

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	1051
• <i>Groupe de suivi de la loi Egalim, dressant un bilan du titre 1er de la loi Egalim un an après sa promulgation - Présentation du rapport d'information</i>	<i>1051</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>1064</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	 1067
• <i>Situation en Irak et en Syrie - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères</i>	<i>1067</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères</i>	<i>1072</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 – Audition de M. François Delattre, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.....</i>	<i>1078</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 – Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement.....</i>	<i>1093</i>
• <i>Nomination d'un rapporteur</i>	<i>1103</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Action extérieure de l'État » - Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » - Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>1104</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Action extérieure de l'État » - Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » - Examen du rapport pour avis (sera publié ultérieurement)</i>	<i>1111</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Aide publique au développement » - Programmes 110 « Aide économique et financière au développement » et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » - Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>1111</i>
 COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	 1119
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 - Audition de Mme Anne Thiebauld, directrice par intérim des risques professionnels de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM).....</i>	<i>1119</i>
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 - Audition de M. Nicolas Revel, directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM)</i>	<i>1124</i>
• <i>Proposition de loi visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>1138</i>
• <i>Désignation d'un rapporteur</i>	<i>1144</i>

- *Proposition de loi visant à améliorer l'accès à la prestation de handicap - Examen des amendements de séance* 1144
- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 – Examen du rapport* 1146
- *Audition de M. Thomas Wanecq, en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, en vue de sa nomination aux fonctions de directeur général de la Haute Autorité de santé (HAS)*..... 1190

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 1197

- *Projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, d'orientation des mobilités - Examen des amendements de séance* 1197
- *Audition de M. Yves Le Breton, candidat proposé aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)* 1197
- *Vote sur la proposition de nomination de M. Yves Le Breton, candidat proposé aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires*..... 1211
- *Questions diverses*..... 1211
- *Dépouillement simultané, au sein des commissions du développement durable et de l'aménagement du territoire des assemblées, du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Yves Le Breton aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)*..... 1212
- *Projet de loi de finances pour 2020 – Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire, chargé des transports*..... 1212

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 1227

- *Proposition de loi tendant à assurer la neutralité religieuse des personnes concourant au service public de l'éducation - Examen des amendements au texte de la commission*..... 1227
- *Organisme extraparlamentaire - Désignation* 1228
- *Nouveaux territoires du sport – Examen du rapport d'information* 1228
- *Audition de M. Dominique Boutonnat, président du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)*..... 1235
- *Projet de loi de finances pour 2020 - Audition de M. Franck Riester, ministre de la culture* 1246
- *Projet de loi de finances pour 2020 - Audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation* 1267
- *Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Examen du rapport pour avis*..... 1282

COMMISSION DES FINANCES.....	1297
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Enseignement scolaire » – Examen du rapport spécial</i>	<i>1297</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Justice » - Examen du rapport spécial</i>	<i>1304</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Défense » - Examen du rapport spécial</i>	<i>1310</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Outre-mer » - Examen du rapport spécial</i>	<i>1317</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement » et budget annexe « Publications officielles et information administrative » (et communication sur son contrôle budgétaire sur le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)) - Examen du rapport spécial</i>	<i>1324</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Conseil et contrôle de l'État » - Examen du rapport spécial</i>	<i>1330</i>
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 - Examen du rapport pour avis ..</i>	<i>1333</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Santé » - Examen du rapport spécial.....</i>	<i>1343</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 – Examen des principaux éléments de l'équilibre – Tome I du rapport général</i>	<i>1347</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 – Missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », « Crédits non répartis », « Action et transformation publiques » et compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » - Examen du rapport spécial</i>	<i>1357</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 - Participation de la France au budget de l'Union européenne (article 36) – Examen du rapport spécial.....</i>	<i>1370</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Économie » et compte de concours financiers (CCF) « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » - Examen du rapport spécial</i>	<i>1374</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 - Compte d'affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l'État » - Examen du rapport spécial.....</i>	<i>1381</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Investissements d'avenir » - Examen du rapport spécial</i>	<i>1385</i>
COMMISSION DES LOIS	1391
• <i>Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre – Examen de la recevabilité.....</i>	<i>1391</i>
• <i>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019 235 du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin -Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>1394</i>

- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à agir contre les violences au sein de la famille - Examen du rapport et du texte de la commission* 1396
- *Critères d'évolution de la carte judiciaire – Audition de Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice*..... 1414
- *Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, visant à agir contre les violences au sein de la famille – Examen des amendements au texte de la commission*..... 1426

COMMISSION D'ENQUÊTE AFIN D'ÉVALUER L'INTERVENTION DES SERVICES DE L'ÉTAT DANS LA GESTION DES CONSÉQUENCES ENVIRONNEMENTALES, SANITAIRES ET ÉCONOMIQUES DE L'INCENDIE DE L'USINE LUBRIZOL À ROUEN 1443

- *Audition de M. Denis Merville, président, et Mme Véronique Delmas, directrice d'ATMO Normandie*..... 1443
- *Audition de M. Arnaud Brennetot, maître de conférences en géographie politique à l'université de Rouen*..... 1449
- *Audition de M. Yves Blein, président de l'Association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (Amaris)*..... 1457
- *Audition de Mme Marie-Christine Premartin, directrice exécutive de l'expertise et des programmes, et de M. Patrice Philippe, chef du service sites et sols pollués de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) (sera publié ultérieurement)* 1465
- *Audition de Mme Annie Thébaud-Mony, sociologue de la santé, directrice de recherche honoraire à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) (sera publié ultérieurement)*..... 1465
- *Audition de Mme Geneviève Chêne, directrice générale, et de M. Martial Mettendorff, Directeur général adjoint de Santé publique France (sera publié ultérieurement)*..... 1465

COMMISSION SPÉCIALE SUR LE PROJET DE LOI RELATIF À LA BIOÉTHIQUE..... 1467

- *Audition de représentants des cultes*..... 1467
- *Audition de M. Jean-François Delfraissy, président, et Mme Karine Lefevre, vice-présidente du Comité consultatif national d'éthique (CCNE)* 1481
- *Audition de représentants de courants de pensée* 1493

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 11 NOVEMBRE ET A VENIR..... 1513

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 30 octobre 2019

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Groupe de suivi de la loi Egalim, dressant un bilan du titre 1er de la loi Egalim un an après sa promulgation - Présentation du rapport d'information

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui le rapport du groupe de suivi de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (Egalim). C'est un rapport très attendu, tant la situation de nos agriculteurs est aujourd'hui critique. Il dresse un bilan de l'application de la loi un an jour pour jour après sa promulgation par le Président de la République. L'adoption de la loi Egalim a suscité, dans les campagnes, l'espoir d'un remède à l'ensemble des maux dont souffre l'agriculture française et en particulier l'espérance d'une augmentation significative du revenu agricole. Qu'en est-il ? Quelles sont les conséquences de la loi sur la formation des prix et des revenus ? Sur quels sujets devons-nous être particulièrement vigilants ?

M. Daniel Gremillet, président du groupe de suivi. – Au lendemain de la promulgation de la loi Egalim, notre commission s'est dotée d'un groupe de suivi, dont l'ambition est de suivre les effets de la loi tout au long de son existence sur l'ensemble des acteurs : les citoyens, les consommateurs, les distributeurs, les industriels, mais aussi et surtout, les agriculteurs.

Je ne reviens pas sur la méthode. En moins d'un an, notre commission a organisé plusieurs tables rondes pour que les producteurs, industriels et distributeurs puissent rendre compte de leur appréciation de la loi Egalim. Nous avons entendu la ministre Agnès Pannier-Runacher pour avoir eu les résultats des négociations commerciales en 2019. Le groupe de suivi a mené, en parallèle, plus de vingt auditions, tant d'acteurs institutionnels que d'entreprises individuelles, dont nous devons taire les noms pour protéger le secret des affaires. L'idée était de se forger notre opinion à partir des avis recueillis sur le terrain.

Notre travail a porté, pour l'instant, sur le suivi des ordonnances prévues dans la loi et plus généralement sur son titre I^{er}, à savoir celui qui porte sur les relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire. Pourquoi le titre I^{er} ? Tout simplement, parce qu'il a été le premier à être applicable. Dès le début de l'année prochaine, le groupe de suivi se penchera sur les effets du titre II, dont une partie significative des dispositions entrera en vigueur à compter de 2020. C'est un travail indispensable à mener sur les charges supplémentaires que cela représentera pour nos agriculteurs et les collectivités territoriales en matière de restauration collective.

Notre objectif n'est pas de dire, moins d'un an après son adoption, que la loi Egalim ne fonctionne pas – le titre I^{er} repose sur une expérimentation qui dure deux ans. L'idée est davantage de distinguer, à froid, ce qui fonctionne de ce qui ne fonctionne pas et de proposer les mesures d'adaptation les plus nécessaires, lorsque l'urgence le justifie.

La présidente l'a rappelé, l'adoption de la loi a suscité une immense espérance sur le revenu des agriculteurs. C'était l'un des objectifs de la loi et c'est un point crucial pour l'avenir de notre agriculture. Comment peut-on, au XXI^e siècle, assurer le renouvellement des générations en agriculture, quand la promesse de revenus à venir est insuffisante ? C'est un défi immense pour la France qui va voir un tiers de ses exploitants partir à la retraite avant 2030.

Le Sénat l'a toujours dit, la loi Egalim ne pourra répondre à elle seule à cet enjeu majeur. L'affirmer, c'était déjà mentir aux agriculteurs, car cette loi ne vise qu'une petite partie de ce qui constitue le revenu des exploitants. Selon l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires, les recettes d'un agriculteur sont aujourd'hui composées à 36 % de la consommation alimentaire, à 27 % des subventions publiques, notamment celles de la politique agricole commune (PAC), et à 30 % de l'export.

En retenant les parts de marché de la restauration collective et de la grande distribution, le titre I^{er} de la loi Egalim entend agir, au mieux, sur moins d'un cinquième des recettes des agriculteurs. Or, pour traiter le revenu de l'agriculteur, il faudrait également agir sur la PAC, sur l'export, mais aussi et surtout sur les charges des agriculteurs, car le compte de résultat d'un exploitant a bien une colonne recettes, mais aussi une colonne charges. Mais, sur tous ces autres plans, nous reculons. Cela étant dit, il importait d'étudier les effets de cette loi sur l'ensemble de la chaîne alimentaire et de repérer les effets pervers qu'elle pourrait avoir afin, au besoin, de proposer des ajustements.

Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure du groupe de suivi. – Un an après son adoption, les effets de la loi Egalim pourraient se résumer ainsi : un peu d'inflation pour le consommateur qui ne se retrouve pas dans les revenus des agriculteurs.

La loi a relevé le seuil de revente à perte (SRP) sur les denrées alimentaires de 10 % et a encadré les promotions en magasin afin que l'argent supplémentaire dépensé par le consommateur puisse ruisseler vers le revenu de l'agriculteur.

La loi prévoyait de déclencher une augmentation des prix en grande surface, ce qui est arrivé dans des proportions limitées. L'inflation se situerait, selon les panélistes, entre 0,3 % et 0,8 % sur l'ensemble des produits du magasin et serait supérieure, évidemment, sur les produits alimentaires, sans doute entre 1,1 % et 1,2 %. Elle serait bien plus forte sur les produits d'appel, notamment les alcools et les produits frais à base de matières premières non transformées comme le beurre.

À lire la presse de la semaine dernière, on pourrait penser que cette inflation retrouvée en grande surface démontre la réussite de la loi. Rappelons simplement que l'objectif de la loi est d'améliorer le revenu de l'agriculteur, et non d'augmenter l'inflation pour nos consommateurs. Or, du point de vue du revenu de l'agriculteur, la loi a des effets bien plus limités.

D'une part, son mécanisme assis sur des indicateurs notamment de coût de revient servant de base à la construction des prix des contrats agricoles a dû mal à se mettre en place. De tels indicateurs ont bien été dégagés dans certaines interprofessions, mais pas dans toutes. Par exemple, l'interprofession bovine et ovine n'est parvenue à ce stade qu'à dégager non pas un indicateur, mais une méthodologie de calcul de l'indicateur.

La prise en compte des indicateurs, en outre, n'assure pas une couverture du coût de revient, y compris dans les contrats les plus emblématiques signés entre la grande distribution et quelques industriels. Des accords-cadres dans le domaine du lait calculent, par exemple, entre 20 % et 30 % du prix du lait en référence à un indicateur de coût de production fixé autour de 350 euros, lui-même largement inférieur à celui qui est fixé au niveau interprofessionnel de 396 euros. On le voit, nous sommes encore loin de l'espoir d'une rémunération des agriculteurs au moins au niveau de leur prix de revient.

Par ailleurs, le déploiement des indicateurs dans les contrats ne se fait pas sans mal. La loi prévoyait par exemple un renouvellement des accords-cadres et des contrats dans les secteurs à contractualisation obligatoire au premier semestre 2019 – je pense notamment au lait. Or, à ce stade, très peu de contrats et accords-cadres ont été renouvelés pour se mettre en conformité avec le code rural et de la pêche maritime. Les autorités de contrôle compétentes doivent vérifier dans les plus brefs délais le respect de cette obligation de mise en conformité avec ce que la loi Egalim a prévu.

D'autre part, alors que la distribution savait qu'elle allait bénéficier du SRP, elle a signé avec les industriels, lors des négociations commerciales de 2019, des accords en déflation de 0,4 %, selon l'Observatoire des négociations commerciales. Sans retour aux industriels, il apparaît difficile d'espérer un meilleur revenu aux agriculteurs. En tout état de cause, et comme cela nous a été indiqué lors des auditions, les agriculteurs n'ont pas vu la couleur du ruissellement. Le ministre de l'agriculture n'a d'ailleurs pas dit autre chose lundi en affirmant que « concernant la loi Egalim, pour l'agriculteur, le compte n'y est pas ». En résumé, à ce stade, il y a eu de l'inflation pour le consommateur, mais pas de revenu pour l'agriculteur !

Mais alors, où est passée la hausse des prix liée au relèvement du SRP encaissée par la grande distribution ? Premièrement, la grande distribution a baissé les prix sur les produits des marques des distributeurs (MDD). Deuxièmement, elle a baissé les prix sur les produits des rayons non soumis au SRP, à savoir les produits du rayon droguerie, parfumerie et hygiène. Ces produits, du type brosses à dents ou gels douche, sont devenus les produits d'appel dans les catalogues de la grande distribution, où les promotions sont parfois supérieures à 60 % ou 70 %. Il en résulte une déflation des prix sur ces produits de l'ordre de 1,1 % depuis un an. Troisièmement, les distributeurs ont mis en place des contournements de l'encadrement des promotions pour limiter l'effet sur le consommateur. Voici deux exemples :

- les remises ne disent plus « 5 euros offerts pour l'achat d'un pot de Nutella de 5 euros », mais « 5 euros offerts pour l'achat de 5 euros dans le rayon pâte à tartiner » ; on ne peut plus dire « un foie gras acheté, un foie gras offert », mais on peut dire « un foie gras acheté, une boîte de caviar offerte ». Si les produits sont différents, il n'y a aucun problème. Le vice peut être poussé jusqu'à proposer une bouteille de champagne brut offerte pour une bouteille de champagne demi-sec de la même marque achetée... La grande distribution fait preuve d'une grande créativité pour trouver les moyens de contourner la loi ;

- enfin, la grande distribution a soit accordé des hausses de tarif soit conservé une partie de cette marge, la situation financière du secteur étant toujours difficile. De ce fait, nombre de difficultés ont été reportées sur les PME.

Dans ces conditions, l'année 2020 sera le juge de paix. Il faudra observer les résultats des négociations commerciales annuelles, bien sûr, mais aussi les résultats des

négociations sur les produits MDD qui constituent une part significative du revenu de l'agriculteur.

À l'heure actuelle, le bilan n'est, en tout état de cause, pas convaincant en ce qui concerne le revenu des agriculteurs.

M. Michel Raison, rapporteur du groupe de suivi. – Il est clair que le ruissellement annoncé n'a pas eu lieu. J'ai d'ailleurs coutume de dire que, pour faire ruisseler de l'aval vers l'amont, il faut une bonne pompe de relevage...

Venons-en aux effets de la loi Egalim dans les rayons des grandes surfaces. Les effets quantitatifs de la loi sont limités pour l'agriculteur. Néanmoins, ses effets qualitatifs dans les rayons de la grande distribution sont majeurs.

La loi Egalim, en revalorisant le SRP, a sans doute eu l'effet inverse de ce qui était attendu par le Gouvernement. Je cite l'étude d'impact du projet de loi initial : « Le relèvement du SRP vise à renforcer l'équilibre général de la négociation au profit des entreprises de taille petite ou moyenne grâce à une meilleure péréquation entre produits. »

L'idée était donc de revaloriser nos PME et ETI françaises. Or la loi a pour l'instant un effet contraire. D'une part, les grandes marques sortent renforcées, puisqu'elles voient leur part de marché augmenter de 0,8 point depuis le début d'année dans les rayons - cela est normal, puisque les distributeurs font plus de marges dessus. D'autre part, compte tenu de la hausse des prix des produits de grandes marques, les produits MDD sont revalorisés, car leur avantage prix devient plus intéressant pour le consommateur. Les MDD gagnent pour la première fois depuis 2012 des parts de marché dans les rayons.

Mais si en volume elles s'en sortent, les MDD souffrent d'un déplacement de la guerre des prix sur leurs produits, car la grande distribution a tendance à se différencier désormais sur ces produits, notamment par le prix. Plusieurs distributeurs ont ainsi annoncé une baisse des prix sur les MDD dès le début d'année pour compenser la hausse du SRP sur les produits des grandes marques.

Si les grandes marques et les MDD sont revalorisées en rayon, ce sont les PME qui perdent des parts de marché et sont donc les principales victimes de la loi. Alors qu'elles représentaient plus de 80 % de croissance de la grande distribution, les PME ne portent la croissance des ventes que pour 32,7 % cette année.

Les PME souffrent également particulièrement de l'encadrement des promotions en volume. Toutes les PME que nous avons reçues – certes, il ne s'agit que d'un échantillon – nous ont signalé des difficultés compte tenu de cette mesure. Trois effets sont à signaler.

Premièrement, pour les meilleurs élèves, ceux qui n'avaient pas besoin de vivre avec beaucoup de promotions, le plafond de 25 % est devenu un plancher. Les industriels ont dû augmenter, et donc payer, des promotions, alors qu'ils vivaient très bien sans auparavant.

Deuxièmement, les produits saisonniers souffrent particulièrement de cet encadrement. Ces produits se vendent avec de fortes promotions, en avril pour le chocolat ou en décembre pour le foie gras. Or, sans soutien promotionnel qui incite les consommateurs à réaliser leurs achats, ces filières ne s'en sortent pas. La filière foie gras fait état d'un recul des ventes de 25 % en volume depuis le début d'année, certains industriels constatant un recul de 50 % de leur chiffre d'affaires cette année après plusieurs années de croissance.

Sur cette filière, les distributeurs réduisant les rayons de ces produits qui se vendent moins sans promotion, les industriels se font la guerre pour gagner les quelques places restantes dans les rayons, mais aussi sur les marchés restants, notamment à l'export. La mesure a ainsi paradoxalement recréé une dynamique de guerre de prix pour ces produits. Pour les producteurs de champagne, le recul est évalué à 21 % en volume sur le premier semestre dans les grandes surfaces. Il en va sans doute de même pour le saumon fumé ou le chocolat. Si rien n'est fait, des entreprises fermeront.

Troisièmement, les PME ne peuvent plus utiliser les promotions comme outil marketing et ne sont donc plus concurrentielles par rapport aux budgets publicitaires des grandes marques. Une PME de Haute-Saône, de Côte-d'Or ou des Vosges ne peut pas se payer une publicité après le journal télévisé de 20 heures, contrairement à la grande marque opérant sur son marché. Là encore, faute de soutien promotionnel, certaines PME ont perdu depuis le début d'année plus de 30 % de leur chiffre d'affaires.

L'encadrement est donc trop rigide – nous l'avions dit au Sénat lors des débats. La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) partage ce point de vue, puisqu'elle s'est octroyé le droit, dans une circulaire, d'exonérer une entreprise de son choix de l'application de la loi, ce qui est tout de même extraordinaire... Je ne suis pas certain que l'administration puisse décider seule de soustraire à la volonté du législateur une entreprise sans condition. Il conviendrait de réfléchir à une solution pour donner de la sécurité juridique à cette possibilité de dérogation.

La loi pénalise donc lourdement les PME et déplace la guerre des prix sur les produits MDD. Enfin, elle pénalise également les coopératives, en proposant une révision intégrale du droit coopératif. Cela revient à changer tout le droit pour régler quelques cas isolés.

Le Sénat avait estimé que le champ d'habilitation prévu dans le projet de loi qui nous était soumis était trop large – il revenait à signer un chèque en blanc au Gouvernement. En commission mixte paritaire, nous avons proposé un encadrement de ce dernier qui avait été repris *in fine* par le rapporteur de l'Assemblée nationale et figure donc dans le texte final de la loi.

Ne pouvant plus s'appuyer sur un champ d'habilitation trop large, le Gouvernement s'est appuyé sur une autre ordonnance prévue dans la loi pour appliquer aux coopératives le principe de la responsabilité pour prix abusivement bas. Cela revient à assimiler une coopérative à une société commerciale, ce qui risque de fragiliser son équilibre financier compte tenu de la lourdeur des sanctions financières pouvant être prononcées par le juge. Or, jamais dans les débats parlementaires – ce point est partagé par le rapporteur de l'Assemblée nationale –, nous n'avions évoqué l'idée de soumettre les coopératives agricoles à une responsabilité pour prix abusivement bas. Le Gouvernement est sorti du champ de l'habilitation à légiférer par ordonnance sur le sujet des coopératives agricoles. C'est un passage en force qu'il faut dénoncer et que nous ne pouvons accepter. Cela revient à priver les parlementaires d'un débat important sur les coopératives.

La loi Egalim en revient donc à pénaliser les PME sur les volumes, les MDD sur les prix et les coopératives. Voilà peut-être le paradoxe de cette loi : l'adoption de ses mesures dites commerciales aboutit à ce que les entreprises les plus proches des agriculteurs français soient les plus pénalisées ! Les grands gagnants sont actuellement la grande distribution, les

grandes marques et l'État, compte tenu des recettes de TVA supplémentaires induites par la hausse du SRP.

M. Daniel Gremillet, président du groupe de suivi. – Ce nouvel équilibre des rapports de force, s'il venait à se poursuivre, serait insatisfaisant. Il faut l'avoir en tête et voir si l'année prochaine ces premiers résultats sont confirmés. J'ajoute que la situation semble urgente pour trois acteurs.

Tout d'abord les PME, notamment celles qui produisent des produits saisonniers. Il convient de les exclure du champ d'application de l'encadrement des promotions.

Ensuite, les industriels fabriquant des produits à forte composante de matière première comme le porc. Les charcutiers, compte tenu de la peste porcine africaine, sont ainsi pris en étau entre des tarifs fixes avec la grande distribution et la hausse du cours de leur matière première. La clause de renégociation des prix est une procédure trop longue pour eux. Nous proposons d'expérimenter la mise en place d'une clause de révision des prix dans ces filières particulièrement concernées, solution que nous avons déjà défendue lors de la loi Egalim.

Enfin, les coopératives qui peuvent voir leur modèle remis en cause, si l'ordonnance restait en l'état. Une modification pour revenir à l'esprit de l'habilitation initiale est nécessaire.

Notre rapport propose de déposer une proposition de loi au nom du groupe de suivi pour traiter ces trois urgences. Il faut que cette proposition soit ramassée afin qu'elle puisse prospérer. Notre esprit n'est pas de contester l'intégralité de la loi Egalim. Ce serait d'ailleurs fortement prématuré, moins d'une année après son adoption et alors que l'expérimentation de deux ans sur le SRP et les promotions n'est pas encore terminée. Toutefois, notre groupe de suivi est là pour évaluer la loi et la corriger au fur et à mesure, là où c'est nécessaire. Répondre aux appels du terrain, c'est aussi tout mettre en œuvre pour que cette loi fonctionne.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous remercie pour la précision et la clarté de ces informations. Je sais que vous avez été très sollicités par les entreprises. En tout cas, la méthode que nous avons mise en place permet un contrôle méticuleux de l'application de la loi, ce qui est très positif – c'est quelque chose de très important, que nous devons garder en mémoire.

Mme Marie-Christine Chauvin. – Je remercie les rapporteurs de cette brillante et synthétique présentation.

Malgré la hausse des tarifs du lait de 1 %, le ruissellement n'a pas eu lieu : les producteurs n'ont pas bénéficié de cette augmentation et les prix restent beaucoup trop bas.

La peste porcine fait flamber le coût du porc : + 45 % en moins d'un an. Si c'est une opportunité pour les producteurs, les industriels charcutiers sont coincés entre la hausse des prix des matières premières et les prix fixes qu'ils négocient annuellement avec la grande distribution. Pouvez-vous préciser votre solution ? Sans action, leur compétitivité est en danger.

M. Henri Cabanel. – Depuis que j'ai été élu en 2014, c'est la première fois que je me sens complètement investi dans mon mandat de législateur. Nous votons beaucoup de lois,

mais un problème de méthode se pose, car les études d'impact en amont ne sont pas suffisamment approfondies et nous n'évaluons pas assez les lois que nous votons. Aujourd'hui, nous évaluons les conséquences de la loi Egalim et les objectifs fixés : le partage de la valeur. On s'aperçoit qu'il reste des trous dans la raquette. Il n'y a pas une agriculture, mais des agricultures, dont certaines dépendent des saisonnalités.

Il est essentiel de poursuivre ce travail et de continuer à formuler des propositions. Au-delà de la guerre des prix et du partage de la valeur qui n'advient pas, ce qui compte, c'est la communication que l'on peut faire autour de cette situation. Car, si les agriculteurs continuent d'être confrontés à une perte de leurs revenus et les consommateurs à payer le prix fort, les marges des différents acteurs de la filière – transformateurs et distributeurs – sont souvent indécentes. Il faut le dénoncer !

Je prendrai un exemple. Je vends du vin avant mise en bouteille à 90 centimes d'euro le litre, que je retrouve dans un restaurant à 16 euros la bouteille de 75 cl ! Tout le monde est en train de tuer la poule aux œufs d'or. À ce rythme, on n'aura bientôt plus d'agriculteurs.

M. Jean-Claude Tissot. – Force est de constater que l'objectif de cette loi, qui aurait dû régler la question de la répartition des marges, n'est pas atteint. Les consommateurs ont subi une hausse de 0,83 % des prix alimentaires entre les mois de janvier et février 2019, date à laquelle le relèvement du seuil de revente à perte est entré en vigueur : ils paient plus cher, mais les agriculteurs n'en bénéficient pas. Où vont les marges ?

Que faut-il penser de la proposition de déléguer à un prestataire privé le travail d'enquête de la DGCCRF ? Je rappelle que cette structure doit garantir la traçabilité et l'équité du circuit alimentaire.

M. Franck Montaugé. – Je souligne l'approche très pertinente du travail mené par ce groupe de suivi : il s'agissait non pas de critiquer à tout-va la loi Egalim, mais de poser un diagnostic.

Si la démarche des états généraux de l'agriculture était bonne et constituait un excellent début, elle a généré beaucoup d'attentes, mais les promesses n'ont pas été tenues. Les filières sont-elles allées au bout de cette démarche ? Se sont-elles interrogées sur l'organisation de leur production ? Si la réflexion autour de la construction des prix n'a pas été menée à son terme, les filières n'en sont-elles pas responsables ?

Nous sommes dans un temps d'expérimentation de la loi Egalim. Il y a urgence pour les agriculteurs et les producteurs, dont beaucoup se trouvent en grande difficulté. Je suis très inquiet face à la deuxième lame qui va arriver avec le budget de la future PAC, dont nous savons tous qu'il va se traduire par des diminutions très sensibles sur les aides directes comme sur le deuxième pilier. La question des coûts de revient des producteurs ne doit-elle pas être prise en compte dans le calcul des aides de la PAC ?

Il faut reconnaître ce que l'agriculture apporte à notre société, notamment au regard des enjeux environnementaux, climatiques et en matière de biodiversité. La reconnaissance que doivent en tirer nos agriculteurs doit se traduire de manière sonnante et trébuchante.

La DGCCRF est mandatée par le ministère pour réaliser le contrôle des prix de 6 000 produits. J'ai du mal à comprendre que, à l'ère de l'intelligence artificielle, on ne soit pas capable d'enregistrer systématiquement ce qui se passe du champ jusqu'à la fourchette. Cela nous permettrait d'avoir une base scientifique exhaustive et d'en tirer des conclusions pertinentes. Sur ce sujet, j'en appelle à l'État : il faut mobiliser ces techniques nouvelles au bénéfice de nos producteurs.

M. Laurent Duplomb. – Je salue à mon tour l'analyse menée par le groupe de suivi. Malheureusement, ses conclusions correspondent à ce que nous pensions depuis le début, lors des débats sur la loi Egalim. Et je fais partie de ceux qui l'ont exprimé très fort.

Le principal problème est que nous n'arrivons pas à avoir un débat global qui prenne en compte toutes les composantes de l'agriculture. Résultat, on en revient toujours à ajouter des contraintes supplémentaires et on ne donne ni une vision claire aux agriculteurs – ce qui explique le marasme actuel du secteur agricole – ni un cap politique. On n'a jamais eu de ministre de l'agriculture qui sache si peu ce qu'il a à défendre et c'est ce qui fait que la voix de la France à l'échelle européenne ne porte plus.

La valeur de la ferme France, ce n'est pas que de produire des denrées alimentaires pour les Français, c'est bien plus que cela ! C'est la capacité à contribuer à l'aménagement du territoire, à maintenir une agriculture sur l'ensemble du territoire et à développer une politique exportatrice.

Michel Raison l'a dit : ce texte n'est pas une loi agricole. Par conséquent, ces résultats ne peuvent être que partiels. Il aurait fallu commencer par se poser cette question : que veut-on pour notre agriculture ?

Le titre Ier ne permet pas de traiter tous ces problèmes et n'a pas apporté grand-chose. Le titre II se traduira par une montée des charges que les agriculteurs auront à supporter. Plus que ce texte, il aurait fallu une loi de réglementation des relations commerciales. Cela aurait permis de taper sur la grande distribution, elle qui, depuis des décennies, se charge de faire la pluie et le beau temps dans l'agriculture française ! Confier son portemonnaie à quelqu'un de mafieux n'a jamais permis de le remplir ! La relation avec la grande distribution a toujours été perverse.

Par ailleurs, nous n'avons rien fait sur la politique agricole commune et notre message n'est pas clair. Le Président de la République parle d'une plus forte subsidiarité. Or tous les pays vont faire leur propre politique agricole et la France perdra encore des parts de marché !

Enfin, cette loi n'a rien apporté du point de vue de la compétitivité. Les charges et le coût de la main-d'œuvre sont plus élevés que dans les autres pays. Comment répondre aux 30 % concernant l'exportation ? Face à ce constat d'échec, nous devons nous interroger pour bâtir une véritable loi agricole !

Mme Sophie Primas, présidente. – Les propos des uns et des autres n'engagent que leurs auteurs.

M. Joël Labbé. – Il s'agit d'un sujet dramatique pour une partie importante de nos agriculteurs. *Quid* de l'évolution du revenu moyen des agriculteurs, qui s'élevait à 350 euros par mois ? Certes, une partie d'entre eux n'est pas encore à plaindre.

Mme Sophie Primas, présidente. – Heureusement !

M. Joël Labbé. – Néanmoins, il est inacceptable que beaucoup ne disposent que d'un revenu mensuel de 350 euros ! Nous sommes pris dans un carcan où la grande distribution, les grands opérateurs de l'agroalimentaire et les grandes coopératives ont un rôle majeur. J'ai discuté longuement il y a deux jours avec Nicolas Hulot, qui est à l'initiative de la loi Egalim. Il ne s'est toujours pas remis d'en avoir été écarté et que le texte s'éloigne de son intention première.

Nous examinerons prochainement le projet de loi de finances. Les grands groupes, qui ont les moyens de la publicité, faussent le jeu. Pourquoi ne pas la taxer très lourdement ? De petites choses sont à mettre en œuvre pour favoriser la relocalisation de l'alimentation. Je pense au soutien à la restauration collective, aux projets alimentaires territoriaux, aux filières de proximité.

Serons-nous capables d'être leaders pour une remise en cause des aides à l'hectare ? Selon une étude qui vient d'être menée, si la PAC était distribuée équitablement en Bretagne, 13 000 euros par an seraient donnés par actif agricole. On est très loin du compte ! Pour conclure, je ne pense pas que le grand plan de réindustrialisation des élevages aviaires servira le monde agricole.

Mme Sophie Primas, présidente. – Même remarque que précédemment...

Mme Sylviane Noël. – La loi Egalim s'apparente à un chèque en blanc donné par les consommateurs à la grande distribution et à un chèque en bois reçu par les agriculteurs. Au vu des effets négatifs de ce texte sur les consommateurs, sur les PME et surtout sur les agriculteurs, pourquoi attendre encore un an ? Allons-nous continuer longtemps le massacre ? Quand prendrons-nous les mesures correctives qui s'imposent ?

M. Marc Daunis. – Je remercie nos collègues de la façon dont ils ont abordé leur rapport. Notre travail doit être à la hauteur de notre fonction. Il ne s'agit pas ici de polémiquer sur l'avenir de l'agriculture, mais de contrôler la loi votée.

La loi Egalim n'est pas une loi-cadre sur l'agriculture. Ne lui donnons pas des ambitions qui n'étaient pas les siennes au départ. Pour lui apporter des correctifs, il importe de mesurer ses résultats par rapport aux objectifs fixés. Au vu des attentes suscitées par ce texte, ce serait une erreur que de nous laver les mains de son échec. L'essentiel du constat se dessinait déjà lors de la table ronde où nous avons pour objectif d'y voir plus clair. Comment une bouteille payée 1 euro peut-elle être facturée 16 euros sur la table d'un restaurant ? Bien évidemment, les situations sont différentes d'une filière à l'autre, c'est toute la difficulté de notre travail.

Mme Anne-Marie Bertrand. – Avons-nous pu auditionner la filière des fruits et légumes ? Cette année, l'Union fédérale des consommateurs Que-Choisir pointait du doigt l'augmentation des prix alors nos agriculteurs ont énormément souffert. Heureusement qu'il existe des circuits courts pour améliorer leurs revenus !

Mme Élisabeth Lamure. – C'est une très bonne façon de travailler que d'assurer le suivi d'un texte aussi important. Faire une étude d'impact en aval prouve qu'une telle étude nous a manqué en amont. Jusqu'à présent, il n'a été question que des choses qui ne fonctionnaient pas. Y a-t-il des choses qui fonctionnent ? J'ai découvert avec étonnement que

certaines PME avaient perdu jusqu'à 30 % de leur chiffre d'affaires en raison de l'impossibilité d'utiliser les promotions. Est-ce la seule explication ? N'existe-t-il pas d'explication plus fine ?

Mme Noëlle Rauscent. – La production bovine est en détresse et les producteurs n'arrivent pas à s'organiser en filière. Aujourd'hui, les budgets sont consacrés aux études et non à aider le secteur, qui est pourtant un des fleurons de notre agriculture. Il faut donc revoir le rôle et les missions des interprofessions. Le but de cette loi est de revaloriser le travail des agriculteurs et des éleveurs : tâchons d'avancer dans ce sens !

M. Jean-François Mayet. – Depuis des mois, la grande distribution a été mise en cause. Or elle aussi est en grande difficulté. Danone et Nestlé sont en cours de restructuration, et même les petits industriels ont des problèmes. Les organisations agricoles et l'État doivent donc poser la question d'une autre manière et trouver des solutions pour aider les agriculteurs, par exemple en rémunérant leur activité en matière d'aménagement du territoire.

La grande distribution n'est pas malhonnête : elle paie ce qu'elle achète, mais comme le contexte est difficile, elle essaie d'acheter au prix le plus bas. Peut-on le lui reprocher ? Je suis très inquiet pour les agriculteurs !

M. Fabien Gay. – Le travail d'évaluation et de correction que nous menons en tant que législateurs est très important. Peut-être même pourrions-nous présenter des propositions de loi en la matière ?

L'ambition de la loi Egalim était d'augmenter le revenu des agriculteurs, d'améliorer l'information des consommateurs, de favoriser l'agriculture paysanne, etc. Or ce revenu n'a pas évolué. Quant aux marges de la grande distribution, elles se sont accrues. On peut entendre ce que vient de dire Jean-François Mayet à propos des restructurations dans le secteur des hypermarchés ; il n'en demeure pas moins que ces marges sont énormes.

Mme Sophie Primas, présidente. – En volume.

M. Fabien Gay. – Comment augmenter le revenu des agriculteurs ? Je suis prêt à avoir ce débat, mais il faut tout mettre sur la table, notamment la question de la construction du prix, laquelle doit être transparente dans les différentes filières. Il y a tout de même des personnes qui font du profit !

Mme Sophie Primas, présidente. – Je ne sais pas...

M. Laurent Duplomb. – Moi non plus !

M. Fabien Gay. – Au final, les agriculteurs ne s'en sortent pas et les consommateurs paient plus cher, alors même que les salaires sont bloqués. Je souhaite donc que nous poursuivions cette réflexion, y compris dans le cadre du débat politique, afin d'apporter d'autres solutions. La loi Egalim a en effet dégradé la situation et personne n'est content. Certains agriculteurs perçoivent 350 euros de revenu, alors qu'ils travaillent deux fois 35 heures et nous nourrissent ; c'est insupportable ! Tel doit être le point de départ de nos travaux. Nous devons nous attaquer au monopole de ceux qui prennent des marges !

Je souhaite également que nous puissions faire le même travail d'évaluation sur d'autres textes de loi.

Mme Françoise Férat. – Michel Raison a cité des chiffres relatifs au champagne. Je souhaite préciser que les ventes globales ont largement baissé depuis le début d'année conjoncturellement, mais aussi plus structurellement du fait notamment de l'évolution de la consommation. Les jeunes préfèrent acheter du *prosecco*, plus à la mode et moins cher. Il y a de très bons champagnes à des prix raisonnables, mais, quoi qu'il en soit, la filière doit évoluer. Le viticulteur champenois n'est pas un nanti !

M. Daniel Gremillet, président du groupe de suivi. – Pour commencer, j'aimerais faire un point particulier sur la filière laitière, laquelle semble être la seule à avoir profité d'une revalorisation des contrats industriels accordés par la grande distribution cette année, à hauteur de + 1,4 %.

Cette filière ne doit pas être l'arbre qui cache la forêt, d'une part, parce que les contrats de grandes marques en grande surface ne concernent qu'une part minoritaire du lait produit en France ; d'autre part, parce que le cours du lait a augmenté sur tous les marchés, tiré par celui de la poudre de lait. J'ajoute qu'il y a, pour cette filière comme pour le porc, des éléments cycliques. En Allemagne, le prix du lait baisse plus vite qu'en France ; à l'inverse, dans notre pays, ce prix augmente plus lentement. Il serait intéressant de savoir s'il y a eu rupture dans ces cycles de cours et quelle est la situation française par rapport à celle des autres pays. Nous allons travailler sur ce point.

Je rappelle en outre que les produits laitiers vendus en grande surface avaient déjà été revalorisés en 2018, soit avant l'application de la loi Egalim !

Enfin, il faut observer l'évolution des coûts de production, qui sont particulièrement dynamiques dans la filière laitière : l'alimentation et l'énergie ont augmenté de + 3,5 % depuis 2019. Certains producteurs se sont également vu imposer un durcissement de leurs cahiers des charges, notamment pour augmenter la durée du pâturage ou pour garantir une alimentation sans OGM. Or cela a un coût qui explique en partie l'évolution des prix ! En retraçant tous ces effets de marché, l'effet de revalorisation des tarifs aux producteurs laitiers uniquement dû à la loi apparaît donc limité, quand il n'est pas négatif.

J'ajoute que certaines inquiétudes proviennent des prix pratiqués sur certaines bouteilles de lait de qualité : je pense notamment au litre de lait bio vendu à 0,87 euro dans une grande surface, soit un prix inférieur au lait conventionnel. Cela peut s'apparenter à un piège de la montée en gamme : on accorde des tarifs revalorisés contre des cahiers des charges plus durs, au risque que les charges supplémentaires induites soient supérieures aux recettes supplémentaires obtenues. Rappelons qu'en France, tous les produits commercialisés respectent des normes de qualité exceptionnelles, que beaucoup de pays nous envient.

Je partage la préoccupation de Laurent Duplomb. Quelle sera la performance de la ferme France en 2020 par rapport à celle des autres membres du marché unique européen ? Il sera intéressant de connaître ce positionnement.

Élisabeth Lamure se demandait pourquoi nous n'allions pas plus vite. Pour être crédible, il faut être honnête : la mise en œuvre de la loi Egalim a été compliquée et l'on peut s'interroger sur l'influence des négociations à cet égard. En 2020, les règles seront connues. Dans cette perspective, nous proposons de corriger ce qui est d'ores et déjà certain ; pour ce qui ne l'est pas, nous devons attendre qu'un bilan soit dressé.

Pour ce qui est des autres questions, le groupe de suivi a voté à l'unanimité des propositions visant à corriger les trois points urgents que nous avons évoqués. Nous déposerons très rapidement une proposition de loi, dès que la commission des affaires économiques aura validé notre travail.

Mme Anne-Catherine Loisiert, rapporteure du groupe de suivi. – Il s'agit d'un bilan d'étape de la loi Egalim, dans un contexte sociétal où la tension grandit. Je pense notamment au succès du film *Au nom de la terre*. Les sujets de la place de l'agriculture, des revenus des agriculteurs, du modèle d'agriculture que nous voulons deviennent de véritables sujets de société. La loi Egalim s'inscrit dans cette pression sociétale et cette urgence. Malheureusement, les outils de cette loi ne sont pas les mieux adaptés pour répondre à ces enjeux.

Les indicateurs ne sont pas dégagés dans toutes les filières, notamment pour l'élevage. Or c'est justement parce que ces filières n'arrivaient pas à se structurer qu'on a voulu faire la loi Egalim ! Il y a là une difficulté au sujet de laquelle nous interpellons les pouvoirs publics pour trouver des éléments de régulation.

À l'époque, nous avons suggéré un certain nombre de solutions, notamment le recours à l'aide de l'Observatoire de la formation des prix et des marges. On le voit bien, cette filière a du mal à formaliser des outils pour dégager ses coûts de revient et, donc, faire évoluer la logique des prix de la grande distribution. Le rapport de force ne s'est absolument pas inversé, comme en témoigne le résultat des négociations, les prix étant toujours à la baisse.

Pour répondre à Anne-Marie Bertrand, nous avons bien reçu l'interprofession des fruits et légumes. La loi peut dans certains cas leur poser problème. J'évoquerai le cas des fraises. Il s'agit d'un produit d'appel. Elles sont vendues, au-dessus du seuil de vente à perte, en moyenne à 1,99 euro la barquette. On aurait pu penser que, avec la mise en place du SRP, le distributeur vendrait la même barquette à 2,19 euros, soit une augmentation de 10 %. Mais les distributeurs ont imposé leur propre stratégie de commercialisation, puisqu'ils ont continué à considérer ce produit comme un produit d'appel. Ils ont donc continué de le vendre à 1,99 euro, tout en le rémunérant à 1,79 euro, soit un prix d'achat à l'agriculteur inférieur à ce qu'il était avant la loi. Ainsi, cet outil, conçu pour enclencher une dynamique vertueuse, est finalement contourné par la grande distribution.

On peut observer le même phénomène dans tous les rayons bien-être des grandes surfaces, qui utilisent le SRP pour garder leur compétitivité. L'objectif du ruissellement n'est donc pas atteint.

Pour être crédible et que notre travail constructif se poursuive, il faut aller au bout de cette expérimentation et proposer, au besoin, les ajustements nécessaires pour laisser sa chance à la loi.

M. Michel Raison, rapporteur du groupe de suivi. – Les sujets complexes du revenu des agriculteurs et du revenu de la ferme France nécessiteraient des heures de discussion.

Tout d'abord, je me félicite de l'absence de politique politicienne des différentes interventions. Chacun a pris conscience de la gravité de la situation de l'agriculture française. Tous les orateurs ont fait de la politique, au sens noble du terme.

Ensuite, Laurent Duplomb et Franck Montaugé ont commencé à analyser le revenu de l'agriculteur, dont la loi Egalim ne traitait pas. Pour le définir, il faut faire analyser par des spécialistes ses composantes. On peut déjà distinguer une colonne « charges » et une colonne « produits ». Pour ce qui concerne cette dernière, la loi Egalim se contente d'analyser le prix de vente à la grande distribution. Pourtant, tout n'est pas vendu à la grande distribution, et le prix de vente de l'agriculteur ne dépend pas uniquement du prix d'achat de la grande distribution.

Ainsi, au sein de certaines coopératives, pour le même type de lait, de ferme et de relief, un producteur touchera 320 euros, tandis qu'un autre en touchera 420. Ce n'est pas la faute de la grande distribution ! Ce n'est pas non plus la faute de l'interprofession. Il existe en effet une confusion entre l'interprofession et l'organisation des producteurs. Ainsi, dans la filière viande, ce n'est pas l'interprofession qui règlera les problèmes ! L'enjeu est de mieux structurer les agriculteurs en organisations de producteurs.

Par ailleurs, je suis très attaché à la formation des agriculteurs et à la recherche en agriculture. Je suis allé voir un proviseur de lycée agricole pour en rediscuter. Nous devons mener une action préventive et non pas uniquement curative.

Je reviendrai également sur quelques idées reçues. Dieu sait si je combats les méthodes de la grande distribution depuis des années ! Il n'y a pas de marges nettes dans la grande distribution, ou alors elles sont extrêmement faibles, parce que les enseignes se font la guerre entre elles. Il y a sans doute là un problème de droit de la concurrence. Ainsi, on a du mal à redistribuer de la valeur à l'agriculteur, celle-ci ayant été détruite. Le sujet de la bouteille de vin dans la restauration évoqué par Henri Cabanel n'est pas directement concerné par la loi Egalim.

Dans ces conditions, comment faire ruisseler de la valeur ?

J'ai analysé deux exemples dans le rapport, le champagne et le foie gras. Heureusement, le champagne est majoritairement distribué de manière très différente. Toutefois, il existe une conséquence directe de la loi Egalim sur ce type de produits.

Madame Lamure, il existe un autre point positif de la loi Egalim. Vous avez tous dû recevoir un courrier de la Fédération du commerce et de la distribution (FCD), qui regroupe tous les distributeurs, sauf les Intermarché et les Leclerc. Elle se félicite de la loi Egalim, car la plupart des grandes surfaces étaient quasiment dans le rouge. Le relèvement du seuil de vente à perte et l'encadrement des promotions sont des idées qui ont été défendues par les grandes marques et certaines enseignes de la grande distribution lors des États généraux de l'alimentation. Il faut donc admettre en un sens qu'il y a des points positifs pour ces fédérations, mais pas pour les agriculteurs !

Madame Chauvin, au sujet de la révision des prix, nous savons qu'un certain nombre de transformateurs souffrent de ne pas pouvoir rééquilibrer leurs prix avec la grande distribution quand il y a une hausse particulière de la matière première. Les deux exemples classiques sont les fabricants de pâtes et les charcutiers. Cette année, avec la hausse du cours du porc, la revalorisation partielle de leurs tarifs par la grande distribution concerne seulement les deux tiers des demandes. Et les groupes concernés n'ont même pas eu recours à la clause de révision des prix prévue dans le code de commerce car elle n'est pas du tout opérationnelle. Nous avons porté lors des débats sur la loi Egalim un amendement, qui a désormais reçu le soutien du médiateur. Il s'agit de prévoir dans la loi une clause de révision

automatique des prix lorsque le pourcentage de matière première dans le produit final atteint un certain seuil et que la variation du prix de la matière première est trop importante. Voilà quelques années, nous avons failli perdre tous nos producteurs de pâtes, à la suite d'une augmentation importante du blé dur.

Ces propositions seront intégrées à la proposition de loi que nous présenterons.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je remercie les rapporteurs de ce premier rapport, en leur souhaitant le meilleur pour la suite. On voit à quel point le travail sur le revenu de l'agriculteur est structurant pour notre économie, la vie de nos territoires, la survie de notre agriculture et notre souveraineté alimentaire.

Michel Raison l'a dit, le problème de la valeur doit être abordé, car il est central. On a tellement détruit cette valeur qu'il n'y en a plus nulle part. Savoir où elle est désormais constitue une partie du problème.

Le Sénat devrait sans doute, comme nous l'avions proposé, entendre l'Observatoire de la formation des prix et des marges, dans la mesure où une grande partie de nos questions y trouvent leur réponse. Il avait été mis en place, je le rappelle, dans le cadre d'une des lois de régulation de la grande distribution.

La méthode que nous avons prise est la bonne. En effet, l'impatience de nos concitoyens et des agriculteurs n'est pas compatible avec la mise en place d'une loi. Au bout d'un an, nous pouvons faire un premier constat sur trois points particuliers. Il faut permettre à la loi de s'implémenter complètement, en la corrigeant si nécessaire.

Le dernier point que je souhaite aborder concerne le pouvoir du consommateur, qui est plus fort que toute la régulation que nous pourrions faire. Comment pouvons-nous faire pour renforcer le pouvoir du consommateur sur les achats qu'il réalise ?

M. Michel Raison, rapporteur du groupe de suivi. – L'Observatoire de la formation des prix et des marges nous donne les chiffres deux ans après. Je ne sais pas comment on pourrait les actualiser, mais il faut examiner cette question complexe en partant de la ferme jusqu'à la sortie en caisse.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vais vous consulter sur le principe de déposer une proposition de loi qui reprendra les trois propositions formulées par nos rapporteurs.

Il en est ainsi décidé.

Le rapport d'information est adopté.

Questions diverses

Mme Sophie Primas, présidente. – **Permettez-moi de vous dire que j'ai assisté lundi dernier, avec Jean Bizet et Jean-Baptiste Moreau, à la réunion des Parlements européens qui se tenait à Helsinki pour parler de la PAC. Seuls la Belgique et le Portugal n'étaient pas représentés.**

Tous les représentants des Parlements nationaux ont signifié à la Commission européenne qu'ils n'étaient pas d'accord avec la réduction du budget de la PAC. Mais la réponse qui nous a été faite est désespérante : la baisse du budget de la PAC est quasiment actée, nous a-t-on indiqué. Cette réponse m'inquiète non seulement d'un point de vue démocratique, mais également au regard de l'impact d'une telle décision sur le revenu des agriculteurs. La seule solution, c'est que les chefs d'État s'emparent de ce sujet et imposent une révision des positions de la Commission.

M. Franck Montaugé. – La baisse annoncée...

Mme Sophie Primas, présidente. – Elle est de - 15 % en euros constants.

M. Franck Montaugé. – Elle intègre la sortie des Britanniques, qui sont contributeurs nets, mais va-t-elle au-delà de cet impact mécanique ?

Mme Sophie Primas, présidente. – La réponse est oui. La baisse est même de - 25 % pour le deuxième pilier.

Sous un principe de simplification de la PAC, réclamé par l'ensemble des États, nous allons assister à une renationalisation. La Commission nous annonce que certains éléments seraient décidés par les États, tels que le plafonnement des aides à l'hectare, les transferts du premier au deuxième pilier ou du deuxième au premier. Cela est de nature à créer des distorsions intracommunautaires.

Par ailleurs, certains pays, comme la Pologne, continuent à réclamer la convergence des aides, et on peut les comprendre. Sur ce sujet, nous avons demandé que cette convergence soit liée à une convergence de la fiscalité, une convergence sociale, une convergence environnementale et une convergence normative. Je ne sais pas si nous serons entendus.

Enfin, s'agissant de l'agriculture, je vous informe du lancement de nouveaux travaux de notre commission résultant de la réunion du bureau de notre commission ce matin. D'une part, sera constitué un groupe de travail dirigé par Laurent Duplomb qui va engager un travail sur l'assurance-récolte. Les groupes d'études Agriculture et alimentation et Élevage vont, de leur côté, sous l'égide de Marie-Christine Chauvin, travailler sur la problématique de l'étiquetage de l'origine France sur les produits alimentaires.

M. Joël Labbé. – On vient d'évoquer l'importance de la PAC et le poids que pourra avoir la France dans les futures négociations. Depuis deux ans, une plateforme « Pour une autre PAC » travaille sur l'idée d'une autre PAC. Il serait intéressant que notre commission puisse auditionner les représentants de cette plateforme pour alimenter nos réflexions.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je ferai cette proposition au groupe d'études sur la PAC.

Enfin, je vous informe que la proposition de loi de M. Cabanel visant à prévenir le suicide des agriculteurs sera débattue en séance publique le 12 décembre prochain. Nous allons organiser nos travaux pour que notre commission émette un avis.

La réunion est close à 11 h 40.

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

Mardi 22 octobre 2019

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 17 h 15.

Situation en Irak et en Syrie - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le ministre, vous revenez d'Irak et j'ai souhaité que la commission puisse vous entendre au sujet des djihadistes détenus dans les camps kurdes et de votre proposition de les faire juger en Irak, si besoin par des instances internationales. Sur ce plan, quel a été le résultat de votre visite ?

Le coordonnateur des juges antiterroristes a, quant à lui, appelé à judiciariser ces criminels en France. Quelle est la position du Gouvernement à ce sujet ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères. – J'ai accepté volontiers de partager avec vous quelques remarques sur la Syrie et l'Irak.

Je reviens d'un déplacement en Irak et dans le Kurdistan irakien qui avait d'abord pour objectifs de marquer publiquement le soutien de la France à l'Irak, rapidement, car c'est le pays dans lequel le risque d'une résurgence de Daech est le plus élevé, et d'évoquer la situation des Kurdes avec les autorités du Kurdistan autonome.

Cette démarche a été très appréciée par mes interlocuteurs : le président irakien, M. Saleh, le Premier ministre M. Abdel-Mehdi et le ministre des affaires étrangères, ainsi que, au Kurdistan, le président en exercice, M. Netchirvan Barzani, son Premier ministre, M. Masrour Barzani et le patriarche, Massoud Barzani.

J'ai ressenti une inquiétude légitime chez mes interlocuteurs, parce que l'Irak traverse une crise politique qui n'est pas encore réglée et qui a donné lieu à des affrontements début octobre, lesquels ont fait des victimes. Cette crise a bousculé le gouvernement, d'autant que ces manifestations – comme celles qui se déroulent en ce moment même au Liban – ne coïncident pas avec les lignes de fractures ethniques et religieuses.

Le pays est donc fragilisé. Je vous rappelle que son Premier ministre est un ami de la France, qu'il est francophone et qu'il a engagé un rapprochement avec les autorités kurdes, ce qui permet une relation « déconflictée » entre le Kurdistan et les autorités irakiennes.

Je n'ai pu que constater que tous les acteurs étaient en train d'assumer le changement de posture des États-Unis. La donne a changé. La France reste toutefois un interlocuteur essentiel.

En outre, les acteurs que j'ai rencontrés considèrent tous que la guerre contre Daech peut reprendre. L'état de clandestinité du mouvement en Irak lui permet de monter une organisation souterraine en particulier dans les régions sunnites, qui alimente sa résurgence.

S'agissant des djihadistes emprisonnés, l'erreur serait de ne parler que des étrangers. Des milliers de combattants sont détenus dans l'est du Nord-Est syrien, parmi lesquels des combattants étrangers originaires de 72 pays différents, dont des Français. Ils sont donc syriens et, très majoritairement, irakiens. Ces combattants ont lutté jusqu'à la fin, dans les dernières batailles contre la coalition.

Damas et les Kurdes syriens se sont rencontrés et se sont entendus. Le régime syrien a déployé des soldats dans la partie ouest du Nord-Est, afin d'éviter aux Forces démocratiques syriennes (FDS), de se trouver sous le feu turc. Ils ont passé un accord. Ce n'est pas un accord politique pour l'instant, c'est un accord de protection et de sécurité.

Ceci me fait dire qu'on assiste au début de la récupération, par le régime de Damas, de la zone que l'on appelle le NES – pour nord-est syrien –, à la suite du retrait américain.

Les Kurdes syriens sont en relation avec les Kurdes d'Irak, d'autant que 3 000 personnes environ ont déjà gagné le Kurdistan irakien depuis la Syrie et se sont installées dans des camps mis en place par les autorités de la province autonome.

Nous sommes, quant à nous, toujours en relation avec les FDS, malgré la nouvelle donne que constitue l'accord conclu avec le régime syrien.

S'agissant de la reconstruction de l'Irak après la chute de Daech, elle avance lentement. Le Premier ministre a décidé de prendre le taureau par les cornes pour accélérer le retour à la vie normale en matière d'eau et d'électricité. C'est important, car, faute d'un retour à une vie normale, les populations sont particulièrement sensibilisées aux messages qu'envoie Daech à ce sujet.

L'Irak fait face au risque, que le Gouvernement craint beaucoup, d'une connexion entre l'organisation clandestine de Daech en Irak et les djihadistes combattants emprisonnés, auxquels s'ajoutent les 30 000 ou 40 000 déplacés qui se trouvent dans des camps, y compris des familles de combattants, les femmes venues de tous horizons dont de France. Pour les Irakiens, la priorité n'est pas les Français, mais bien ces milliers de combattants et le risque d'un lien avec les sympathisants. Ils essaient donc de trouver les voies d'une sécurisation de leur situation.

Je n'ai pas d'information sur le résultat des discussions que tiennent actuellement MM. Poutine et Erdogan à Sotchi. L'accord entre MM. Pence et Erdogan ne porte que sur une zone de 30 kilomètres de profondeur au nord de la route nationale 4, et de 130 à 150 kilomètres de long. On ne sait pas ce qu'il en sera, d'autant que le cessez-le-feu arrive à son terme ce soir. Les FDS, quant à elles, se sont repliées, mais annoncent leur volonté de poursuivre le combat.

La situation est donc grave et la donne a beaucoup changé.

M. Christian Cambon, président. – Nous avons assuré les Kurdes de notre soutien, mais qu'en sera-t-il si ceux-ci se tournent vers Bachar al-Assad ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Avec cet accord, ils garantissent seulement le minimum sécuritaire, avec la complicité du régime syrien et des Russes, en prenant bien soin de préciser qu'il ne s'agit pas d'un accord politique, car ils doivent se protéger face à la rupture que constitue la décision américaine de retirer leurs forces. Il ne s'agit en aucune

manière d'un accord politique. Nous continuons donc à entretenir des relations avec les FDS, ainsi qu'avec les autorités kurdes d'Irak.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je m'inquiète de la situation des djihadistes emprisonnés. Sommes-nous certains que le déploiement des forces syriennes sera suffisant pour les maintenir en prison ?

S'agissant de leur jugement, nous avons voté une proposition de résolution défendue par Bruno Retailleau visant le renforcement de la justice irakienne afin de les juger sur place. Vous-même avez proposé qu'ils soient jugés sur place. Est-ce réalisable ? Ce transfert lourd est-il possible vers ce pays qui, si j'en crois mes propres observations, n'est pas encore très solide ? La fragilité des institutions que vous décrivez est, à ce titre, inquiétante.

M. Joël Guerriau. – On dit que Daech a été défait, mais, à mon sens, tant que l'on n'a pas arrêté le chef ennemi, le danger existe toujours !

Sur les combattants, j'ai une position qui paraîtra peut-être provocatrice : ils ont combattu la France au nom de Daech, ils ont donc à mes yeux quitté la nationalité française et ne sont que des ressortissants de l'État islamique. À mon sens, ces gens ne sont pas français.

M. Bernard Cazeau. – Nous avons perçu l'instabilité du pouvoir irakien dans les difficultés que le Premier ministre avait rencontrées pour former son gouvernement. Ces dernières semaines, des troubles importants se sont produits, dont vous dites qu'ils n'avaient pas de motifs religieux. S'agissait-il de crimes déguisés ? On a parlé, par exemple, de *snipers*. Y avait-il la volonté de déstabiliser un gouvernement qui n'aurait pas de majorité suffisante ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Peut-on espérer une réaction européenne ? Qu'en est-il, sur ce plan, de vos contacts avec vos homologues européens ? L'Europe peut-elle peser dans l'OTAN et préparer une réaction plus forte que celle qui a été exprimée à Londres il y a une dizaine de jours ? M. Macron est certes très actif, mais l'Europe pèse d'un poids plus lourd que la seule France.

Mme Christine Prunaud. – Vous avez évoqué la nouvelle donne en matière d'alliances après l'offensive turque. A-t-il été question, au cours de vos contacts, de la pérennisation du Rojava ? Ce territoire restera-t-il l'axe principal de notre défense des Kurdes ? Je crains qu'avec la mise en place de la zone de sécurité, les Kurdes soient pris en étau et que ce territoire leur soit subtilisé.

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Il y a 60 combattants français incarcérés. Avez-vous plus d'informations à leur sujet ? Dans les camps dont vous parlez, combien y a-t-il de femmes et d'enfants ? Il semble que certaines personnes se soient déjà échappées, avez-vous des informations sur ce point ? Avez-vous engagé des contacts avec vos homologues pour envisager un effort de protection des Français contre d'éventuelles représailles ?

M. André Vallini. – Ma question est simple, monsieur le ministre : à quoi sert encore l'OTAN ?

M. Yannick Vaugrenard. – L'Irak assume donc le changement américain, mais peut-on envisager une nouvelle guerre contre Daech sans les Américains ? Les prémisses du désengagement américain remontent à la décision de M. Obama de ne pas agir après les bombardements chimiques menés par Damas. La France et l'Europe vont-elles rester spectatrices ou adopter une autre posture ? L'Europe représente tout de même le troisième

ensemble démographique et la deuxième puissance économique au monde, peut-on imaginer, indépendamment du Brexit, un rapprochement entre la Grande-Bretagne et la France pour peser dans ce nouvel ordre mondial ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Vous décrivez un Premier ministre fragilisé et vous affirmez que le changement d’attitude américaine chamboule tout et entraîne des bouleversements d’alliances. Comment avez-vous perçu ce changement d’alliance ?

S’agissant de Daech, pouvez-vous nous indiquer comment la France anticipe les évolutions à venir ?

M. Hugues Saury. – Quelles sont, d’après vous, les conséquences de ce revirement d’alliances inédit en ce qui concerne la confiance envers l’occident après le retournement américain et une certaine forme d’impuissance européenne ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Tout d’abord, je reste prudent : je ne vous communique que mes impressions à l’instant T, mais la situation peut évoluer d’un jour à l’autre.

S’agissant du problème géographique, la partie sud du Nes n’appartient pas au Rojava qui ne se limite pas à la partie occupée par les Turcs ; le territoire kurde syrien continue à exister, même amputé de 30 km de profondeur, et même si la volonté du président Erdogan est d’y installer les réfugiés syriens arabes, ce qui pose d’autres problèmes.

Vous m’avez interrogé sur l’OTAN. Même si la Turquie en est membre, ce n’est pas un sujet qui concerne directement l’Alliance.

En revanche, nous avons demandé la réunion de la coalition contre Daech, dont le principe a été adopté le lundi suivant par les 28. Aujourd’hui, tout le monde la demande, comme en témoignent les déclarations des Irakiens, des Saoudiens ou des Émiratis. Les États-Unis ont admis le principe d’une telle réunion. La France joue dans ce processus, un rôle de pilotage et d’incitation.

Il reste toutefois qu’un trouble s’est fait jour dans la relation transatlantique, Un sommet de l’OTAN prendra place à Bruxelles dans les semaines qui viennent, qui permettra d’évoquer l’état de cette relation en présence de M. Trump.

De ce point de vue, monsieur Yannick Vaugrenard, il me semble en effet que nous devons mobiliser l’Europe, et j’en discute avec le Président de la République. Ce trouble dans la relation transatlantique nous interroge tous et impose un sursaut de la solidarité.

Si nous ne nous prenons pas en main, quelle crédibilité nous restera-t-il ? Mes interlocuteurs me disent : « que voulez-vous que nous fassions ? Nous devons penser avant tout à notre sécurité. » C’est compréhensible. L’Irak a beaucoup donné ces dernières années.

C’est un moment majeur dans la relation entre les puissances, qui introduit une rupture de l’ordre international issu de 1945. L’Europe doit prendre conscience de ces enjeux et s’organiser, car la France seule ne le peut pas. Nous avons adopté une posture très ferme vis-à-vis des Turcs, mais nous devons conserver un moyen de leur parler et être attentifs à ce qu’ils veulent faire.

M. Joël Guerriau, je n'ai, quant à moi, jamais dit que Daech était mort. J'ai pu évoquer la défaite du califat territorial, après les dernières batailles du mois de mars, mais M. Baghdadi n'a pas été arrêté et Daech n'a pas disparu.

S'agissant des détenus, l'essentiel est pour l'instant resté sous contrôle. La sécurité des zones sensibles est assurée, sauf à Aïn Issa où un camp est séparé en deux, avec des femmes et des enfants de djihadistes d'un côté et des réfugiés de l'autre. Dans ce camp, des mouvements se sont produits il y a trois jours, des femmes sont parties, certaines sont ensuite revenues, je n'ai pas d'information plus complète. Avec l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark et la Suède, nous discutons de manière approfondie avec l'Irak du traitement des combattants. Nous sommes ainsi en contact avec les autorités politiques, judiciaires, pénitentiaires pour élaborer un dispositif de judiciarisation.

Cela ne se produira pas dans l'immédiat, mais nous avons l'expérience de mécanismes antérieurs et nous travaillons sur cette hypothèse. Les Irakiens sont compréhensifs et coopératifs, mais leur préoccupation majeure reste les milliers de djihadistes. Quoi qu'il en soit, du fait de l'histoire et de la confiance que nous avons construite, nous sommes en bonne position. Certains mouvements locaux ne sont toutefois pas favorables à ce processus, mais cela relève de questions internes au gouvernement irakien.

Les manifestations récentes, qui ont fait des morts, n'opposaient pas simplement les Chiites aux Sunnites. Il s'agissait plutôt d'un soulèvement populaire contre le Gouvernement en général, et la corruption.

M. Pierre Laurent. – Le coordinateur du pôle anti-terroriste en France a déclaré qu'il vaudrait mieux que chaque pays rapatrie ses ressortissants pour les juger, y compris pour des raisons de sécurité.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Je vous suggère de l'interroger sur ce sujet et de lui demander comment il ferait. J'ai été surpris de cette déclaration.

M. Christian Cambon, président. – La Belgique, d'après M. Trump, souhaite récupérer les siens. Si chacun agit en ordre dispersé...

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Ce n'est pas simple. Nous avons sorti dix-sept enfants dans le passé. Je ne me hasarderai pas à envoyer des diplomates traiter ces questions, tant le terrain est devenu dangereux. La confiance envers la France n'est pas touchée, au contraire. L'Europe sera-t-elle à même de relever ce défi ? On peut être optimiste. Peut-être un prochain accord va-t-il permettre la sécurisation de la zone. Il n'empêche que des actes ont été posés, ce qui posera à l'avenir un problème de crédibilité. Il y a aussi des invraisemblances. M. Trump a dit qu'il n'irait pas séparer Turcs et Syriens à 11 000 kilomètres des États-Unis. Après le 11 septembre, l'article 5 de l'OTAN a été mobilisé pour la seule fois de l'histoire de l'Alliance. Nous étions là, nous avons franchi les 11 000 km pour intervenir en Afghanistan. Et nous avons eu des morts.

M. Christian Cambon, président. – Merci pour ce point de situation.

Projet de loi de finances pour 2020 - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères

M. Christian Cambon, président. – Nous entendons l'exposé du ministre aujourd'hui, et remettons les questions à une réunion ultérieure.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Le budget de mon ministère pour 2020 passe pour la première fois le seuil des 5 milliards d'euros, en hausse de 138,5 millions d'euros, soit 3 %, par rapport à la loi de finances initiale de 2019. Il se décompose en deux parties : 2,87 milliards d'euros pour la mission « Action extérieure de l'État », dont les crédits augmentent de 2,3 millions d'euros, et 2,14 milliards d'euros pour le programme 209 « Aide publique au développement », en hausse de 136 millions d'euros.

Nous menons une réforme des réseaux de l'État à l'étranger dans le cadre du programme « Action publique 2022 » pour améliorer l'efficacité de notre action. Cette réorganisation place le Quai d'Orsay au centre du jeu, puisque la gestion des emplois de soutien et des crédits de fonctionnement de tous les réseaux internationaux de l'État est désormais unifiée sous sa seule responsabilité. Cela met un terme à une gestion en silo des ressources humaines. Très concrètement, nous mutualisons les chauffeurs, les secrétariats, etc. Cette réforme s'est traduite par le transfert sous le plafond d'emplois du ministère, au 1^{er} janvier 2019, de 387 emplois et de leur masse salariale.

Nous unifions également la gestion des crédits de l'État à l'étranger. Mon ministère est affectataire depuis cette année de l'ensemble du parc immobilier de l'État à l'étranger, et gère également les parcs de véhicules. Les frais de fonctionnement correspondant sont d'environ 15 millions d'euros. Cette réorganisation renforce la cohérence de l'action interministérielle de nos ambassadrices et nos ambassadeurs, et nous aide à maîtriser l'évolution de notre budget. Mon ministère a travaillé avec sérieux et loyauté pour dégager les économies prévues dans le cadre de cette réforme. Son plafond d'emplois se trouve ainsi ramené à 13 524 emplois l'an prochain, soit une économie de 15 millions d'euros sur la masse salariale.

L'année dernière, j'avais été interpellé sur l'éventualité d'une cible initiale de 10 %. Grâce à votre détermination, nous avons pu réduire cette cible à 5,5 % de la masse salariale. Au total, les crédits de personnel s'élèveront à 977 millions d'euros en 2020, soit moins d'un cinquième du budget du ministère des affaires étrangères. Leur hausse de 1,6 % peut surprendre, alors que le nombre d'emplois diminue. Ce phénomène n'est pas propre à mon ministère, puisque le nombre d'emplois de l'État a diminué de plus de 10 % en dix ans quand la masse salariale a augmenté dans le même temps de 10 %. Or, sur la période 2008-2018, la masse salariale de mon ministère n'a progressé que de 8,7 %, en raison de diverses mesures catégorielles et du GVT.

Un autre élément doit être pris en compte : les trois quarts des agents du ministère sont en poste à l'étranger, où ils sont exposés aux effets d'une inflation supérieure à celle que nous connaissons en France : entre 2008 et 2018, l'inflation mondiale a dépassé 48 %, contre 15 % chez nous. La dépréciation de l'euro a également gonflé notre masse salariale. Il s'agit de facteurs exogènes sur lesquels nous n'avons guère prise.

Toutefois, nous avons intégré l'inflation dans les chiffres de la masse salariale qui vous seront présentés, et nous allons constituer une provision reflétant les sommes que nous

estimons nécessaires pour préserver le pouvoir d'achat des agents du ministère compte tenu de l'inflation. J'aurais pu repousser la concertation à la fin de l'année, mais il me semble de bonne gestion d'inscrire ces sommes, que nous estimons à 15 millions d'euros, dans le budget initial que je vous présente aujourd'hui. Deuxième élément nouveau, confirmé par le Premier ministre dans sa lettre-plafond : le risque d'une perte de change en gestion sera couvert en fin d'année par la mobilisation de notre réserve de précaution. Nous avons passé un accord avec le ministère des comptes publics. S'il y a une perte, nous serons couverts ; un gain, nous rembourserons ! C'était une revendication que nous avons depuis très longtemps.

Les crédits du programme 105, consacré à l'action de la France en Europe et dans le monde, sont maintenus à 1,13 milliard d'euros. Ceux du programme 151, consacré aux Français à l'étranger et aux affaires consulaires, se maintiennent également, avec 136 millions d'euros hors dépenses de personnel. Ceux du programme 185, consacré à la diplomatie culturelle et d'influence, augmentent, hors dépenses de personnel, de 18 millions d'euros pour atteindre 643 millions d'euros. Si les moyens de notre réseau diplomatique et consulaire sont stabilisés, ceux de notre politique d'influence sont en hausse.

Les crédits de fonctionnement des services centraux et des postes dans le programme 105, de 354 millions d'euros, sont en légère hausse de 1,3 %. La réforme des réseaux de l'État nous permet de dégager une économie de 3 millions d'euros sur les moyens de fonctionnement, notamment grâce à la renégociation des contrats de prestation de service, désormais unifiée par nos ambassades, ce qui fait par exemple baisser le coût de nos factures de téléphone, ou grâce à la rationalisation du parc automobile. Nous avons aussi intégré dans ces crédits la compensation du différentiel d'inflation entre la France et le reste du monde, au bénéfice du fonctionnement des postes à l'étranger. Cette mesure a été établie très rigoureusement sur la base des anticipations d'inflation du FMI. Il s'agit d'une mesure complémentaire à la couverture des risques de change.

Comme vous me l'aviez demandé l'an dernier, j'ai veillé à augmenter les moyens de l'entretien de notre patrimoine exceptionnel à l'étranger. Le budget immobilier passe de 72 à 80 millions d'euros, soit une augmentation de 9 %. Cette mesure nous permettra d'agir face à la dégradation de nos biens immobiliers et au ralentissement des cessions immobilières à l'étranger qui réduit l'abondement de crédits au profit du programme 723 correspondant au compte d'affectation spéciale. Comme je m'y étais engagé, nous avons stoppé l'hémorragie de nos biens immobiliers à l'étranger, dont je considère qu'ils constituent des outils de travail majeurs, jouant un rôle indéniable en termes d'influence et d'attractivité. Le plan de sécurisation de nos ambassades et de nos lycées sera poursuivi en 2020. Pour mémoire, 100 millions d'euros ont été rendus disponibles à cette fin en 2019 et 2020 sur des crédits non budgétaires du compte d'affectation spéciale 723 de la direction de l'immobilier de l'État. Nous avons dégagé des moyens pour achever la sécurisation de nos implantations à l'étranger qui devrait être achevée en 2020, 2021 au plus tard.

En 2020, nous prévoyons de vendre pour 30 millions de biens immobiliers à l'étranger, ce qui devrait nous permettre de poursuivre les investissements nécessaires par le biais de ce compte d'affectation spéciale. Cela dit, nous devons réfléchir au financement de notre politique immobilière après 2021 : nous ne pouvons pas vendre indéfiniment nos emprises majeures à l'étranger. La sécurisation sera financée, mais il faudra bien entretenir ce patrimoine à l'étranger, sans plus vendre. Si le Sénat a des suggestions.

M. Christian Cambon, président. – Nous connaissons bien ce sujet !

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – C'est un sujet que j'ai trouvé en arrivant. La méthode consistant à vendre les bijoux de famille n'est plus acceptable, et je me suis opposé à certaines ventes. Il faudra trouver d'autres solutions.

Les crédits de la diplomatie culturelle et d'influence sont en hausse de 3 %. J'ai fait stopper leur baisse continue et je les ai fait remonter depuis ma prise de fonction. En effet, dans un contexte de concurrence exacerbée au plan international, la diplomatie culturelle devient une diplomatie stratégique. Nous voulons donc continuer l'enseignement et la diffusion de notre langue et de notre vision de la culture, et défendre nos industries culturelles et créatives. Je sais l'attention que vous portez chaque année aux moyens alloués à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Ils ont augmenté de 24,6 millions d'euros, et notre subvention à l'opérateur atteindra 408 millions d'euros. J'avais dû subir 33 millions d'euros de réduction en 2017 : nous revenons à une meilleure situation. J'ai présenté avec Jean-Michel Blanquer un plan de développement de l'enseignement français à l'étranger, qui a pour objectif d'accueillir davantage d'élèves en élargissant le cercle des partenaires, et d'alléger les procédures d'homologation, même si elles resteront exigeantes. Nous disposerons de 1 000 titulaires supplémentaires, qui vont être rapidement détachés, et pourrons mobiliser des ressources locales. Le Président de la République souhaite que nous doublions le nombre d'élèves dans ces établissements d'ici à 2030. C'est un enjeu considérable.

Le montant des bourses au bénéfice des étudiants étrangers sera maintenu au même niveau que l'an passé, et nous consacrerons les deux tiers des crédits du programme 105 aux contributions européennes et internationales. La réduction du coût des opérations de maintien de la paix, avec la fermeture de celles déployées à Haïti et dans le Darfour, compensera la hausse de nos contributions aux organisations internationales, européennes – comme le Conseil de l'Europe – ou d'influence – comme le soutien de nos compatriotes et des jeunes experts associés dans les organisations internationales.

Nos Français résidents ou de passage à l'étranger constituent aussi un vecteur d'influence et d'attractivité considérable. Nous poursuivons la modernisation de notre action consulaire pour leur assurer un meilleur service public, grâce à une dématérialisation accrue de leurs démarches administratives. Nous avons quatre projets emblématiques : le vote par Internet, France visas, qui sera pleinement opérationnel fin 2021, le registre d'état civil électronique, qui sera opérationnel fin 2022, et le centre de réponse téléphonique et courriel unique. La numérisation des actes d'état civil dégagera des économies et permettra un meilleur service, en évitant aux Français d'avoir à effectuer parfois plusieurs centaines de kilomètres pour venir chercher tel ou tel acte d'état civil.

Je vous confirme que l'enveloppe des bourses scolaires sera préservée à hauteur de 105 millions d'euros. En cas de besoin, la soulte accumulée par l'AEFE grâce à la sous-consommation de ses lignes les années passées permettra de couvrir les besoins. J'avais évoqué cette question que je sais sensible l'année dernière et je reste attentif à ce sujet.

Je rappelle enfin que les agents de mon ministère rapportent au budget de l'État des recettes grâce aux droits de visa. Celles-ci s'élevaient à 139 millions d'euros l'an passé, dont 3 % sont utilisés pour financer le recrutement des vacataires dans les services de visas et la promotion des destinations françaises à l'étranger via Atout France.

La seconde mission budgétaire de mon ministère a trait à notre aide publique au développement (APD). L'APD correspond à l'agrégation de dépenses très diverses, dont le

recensement obéit à des standards précis de l'OCDE. Parmi ces dépenses figurent celles relatives aux réfugiés, à la recherche dans le domaine du développement, d'autres programmes budgétaires ministériels, des flux financiers, les prêts de la France, des dépenses relevant d'autres entités publiques que l'État – par exemple la part française du financement transitant par l'Union européenne, par la coopération décentralisée, par les agences de l'eau... Les programmes 110 et 209 représentent environ un tiers des crédits du total de l'APD.

Le programme 110 « Aide économique et financière au développement » est géré par le ministère de l'économie et des finances. Ses autorisations d'engagement (AE) s'élèvent à 4,48 milliards d'euros, et ses crédits de paiements (CP) à 1,14 milliard d'euros. Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » est sous ma responsabilité. Hors dépenses de personnel, il représente 2,68 milliards d'euros d'AE et 1,98 milliard d'euros de CP, soit plus de 50 % de notre budget. Les CP sont en hausse de 128 millions d'euros par rapport à 2019, soit 7 %. Cette progression nous permettra de poursuivre une trajectoire ascendante de l'APD, avec pour objectif d'y consacrer 0,55 % de notre richesse nationale en 2022, conformément à l'engagement du Président de la République rappelé encore fin août lors de la conférence des ambassadeurs. Nous avons déjà redressé notre trajectoire, qui avait atteint son niveau le plus bas en 2016, avec 8,6 milliards d'euros. En 2018, nous avons réalisé 10,3 milliards d'euros, soit 0,43 % de notre PIB.

Les priorités de 2020 seront fixées par le comité interministériel de la coopération internationale du développement. Y figureront en bonne place le climat, la santé, l'éducation, la prévention des crises et l'égalité entre les femmes et les hommes. Nous conservons les mêmes choix géographiques, l'Afrique, notamment, qui compte que dix-neuf pays prioritaires, mais aussi les pays en crise. Comme je m'y étais engagé l'année dernière, nous procéderons en 2020 à un rééquilibrage des grands thèmes, des acteurs, des bénéficiaires et des instruments de notre APD pour rendre notre action de solidarité plus cohérente avec nos priorités politiques : d'une part, à travers un effort conséquent en faveur des organisations internationales et des ONG ; d'autre part, grâce au recours privilégié aux instruments directement disponibles pour le réseau diplomatique, avec une augmentation de l'aide humanitaire et des Fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI), qui sont à la main des ambassadeurs.

L'action que nous menons grâce au programme 209 repose sur une logique triple. Notre action bilatérale nous permet de projeter dans le monde nos priorités géographiques et sectorielles et de peser sur les décisions de nos partenaires. Pour rétablir les leviers d'action directe de la France sur nos priorités géographiques et sectorielles, nous poursuivons cette année la dynamique que j'avais déjà exposée l'année dernière qui consiste à renforcer la composante bilatérale de notre APD d'ici 2022. Nous maintenons l'objectif d'allouer les deux tiers de la hausse des AE de la mission APD à des objets bilatéraux, et un tiers à la coopération multilatérale. En effet, j'ai constaté en arrivant que l'essentiel allait au système multilatéral et que nous n'avions plus la maîtrise de notre propre action ! J'ai donc inversé cette logique.

Nous augmentons les moyens consacrés aux projets directement initiés par les ambassades, qu'on appelle les FSPI, qui vont atteindre 60 millions d'euros, soit 36 millions de plus qu'en 2019. Cela permet aux ambassadeurs d'engager tout de suite des fonds, qui sont ensuite relayés par l'AFD.

M. Christian Cambon, président. – Très bien !

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Par exemple, à Madagascar, nous contribuons au renforcement de la formation professionnelle par la professionnalisation de l'offre de formation immédiate – qui bénéficie du FSPI – et par la création d'une école d'ingénieurs utilisant l'alternance – financée par l'AFD – ce qui crée un cheminement beaucoup plus efficace et rapide. Vous savez en effet que la mise en œuvre des moyens de l'AFD prend du temps, qui correspond au délai d'ouverture des autorisations d'engagement, soit deux à trois ans parfois. L'articulation FSPI-AFD permet de gagner en réactivité.

Deuxième inflexion importante à notre aide bilatérale : l'aide humanitaire va bénéficier d'un effort budgétaire de 100 millions d'euros supplémentaires, comme l'a souhaité le Président de la République, et transitera par divers canaux, qui ne sont pas uniquement bilatéraux, comme le fonds d'urgence humanitaire, qui dépend du centre de crise, ou les contributions au volant multilatéral de l'aide alimentaire européenne. Ses crédits sont en hausse de 100 millions d'euros, et atteignent ainsi 155 millions d'euros.

Enfin, la priorité à l'aide bilatérale se traduit par une nouvelle augmentation, mais à un rythme moins soutenu, des moyens alloués à l'AFD au titre de l'aide-projet, qui reste notre ligne centrale d'aide bilatérale. Ceux-ci atteignent un milliard d'AE, soit un doublement par rapport à 2018, mais un niveau plus faible qu'en 2019. Je vous rappelle que la progression à surveiller est celle des CP. Ils atteindront 475 millions d'euros en 2020, auxquels s'ajouteront les 186 millions d'euros de crédits extrabudgétaires imputés sur le fond de solidarité pour le développement, soit une hausse de 148 millions d'euros.

Je me suis engagé à ce que les subventions aux ONG augmentent. Elles dépasseront pour la première fois les 100 millions d'euros. Enfin, les crédits relatifs à la coopération décentralisée augmenteront de 24 %, conformément aux engagements que j'avais pris devant les élus : j'avais proposé un doublement d'ici à 2022, je suis cette trajectoire. Les collectivités territoriales sont particulièrement engagées dans le Sahel.

Le rapprochement entre l'Agence française de développement (AFD) et Expertise France sera inscrit dans le projet de loi de programmation sur le développement, qui en précisera les modalités. Je souhaite rendre le pilotage de l'AFD plus efficace, comme vous l'aviez réclamé avec force l'an dernier. C'est pour moi une priorité. Nos actions doivent servir nos priorités géographiques ou thématiques. Cela passe par une chaîne de pilotage renouvelée, depuis Paris jusqu'au terrain où la France met en œuvre sa politique. Les ambassadeurs auront pleine responsabilité pour piloter l'équipe France : l'articulation doit se faire autour d'eux. Il n'y a pas les ambassadeurs d'une part et l'AFD d'autre part. Il y a « les ambassadeurs dont l'AFD ». Je vais mettre en place un comité de pilotage qui fera régulièrement le point sur notre politique de développement et l'activité de l'AFD.

M. Christian Cambon, président. – C'est très bien !

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Par ailleurs, je vais mettre en place sous mon autorité un comité de pilotage qui fera régulièrement le point sur notre politique de développement et l'activité de l'AFD. C'est une mesure importante qui vient, en partie, de vos propres recommandations. En matière de développement, il y a aussi la logique multilatérale. Nous sommes mobilisés pour renforcer le multilatéralisme : c'est l'un de mes thèmes politiques de référence. En 2020, notre soutien aux organisations internationales atteindra 292 millions d'euros en CP, soit 97 millions de plus que l'an passé. Il en va de la crédibilité internationale de la France. Ces crédits vont en soutien aux agences des Nations-Unies, en particulier celles qui sont engagées dans l'action humanitaire. Nous renforçons le financement

du Haut-commissariat aux réfugiés et de l'Organisation internationale pour les migrations. Nous poursuivons nos efforts en faveur de l'éducation en accroissant notre contribution à l'Unesco, et nous augmentons notre appui à la nouvelle académie de l'Organisation mondiale de la santé lancée à Lyon lors de la mobilisation pour le Fonds mondial contre le Sida, avec l'ambition d'accueillir les professionnels mondiaux de la santé sur notre territoire à Lyon. Cette rencontre à Lyon a été très stimulante. Nous devons retrouver une diplomatie du développement de la santé. La France avait dans le passé une expertise reconnue dans ce domaine. Elle avait déclinée mais nous sommes en passe de retrouver cette influence grâce au Fonds mondial. Ce sera pour moi un thème majeur dans les mois à venir.

L'enveloppe consacrée aux autres contributions volontaires hors Nations Unies concerne les engagements dans différents forums : Partenariat mondial pour l'éducation, conférence de Pékin+25, et d'autres engagements, dont la francophonie, avec une contribution qui demeure à un niveau élevé de près de 48 millions d'euros. Plusieurs de nos contributions multilatérales dans le domaine de la santé, de l'éducation et du climat resteront, comme les années précédentes, financées partiellement ou totalement par le Fonds de solidarité pour le développement, qui est alimenté par deux taxes affectées : la taxe sur les transactions financières et la taxe sur la solidarité des billets d'avion. Ce sera en particulier le cas du Fonds vert pour le climat, dont la prochaine conférence de reconstitution se tient à Paris à la fin de cette semaine. Le Fonds mondial contre le sida, la tuberculose et le paludisme est accru. Le Président de la République avait souhaité que soit atteint le chiffre de 14 milliards d'euros. C'est chose faite, après un combat auquel notre diplomatie a largement participé – la France augmentera sa part de 20 %. Nous participons aussi au Fonds européen de développement pour 842 millions d'euros. C'est un montant important, qui fait de nous le deuxième contributeur, ce qui nous permet de vérifier que nos priorités – l'Afrique, les pays les moins avancés ou la lutte contre le changement climatique – soient bien prises en compte dans le futur cadre financier pluriannuel.

M. Christian Cambon, président. – Merci de cette présentation. Les chiffres sont assez encourageants, notamment pour l'APD.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Nous nous reverrons avant le débat budgétaire. J'ai essayé de mettre en lumière les points les plus significatifs, notamment ceux sur lesquels votre commission m'avait interpellé l'année dernière.

M. Christian Cambon, président. – On voit que certains sujets avancent, notamment sur l'aide au développement. Quand la loi cadre nous sera-t-elle présentée ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Elle devrait passer prochainement au conseil des ministres et arriver au Parlement au début de l'année prochaine.

La réunion est close à 18 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.

Mercredi 30 octobre 2019

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 10 h.

Projet de loi de finances pour 2020 – Audition de M. François Delattre, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

M. Christian Cambon, président. – Nous accueillons M. François Delattre, qui était notre brillant représentant auprès des États-Unis puis des Nations unies, pour une audition budgétaire sur les moyens du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) pour 2020. Les crédits sont en hausse de 3 %, hausse qui recouvre deux mouvements opposés : le maintien d'une augmentation importante, de 7 %, des moyens de l'aide publique au développement (APD) – nous entendrons M. Rémy Rioux en fin de matinée – et la réduction annoncée des moyens de l'action extérieure de l'État avec le programme « Action publique 2022 ». Chaque année, nous nous plaignons amèrement de la contraction des moyens de l'État...

Pour l'aide publique au développement, nos interrogations sur la réalité du pilotage politique de l'opérateur AFD ne sont pas apaisées, compte tenu de sa croissance, de l'éclatement de ses tutelles, et de la disproportion croissante de leurs moyens respectifs. Notre commission a toujours regretté qu'il n'y ait pas un ministère de la coopération et du développement – sans pour autant remettre en cause les compétences du directeur général... De plus, la nouvelle croissance des crédits ne sécurise pas la trajectoire susceptible de conduire au 0,55% du revenu national brut (RNB) annoncé, à moins d'une augmentation massive, donc peu réaliste, sur les deux prochaines années. Nous aimerions aussi débattre des grandes orientations, de la répartition entre aide bi- et multilatérale et de l'évaluation, de l'avenir d'Expertise France. Enfin, quand la loi d'orientation, qui traitera de ces sujets, sera-t-elle déposée ?

Nous sommes dubitatifs sur les moyens du réseau diplomatique. Quel est finalement le résultat de la mutualisation interministérielle à l'étranger annoncée et amorcée l'année dernière ? Elle englobait le personnel, les logements et les moyens. Mais tous les ministères ont-ils joué le jeu, notamment Bercy et La Défense ? Quels sont les résultats : des pools de chauffeurs, des secrétariats communs, des parcs immobiliers rationalisés ? Pourtant, dans certains pays, les implantations françaises sont encore éparpillées : il y a six implantations à Haïti par exemple. Cette mutualisation est-elle un réel levier de rationalisation ?

Le plan de développement de l'enseignement français à l'étranger mobilise 25 millions d'euros supplémentaires, en faveur de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) : cette augmentation de crédits est-elle limitée à 2020 ou bien pérenne ? Les objectifs sont très ambitieux, puisque le Président de la République souhaite doubler le nombre d'élèves d'ici à 2030, donc transformer très profondément le réseau, qui devra avoir une taille suffisante pour accueillir ces élèves, sans le dénaturer. C'est un défi majeur !

Nos rapporteurs ne manqueront pas de vous interroger sur le projet immobilier Quai d'Orsay 21, dont ils ont visité le chantier.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo diffusée en direct et en vidéo à la demande.

M. François Delattre, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. – Je suis très heureux et très honoré de me présenter devant vous pour la première fois, avec l'excellente équipe qui m'accompagne, dans le cadre de vos auditions sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 et plus particulièrement sur l'évolution des deux missions qui sont pilotées par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, « Action extérieure de l'État » et « Aide publique au développement ».

Le ministre vous a présenté avec précision, la semaine dernière, les grandes masses et les objectifs du budget de notre ministère pour l'année 2020. Ce budget doit permettre à la France de jouer efficacement son rôle de puissance d'équilibre et il répond à un double objectif : d'abord, être en phase avec nos besoins et nos objectifs, grâce à des crédits stabilisés de 2,87 milliards d'euros sur la mission « Action extérieure de l'État », soit une progression de 2,3 millions d'euros. Les crédits des programmes 105 et 151, qui assurent le bon fonctionnement de nos réseaux diplomatiques et consulaires, sont maintenus à leur niveau de 2019, tandis que les crédits du programme 185 consacré à la diplomatie culturelle augmentent de 3 %. Nous pourrions ainsi mieux promouvoir l'enseignement et la diffusion du français, mieux défendre nos industries créatives, développer notre coopération scientifique et renforcer notre attractivité universitaire – sujets qui vous tiennent particulièrement à cœur.

Second objectif, nous voulons développer davantage la marque de notre solidarité internationale à travers la mission « Aide publique au développement », avec la poursuite d'une trajectoire ascendante de notre APD pour atteindre 0,55 % du RNB en 2022. Les crédits sont en nette augmentation, pour atteindre 2,14 milliards d'euros.

L'année dernière, vous avez mis en avant des éléments sur notre outil diplomatique, son réseau et sa capacité budgétaire à faire face aux risques exogènes. Notre ministère prend toute sa part dans la transformation publique. Depuis la dernière audition de mon prédécesseur, il y a un an, nous avons effectué un travail sérieux, avec professionnalisme et loyauté, afin de mettre en place la réforme des réseaux de l'État à l'étranger. Cette réforme vise deux objectifs : donner davantage de latitude à chaque ambassadeur pour exercer le rôle de pilote de l'action extérieure de l'État ; et optimiser l'utilisation de nos ressources et contribuer à l'effort de réduction des dépenses publiques.

Nous avons simplifié la gestion des fonctions supports, pour la rendre plus économe, plus rationnelle et plus efficace. Auparavant cloisonnée entre les différents services de l'État représentés à l'étranger, elle est désormais unifiée sous la responsabilité du ministère. Cette réforme a regroupé dès 2019 les ETP, les agents de soutien et les crédits de fonctionnement et d'investissement, délégués et exécutés à l'étranger. Cela concernait huit ministères, soit 18 programmes budgétaires, qui sont regroupés désormais sur le seul budget du MEAE. Je rends hommage au travail des secrétaires généraux d'ambassade, véritables pilotes d'une gestion intégrée des moyens de soutien. Depuis le 1^{er} janvier, ils s'appuient sur une convention interministérielle de gestion, âprement négociée entre les ministères, qui est un outil clé pour nos équipes. Selon les premiers retours d'expérience, la réforme était utile – même si elle n'était pas facile – puisqu'elle a eu au moins quatre effets positifs : elle a apporté plus de transparence et de transversalité dans la gestion des moyens de soutien ; elle instaure un nouveau dialogue de gestion interministérielle – les postes informent les administrations concernées, et les services des ambassades s'attachent à rechercher localement des solutions, avec un dialogue beaucoup plus fluide ; elle donne un nouvel élan au processus

d'optimisation des dépenses au sein des ambassades grâce au regroupement des contrats – téléphonie, nettoyage, assurance automobile, réduction du parc automobile dans les grands postes... ; elle harmonise les règles et les pratiques interministérielles et apporte plus d'équité entre les agents. Cette réforme permet désormais une allocation réellement améliorée des moyens et nous constatons déjà des économies d'échelle progressives, grâce aux solutions de gestion mises en place par les gestionnaires en ambassade : 3 millions d'euros l'an prochain, ce n'est pas rien !

Nous respectons nos engagements d'économies sur la masse salariale. Le ministère respectera sa trajectoire et parachèvera sa réforme sur toute la durée du processus, jusqu'en 2022. Il vise 45 millions d'euros d'économies sur sa masse salariale, soit une suppression de 416 ETP. Nous avons déjà accompli une bonne part du chemin en 2018 et en 2019, néanmoins l'effort reste important pour 2020. Nous nous sommes engagés à réaliser 80 nouvelles suppressions d'ETP l'an prochain et à ramener notre plafond d'emplois à 13 524 emplois.

Je souhaite vous rassurer sur la méthode : toutes ces suppressions ont fait l'objet d'un dialogue étroit entre l'administration centrale et l'ensemble de notre réseau, sur la base de trois séries de critères : d'abord des critères politiques, avec une priorité donnée à l'Asie et aux pays émergents, une stabilité dans les pays du G5-Sahel et une attention particulière donnée à plusieurs pays clés ; ensuite, des critères de taille de postes pour tenir compte des marges de rationalisation les plus importantes ; et enfin, des critères de cohérence avec la relation bilatérale et bien sûr le plan d'action de l'ambassadeur.

L'orientation générale pour 2020 fait porter l'effort en ETP et en masse salariale plutôt sur les chancelleries politiques, en préservant les services de gestion des ambassades qui sont en première ligne pour mettre en œuvre la réforme. Sur les 81 suppressions d'ETP, 38 concerneront le programme 105, et ce seront essentiellement des fonctionnaires titulaires – 18 ETP – ou des CDI affectés à l'étranger – 20 ETP ; 16 agents de droit local seront aussi concernés. Les autres programmes 151, 185 et 209 contribuent à hauteur respectivement de 22, 6 et 15 ETP.

Je vous signale des effets collatéraux que vous avez pu constater sur le terrain : cette réforme fait peser une charge de travail substantielle sur l'ensemble des secrétaires généraux d'ambassade, et les équipes sont parfois en surchauffe. C'est un point de préoccupation majeur et nous faisons le maximum pour les soutenir concrètement.

Cette réforme est également possible grâce à une dématérialisation accrue des démarches administratives. Le département et notamment la Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) sont mobilisés pour poursuivre la modernisation de l'administration consulaire. Nous avons quatre projets emblématiques : France-Visas sera opérationnel fin 2021, le registre d'état civil électronique d'ici à 2022, le vote par Internet sera utilisé lors des élections consulaires en mai 2020, et le centre de réponses téléphoniques et courriels unique permettra, à terme, à nos concitoyens de joindre 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 nos services consulaires. Près de 4,5 millions d'euros seront consacrés au développement de ces projets en 2020.

Nous veillons naturellement à maintenir la qualité du service public, et nous entendons les messages de nos concitoyens qui veulent améliorer les services consulaires. La numérisation des actes d'état civil sera l'occasion d'économies importantes, avec la suppression non seulement des coûts d'expédition postale, mais l'utilisateur pourra faire

l'économie de plusieurs centaines de kilomètres pour accomplir une formalité... Ce sont donc des mesures concrètes au service de nos compatriotes.

Je partagerai franchement avec vous trois observations sur les limites de l'exercice. D'abord, les gains de productivité du réseau consulaire ne sont pas extensibles à l'infini. Nous n'avons quasiment plus de marge pour les visas. La modernisation du service aux Français bute sur le fait qu'à mission constante, les services continuent d'exiger des personnels instructeurs et décideurs et un service de proximité. Par exemple, pour les aides sociales ou la lutte contre la fraude, à terme, nous devons choisir entre le maintien des ETP ou la réduction des missions. Nous n'en sommes pas là, mais il faut être conscient de cette butée. Ensuite, le remodelage du réseau par transformation des emplois d'expatriés en emplois moins coûteux a un coût, et il n'est pas infini. En 2022, nous aurons épuisé notre potentiel de synergies ; nous aurons toujours besoin d'une proportion significative d'agents expatriés et nous devons tenir compte de chaque situation locale. Il n'est pas si simple ni si avantageux de recourir au marché local, compte tenu des contraintes de vivier d'agents compétents, de nos contraintes de sécurité et de confidentialité, et du nécessaire respect du droit du travail local. Enfin, nous souhaitons faire encore mieux en matière d'harmonisation et de simplification administrative sous l'autorité des ambassadeurs, et constituer des équipes en fonction des plans d'action de nos ambassadeurs et du contexte de chaque pays – c'est un sujet interministériel sensible et nous ne sommes pas encore au bout du chemin.

Autre point de préoccupation, le financement de notre immobilier. Le ministre a souhaité augmenter substantiellement le budget dédié à l'immobilier, qui passe de 72 à 80 millions d'euros, soit une augmentation de 9 %, augmentation importante. Depuis la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et la réforme de la politique immobilière de l'État en 2006, le département, comme tous les autres ministères, appuie ses investissements immobiliers structurants non plus sur ses crédits budgétaires, mais sur le programme 723 « Gestion du Patrimoine immobilier de l'État », géré par la direction de l'immobilier de l'État. Ce programme est adossé à un compte d'affectation spéciale (CAS), le fameux CAS 723 qui est lui-même alimenté par les produits de cessions immobilières. Les ventes de biens immobiliers financent les acquisitions de nouveaux biens immobiliers. La soutenabilité de ce modèle économique interroge actuellement, car les recettes sont en diminution structurelle : les ventes significatives ou les plus aisées à réaliser ont déjà été signées. Malgré des difficultés juridiques ou liées au contexte local, il reste certes des ventes possibles, mais elles ne sont pas toutes souhaitables et peuvent interroger quant au maintien de notre influence et de notre rayonnement. Les recettes prévisibles ne couvrent plus les besoins en investissements structurants.

À cela s'ajoutent les dépenses de sécurisation de nos emprises à l'étranger qui sont naturellement une priorité de premier plan pour l'ensemble du ministère, alors qu'elles étaient réalisées sur crédits budgétaires. Depuis 2018, Bercy y a mis fin et elles seront donc exceptionnellement financées par une avance du CAS 723 de 100 millions d'euros en 2019 et 2020, mais ce montant devra être remboursé avec des produits de cessions entre 2021 et 2025. Cela réduira d'autant nos capacités d'investissements sur la période.

En l'absence de crédits budgétaires suffisants pour assurer l'entretien lourd de nos emprises, mais aussi pour l'aménagement de biens pris à bail, nous avons dû financer certaines opérations sur le programme 723 par dérogation des règles de gestion de ce programme et du CAS. L'utilisation des produits de cession pour ce type d'opération a donc amoindri notre capacité à lancer de nouvelles opérations immobilières. Notre droit de retour à 100 % a été largement obéré entre 2014 et 2017 par des contributions forfaitaires successives

au désendettement de l'État à hauteur de 207 millions d'euros, prélevées sur les produits de cession. Cette somme manque cruellement à notre direction des immeubles et de la logistique pour pouvoir financer le lancement et l'achèvement de plusieurs opérations immobilières de grande importance. Dès 2018, elle n'a plus eu la trésorerie nécessaire pour lancer de nouvelles opérations. Notre politique immobilière est soumise à de fortes contraintes et incertitudes liées à son mode de financement, alors même que la baisse des produits de cessions est prévisible et inévitable. Le montant des crédits à la disposition du ministère est bien inférieur à celui des crédits nécessaires pour achever les opérations en cours et pour engager de nouvelles opérations demandées par nos postes et franchement nécessaires. Nous devons réfléchir rapidement aux moyens que nous consacrerons à notre politique immobilière dès 2021. C'est l'une des principales missions de notre nouvelle directrice des immeubles et de la logistique, dans le cadre d'une nécessaire remise à plat de notre dispositif. Elle y travaille d'arrache-pied.

Troisième préoccupation, nous avons beaucoup travaillé sur les mesures prises pour renforcer la sincérité de notre budget. Grâce au combat mené par le ministre et son cabinet, le projet de budget 2020 est désormais mieux protégé contre les facteurs de risque que sont l'inflation et l'évolution du taux de change. Ce nouveau dispositif concerne une part très substantielle de notre budget. La masse salariale totalisera 977 millions d'euros en 2020, soit une hausse modérée de 1,6 % correspondant à 15 millions d'euros. Cette évolution prend en compte d'une part les augmentations structurelles liées au glissement-vieillesse technicité (GVT) qui bénéficie à tous les agents de l'État et d'autre part, et c'est nouveau, l'inflation mondiale. Les trois quarts des agents du ministère vivent à l'étranger et sont donc exposés aux effets d'une inflation mondiale supérieure à l'inflation en France. Les chiffres sont éloquentes : l'inflation mondiale a atteint plus 48 % entre 2008 et 2018 quand l'inflation française n'était que de 15 % sur la même période. De surcroît, notre masse salariale est définie en euros, alors que nos agents ont recours à l'ensemble des monnaies en circulation. Or, depuis la crise financière de 2008 et la crise de la dette grecque en 2010, la force de l'euro par rapport aux autres monnaies est devenue moins grande. Ces facteurs exogènes pèsent sur notre masse salariale et sur l'évolution ; nous n'avons pas de prise sur eux. Nous avons amélioré la sincérité de notre budget en anticipant ses effets sur la rémunération des agents. Jusqu'à présent, nous vous demandions de prendre en compte cet élément *a posteriori* lors du vote d'une augmentation de notre masse salariale en loi de finances rectificative (LFR). Pour la première fois avec le PLF pour 2020, nous avons intégré une provision qui reflète les sommes estimées nécessaires pour préserver le pouvoir d'achat des agents du ministère, à hauteur de 15 millions d'euros. Cela nous semble être de bonne gestion. Par ailleurs, le ministre a obtenu que le risque d'une perte de change en gestion soit couvert en fin d'année par la mobilisation de notre réserve de précaution. Ces deux évolutions marquent un progrès réel pour la sécurisation de nos moyens d'action et pour la sincérité de notre budget.

La seconde mission budgétaire du MEAE, l'aide publique au développement, se compose de deux programmes. Le programme 110 « Aide économique et financière au développement » est gérée par le ministère de l'économie et des finances, et s'élève à 4,48 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,14 milliard d'euros en crédits de paiement (CP) ; le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » s'élève, hors dépenses de personnel, à 2,68 milliards d'euros en AE et 1,98 milliard d'euros en CP, soit la moitié du budget. Il est en hausse de 128 millions d'euros – soit 7 % – par rapport à 2019. L'APD poursuivra ainsi sa trajectoire ascendante dans la perspective d'atteindre 0,55 % du RNB en 2022. L'APD s'est largement redressée après son plus bas niveau en 2016, durant lequel elle atteignait 8,6 milliards d'euros. En 2018, dernière année validée par l'OCDE, nous avons réalisé 10,3 milliards d'euros d'APD, soit 0,83 % du RNB.

Les priorités en 2020 resteront celles fixées par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018 ; elles articulent des priorités sectorielles fortes – le climat, la santé, l'éducation, le traitement des fragilités et la prévention des crises, l'égalité entre les femmes et les hommes – et des choix géographiques – Afrique en général et les 19 pays prioritaires en particulier, ainsi que les pays en crise.

L'action du programme 209 repose sur une triple logique, d'abord bilatérale, pour rétablir les leviers d'action directe de la France sur nos priorités géographiques et sectorielles. Nous maintenons l'objectif d'allouer les deux tiers de la hausse moyenne des AE sur la mission APD à des objets bilatéraux et un tiers à la coopération multilatérale. Trois vecteurs de notre aide bilatérale seront particulièrement privilégiés en 2020.

Premièrement, les moyens consacrés localement aux projets initiés par les ambassadeurs atteindront 60 millions d'euros en 2020, soit plus de 36 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale (LFI) 2019. Ces programmes directement à la main des ambassadeurs sont très efficaces pour financer des projets très concrets rapidement et complémentaires de l'action de l'AFD.

Deuxièmement, l'aide humanitaire bénéficiera d'un effort budgétaire de 100 millions d'euros supplémentaires, comme l'a souhaité le Président de la République. Les moyens consacrés à la gestion et la sortie de crise seront abondés de 50 % pour atteindre 155 millions d'euros, conformément à notre stratégie humanitaire.

Troisièmement, la priorité accordée à l'aide bilatérale se traduit par une nouvelle augmentation, mais à un rythme moins soutenu, des moyens alloués à l'AFD depuis 2018 au titre de l'aide-projet, qui reste notre ligne centrale. Plus d'un milliard d'euros en AE y sont consacrés dans le PLF 2020, soit un doublement par rapport à 2018, et 475 millions d'euros en CP pour l'aide-projet – dons, aide aux ONG et la rémunération de l'AFD, auxquels s'ajoutent les 186 millions d'euros de crédits extrabudgétaires imputés sur le Fonds de solidarité pour le développement (FSD), soit une hausse de 148 millions d'euros, + 44 %.

Les crédits relatifs à l'appui à la coopération décentralisée augmenteront de 24 %, soit 2,3 millions d'euros, pour atteindre 11,5 millions d'euros, avec pour objectif leur doublement d'ici à 2022. C'est un relais d'influence majeure pour notre image dans le monde, mais aussi un canal d'intervention important pour notre aide au développement et pour la promotion et l'attractivité de notre territoire.

Au titre de nos leviers bilatéraux, je n'oublie pas les autres opérateurs du développement comme Expertise France, l'Institut de recherche pour le développement (IRD) ou encore le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad).

Notre action en matière de développement répond aussi à une logique multilatérale. La France est déterminée à préserver un multilatéralisme efficace et responsable. Cela suppose d'apporter un soutien politique et financier important au système de développement et d'aide humanitaire des Nations-Unies, en lien avec nos priorités, notamment la jeunesse ou l'égalité entre les femmes et les hommes. En 2020, notre appui volontaire en faveur des organisations internationales atteindra 292 millions d'euros en CP, soit 97 millions d'euros de plus que l'an dernier. Cet effort considérable soutiendra les agences des Nations-Unies impliquées notamment dans l'action humanitaire – le Haut-

Commissariat aux réfugiés (HCR), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), ONU Femmes et le Fonds des Nations unies pour la population (Fnuap). Nous augmentons notre contribution à l'Unesco dédiée à l'employabilité des jeunes, notamment des jeunes filles et des adolescentes. Nous appuierons aussi la nouvelle académie de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), qui accueillera des professionnels mondiaux de la santé à Lyon.

L'enveloppe consacrée aux autres contributions volontaires hors Nations-Unies va presque quadrupler en 2020 pour atteindre 100 millions d'euros, soit une augmentation de 73 millions d'euros. Ces contributions répondent à des engagements pris notamment dans le cadre du G7 et sont axées sur les priorités définies lors du dernier CICID – éducation au climat, égalité entre les femmes et les hommes, santé...

Nous versons une contribution statutaire et volontaire aux opérateurs de la francophonie et en particulier à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), qui reste au niveau élevé de 47,9 millions d'euros.

Plusieurs contributions multilatérales dans le domaine de la santé, de l'éducation et du climat resteront, comme les années précédentes, financées partiellement ou totalement par le FSD, lui-même alimenté par deux taxes affectées : la taxe sur les transactions financières et la taxe de solidarité sur les billets d'avion ; le Fonds vert pour le climat, qui vient de se constituer à Paris et dont nous doublons la contribution, le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et le partenariat mondial pour l'éducation, auquel nous consacrerons 62 millions d'euros en 2020.

Notre politique de développement se déploie selon une logique européenne : la moitié des crédits du programme 209 est destinée à alimenter, à hauteur de 842 millions d'euros, le Fonds européen de développement (FED) dont les objectifs sont d'éradiquer la pauvreté, de promouvoir le développement durable et d'intégrer dans l'économie mondiale les pays signataires de la convention de Lomé et de l'accord de Cotonou. Le FED est, de loin, le plus gros poste budgétaire du ministère. La France en est le deuxième contributeur. Nous veillerons à ce que nos priorités soient bien prises en compte dans le futur cadre financier pluriannuel (CFP) européen qui courra de 2021 à 2027.

La forte adéquation entre les priorités du FED et les priorités françaises – comme l'Afrique ou la lutte contre le changement climatique – participent ainsi de la cohérence de notre politique de développement et de solidarité internationale.

Je vous remercie de votre bienveillante attention et de votre soutien.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie. Je salue Mme Hélène Duchêne, ancienne ambassadrice auprès de l'OTAN, directrice générale de l'administration du ministère. Monsieur le secrétaire général, vous avez pu expérimenter la compression des moyens immobiliers, puisque le représentant français auprès de l'ONU, auparavant logé dans un grand appartement sur Park Avenue, habite désormais un petit pavillon de banlieue amélioré, alors qu'il doit recevoir en permanence des délégations.

M. Ladislav Poniowski, rapporteur pour avis du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ». – Nous avons eu d'excellentes auditions sur le programme 105.

Vous avez omis de citer le montant des produits de cession pour 2019 : ils n'atteindraient que 4 millions d'euros. Ce n'est plus une baisse, mais une catastrophe ! Comment le Quai d'Orsay peut-il entretenir ses ambassades avec des recettes si faibles !

Le projet Quai d'Orsay 21 vise à la rénovation et à la construction de bâtiments du quai d'Orsay derrière le ministère, en face de l'Assemblée nationale. C'est un gros projet financier. Nous avons cependant de graves inquiétudes sur l'état d'avancement du projet. Initialement prévu à 40 millions d'euros, il dépasse 80 millions d'euros désormais, auxquels il faut ajouter des frais de sécurisation... Je pourrais parier avec vous que vous dépenserez plus de 100 millions d'euros !

L'avancement du projet est catastrophique : nous avons l'impression que rien ne s'est passé en un an. La zone d'accueil est terminée, mais n'est pas utilisée. La rénovation, la promotion et la construction sont un métier. Vous avez décidé de prendre cela en charge vous-même. Il y a un retard énorme ; c'est un vrai gâchis... Cet espace vide vous serait utile.

Par ailleurs, le ministre prend des risques à faire construire un bâtiment neuf devant son propre bureau... Sa sécurité pourrait en être affectée.

M. Bernard Cazeau, rapporteur pour avis du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ». – Je m'associe aux propos de M. Poniatowski. Le chantier avance très lentement.

Le financement du plan de sécurisation des implantations à l'étranger a basculé l'année dernière sur le programme 723. Les crédits budgétaires ne sont plus prévus et le CAS 723 a fait une avance de crédits, qui devra être remboursée par les produits de cessions. Est-ce une mesure de bonne gestion quand les cessions ont été si faibles qu'il a fallu inscrire 7,5 millions d'euros dont 5 millions pour l'entretien lourd des ambassades et des consulats ?

Nous sommes inquiets pour l'avenir. Nous risquons d'être contraints de vendre les derniers bijoux du Quai d'Orsay, notamment notre ambassade à Londres.

M. Christian Cambon, président. – Les membres de notre réseau diplomatique s'inquiètent du traitement de ces questions d'immobilier à l'étranger. Vous avez été le témoin de la dégradation de la situation, monsieur le Secrétaire général. Si nous voulons un réseau universel, il faut mettre les moyens.

M. Robert del Picchia, rapporteur pour avis du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ». – Ce PLF 2020 augmente principalement les moyens de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), tant pour rattraper son retard que par nécessité. Il vise à mettre en œuvre le projet annoncé par le Président de la République lors de la Conférence des ambassadeurs. Pour doubler le nombre d'élèves avec les structures existantes, il faudra des moyens supplémentaires. Depuis trente ans – cela fait vingt-deux ans que je suis sénateur – j'entends parler de coopération entre les ministres des affaires étrangères et de l'éducation nationale sur le sujet. Mais en réalité, cette coopération se limite à peu de choses. Personne ne veut céder à l'autre des prérogatives ou des décisions... J'ai perdu espoir !

Vous avez de moins en moins de moyens pour vos projets immobiliers. En particulier les projets immobiliers de l'AEFE sont freinés par le système d'avances de France Trésor.

Par ailleurs, avez-vous des précisions quant à l'avenir des prêts de l'Association nationale des écoles françaises à l'étranger (Anefe) ?

M. André Vallini, rapporteur pour avis du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ». – Campus France gère des bourses attribuées par les ambassadeurs, avec des critères et des logiques incertains. La Cour des comptes préconise une plus grande rigueur et l'unification de ces critères. Comment mettez-vous en œuvre ces préconisations ?

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur pour avis du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ». – Depuis quinze ans, les réseaux consulaires se restructurent par la transformation des postes, la dématérialisation et la certification. Cela s'est fait dans le contexte d'une croissance continue de la population française à l'étranger. Le plan d'action d'août 2022 prévoit la suppression de 22 postes en 2020. Le réseau consulaire a déjà fourni beaucoup d'efforts. Quelles mesures prévoyez-vous pour qu'il soit supportable pour les effectifs, sans affaiblir la qualité de service ? Que pensez-vous de l'idée de créer une équipe volante de renforts ponctuels, notamment pour la DFAE, qui soutiendrait les postes sous tension.

Avec M. Rachid Temal, j'ai rencontré l'équipe du consulat général de Londres. L'équipe est submergée de travail et les locaux sont effrayants, dignes d'un pays en développement.

Je suis un peu étonné de voir le temps que met le ministère à réaliser des transformations. Heureusement que les collectivités locales ne font pas cela, sinon vous auriez la révolution !

Il faut un nouveau mode de fonctionnement pour rénover et réhabiliter les représentations à l'étranger, notamment les consulats. Vous dites qu'il est très difficile de vendre, à faire entrer de l'argent. Mais pensez aux partenariats public-privé. Les consulats ont une valeur foncière, et ce dispositif est un moyen d'aller infiniment plus vite que le fonctionnement actuel.

Pourquoi le Quai d'Orsay n'a-t-il pas mis la main sur l'îlot Saint-Germain ?

M. Rachid Temal, rapporteur pour avis du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ». – En 2022 se tiendront les élections consulaires. Quel bilan faites-vous du fonctionnement actuel des conseils consulaires ? Voulez-vous étendre leur rôle ou leurs moyens ? Certains prennent en charge des missions délaissées par les ambassades, comme les relations avec l'administration et notamment les services de retraite.

Pour les moyens, vous atteignez l'os, mais pourquoi ne pas augmenter le prélèvement pour les visas de 3 à 4 % ? Cela dégagerait des moyens importants pour la DFAE, et pour financer des postes à l'étranger et Atout France.

Le consulat de France à Londres est-il en capacité de répondre aux inquiétudes des Français sur le Brexit ? En 2016, on leur avait initialement annoncé qu'ils obtiendraient automatiquement le statut de résident. Ce n'est plus le cas. L'association *The 3 million* est très inquiète de la capacité du consulat à répondre à la nécessité de gérer les inscriptions nécessaires à l'obtention du statut de résident, et certains Français risqueraient de ne pas demander ce statut s'ils sont éloignés des postes consulaires.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteure pour avis du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ». – Le Gouvernement souhaite consolider son action internationale via l'APD. Or plusieurs chercheurs reconnus, comme Esther Duflo et Luc Behaghel, s'inquiètent que les ressources de l'APD soient marginales par rapport à l'aide privée et aux sommes importantes dépensées par les pays émergents comme l'Inde, la Chine, le Brésil. Cela ne favorise pas notre rayonnement à l'étranger. Comment le ministère prend-il en compte cela ?

Il a été décidé de filialiser Expertise France, dont vous voulez consolider le modèle économique, au sein de l'AFD, alors que notre commission était réservée. Quel pourrait être le pourcentage de commande publique de l'État à Expertise France ? L'État lui-même devrait financer directement l'organisme pour consolider son modèle économique.

Je me fais la porte-parole de mon collègue Jean-Pierre Vial, rapporteur sur le programme 110 « Aide économique et financière au développement ». Que pensez-vous du malentendu important relatif au lien entre les migrations et le développement tel qu'il ressort de la lecture du plan d'action Migrations internationales et développement 2018-2022, corédigé par l'AFD. Alors que le développement est souvent compris comme un facteur de diminution des migrations, ce plan inverse la causalité et vise avant tout à accroître la contribution de la mobilité et de la migration au développement des pays et territoires d'origine... Comment analysez-vous cette contradiction ?

M. Christian Cambon, président. – Après les rapporteurs pour avis, je laisse la parole à nos autres collègues sénateurs.

M. Jean-Marie Bockel. – Les interventions des sénateurs insistent sur les problèmes, mais cela n'enlève rien à la qualité de l'exposé du secrétaire général. Se pose la sempiternelle question du non choix entre la présence universelle et la montée en puissance des financements multilatéraux. Nous sommes dans un monde multilatéral, mais la position américaine est de plus en plus clivée. L'Unesco et l'Union européenne tanguent au détriment du bilatéral sur lequel devrait s'adosser la présence universelle. Jusqu'à quand ? On est arrivé aux limites de l'exercice.

M. Olivier Cigolotti. – Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2018, le ministère a connu onze attaques cyber, dont quatre incidents majeurs et trois opérations nécessitant une cyberdéfense, le plaçant au troisième rang des ministères les plus attaqués, avec des attaques particulièrement violentes. Les sénateurs Olivier Cadic et Rachel Mazuir ont rédigé un excellent rapport d'information sur le sujet. Les services de la direction des systèmes d'information (DSI) ne disposent pas d'effectifs suffisamment importants pour faire face aux attaques. Le budget 2020 corrige-t-il ces difficultés ? Quels moyens la DSI obtiendra-t-elle pour développer cette cybersécurité ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – L'audiovisuel extérieur est essentiel au rayonnement de la France à l'étranger ; 255 millions d'euros sont prévus pour France Médias Monde – le Royaume-Uni y dédie le double ! L'audiovisuel extérieur appartiendra à une holding où seul un poste est dédié au MEAE, mais où les enjeux nationaux prennent toujours le pas. Nous avons proposé que l'APD le finance – à l'instar de ce qui est fait pour BBC World.

Bravo pour votre rigueur, mais nous avons besoin de la Journée défense et citoyenneté pour sensibiliser les jeunes Français de l'étranger. L'année dernière, elle avait été

supprimée pour des raisons budgétaires. Or elle ne coûte rien, hormis un peu de temps des agents. Cette somme pourrait-elle être prise sur le budget de la défense ?

M. Christian Cambon, président. – Mme Garriaud-Maylam défend cette affaire avec ténacité...

M. Jean-Marie Bockel. – ... et constance !

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Depuis des années, c'est un symbole extrêmement important.

Mme Sylvie Goy-Chavent. – La présence française est indispensable pour le rayonnement de notre pays. Nous donnons des aides financières à de nombreux pays via d'innombrables organismes. Comment êtes-vous sûr que ces crédits arrivent à destination ? Quels sont vos moyens de contrôle ?

M. Jacques Le Nay. – Vous avez évoqué le plan de développement du français à l'étranger. L'AEFE connaît une baisse de 6 %, de même que les instituts français, et les Alliances françaises une baisse de 12 %. Il existe un plan de rapprochement entre les instituts français et les alliances françaises au profit des premiers. Quelles seraient alors les relations entre l'AEFE et les futurs instituts français renforcés ?

M. René Danesi. – Les métiers diplomatiques évoluent. Depuis Laurent Fabius, il y a une épreuve d'économie pour les concours de catégorie A, mais ces concours recrutent majoritairement des étudiants de Sciences Po et des énarques, sauf le concours de cadre d'orient qui ne concerne que trois recrutements par an, pour les sections Europe orientale et Asie centrale, Asie méridionale et Extrême-Orient, et Maghreb, Moyen-Orient, Afrique. Nous avons besoin de plus de spécialistes. Il faut réformer les concours d'entrée pour diversifier l'origine et la formation des futurs diplomates.

M. François Patriat. – Lors de la conférence des ambassadeurs fin août, le Président de la République a défini un agenda éducatif pour lutter contre les inégalités, avec l'ambition de multiplier par deux les élèves scolarisés en français à l'étranger d'ici 2030. Les efforts budgétaires seront-ils suffisants pour réaliser les objectifs et la réforme de l'AEFE ?

M. Christian Cambon, président. – Les fonds multilatéraux sont multiples – Fonds international de développement agricole (FIDA), Fonds vert pour le climat, FED... – et notre contribution atteint 1,5 milliard d'euros. Il faudrait un rapport sur ces fonds. À quoi servent-ils, pour quel montant, et pour quelle visibilité de l'action de la France ?

M. François Delattre. – Merci de vos observations. Vous avez évoqué l'immobilier à juste titre. J'ai été honnête durant ma présentation liminaire. La question de la soutenabilité du modèle de financement se pose. Depuis 2006, comme d'autres ministères, le Quai d'Orsay s'est engagé dans une démarche de rationalisation immobilière en adoptant un schéma pluriannuel de stratégie immobilière, qui vise à regrouper sur trois sites franciliens les implantations du ministère. Pour le projet Quai d'Orsay 21, un coût global de 95 millions d'euros est prévu au CAS 723 – incluant les études initiales.

Nous sommes le seul ministère à réaliser une maîtrise d'ouvrage directe ; 300 nouveaux postes de travail seront créés dans ce cadre. Les travaux préparatoires de l'aile des archives et de l'aile de garde et d'accueil du public ont débuté à l'été 2016, et ont été livrés en juin 2018 et juillet 2019. Ce n'est pas rien ! Pour l'aile des archives, la notification du marché

de maîtrise d'œuvre a été effectuée en janvier 2018. L'esquisse a été validée en comité de pilotage le 16 mai, mais l'avant-projet sommaire, remis le 15 octobre 2018, a dû être ajourné en attente de modifications par la maîtrise d'œuvre de certains points financiers et techniques dérogeant au programme. Le démarrage des travaux, prévu initialement en 2020, est reporté d'un an, étant entendu que les opérations de mise aux normes du site ont démarré simultanément en juin 2018 pour une durée de trois ans et sont en cours de réalisation.

L'absence de cantine est une difficulté majeure pour le fonctionnement du ministère. Lorsque le projet Quai d'Orsay 21 a été lancé, la Ville de Paris n'avait pas encore signalé qu'elle ne renouvelerait pas le bail sous l'esplanade des Invalides. Nous sommes en contact étroit avec elle pour trouver une solution.

Les cessions du ministère ont rapporté 333 millions d'euros depuis 2015, dont 235 millions en 2015, 41,3 millions en 2016, 29 millions en 2017 et 28 millions d'euros en 2018. À ce stade, nous prévoyons 4 millions d'euros de produits de cession en 2019, avec trois cessions menées à terme. Les dossiers de cessions tendent à se raréfier dans les pays développés, et concernent surtout des biens dont la vente est aléatoire, dans des pays où le marché immobilier est difficile. En 2020, nous espérons 30 millions d'euros de produits : la moitié par la vente d'un immeuble à New York dont la concrétisation a été différée, l'autre par la vente des anciennes trésoreries de Tunis et de Dakar, l'ancienne résidence à Nairobi, l'immeuble du consulat à Séville, un immeuble culturel à Mexico et des logements de fonction à Copenhague et à Rome. Plusieurs de ces ventes sont soumises à de forts aléas. La vente de l'ambassade de France à Londres est à l'étude. Ce projet, qui se traduirait par une relocalisation nécessaire et par des travaux sur le site du consulat général, nécessiterait des études complémentaires.

M. Jean-Marie Bockel. – Ce n'est pas la résidence de l'ambassadeur qui est concernée ?

M. François Delattre. – Non, il s'agirait de la Chancellerie.

M. Christian Cambon, président. – Si vous vendez l'immeuble de Knightsbridge, ayez la gentillesse d'enlever la plaque en mémoire de l'ambassadeur Paul Cambon, cela me ferait plaisir...

M. François Delattre. – L'Anefe est un sujet complexe. Nous réfléchissons à un nouveau contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022 pour l'enseignement du français à l'étranger. Ces travaux intégreront les orientations fixées par le plan de développement de l'enseignement français à l'étranger, présenté par le ministre le 3 octobre dernier, afin d'atteindre l'objectif du Président de la République. Ce contrat d'objectifs et de moyens fera l'objet d'une concertation avec les partenaires de l'AEFE et devrait être transmis au Parlement, pour examen fin décembre 2019 et une adoption prévue au conseil d'administration de mars 2020.

Le plan doit aboutir à 700 000 élèves scolarisés d'ici 2030. Il comprend trois axes complémentaires : d'abord, rendre notre offre éducative et pédagogique plus attractive, dans le contexte d'une compétition internationale féroce et dont j'ai été le témoin et j'espère aussi l'un des acteurs ; ensuite, garantir la qualité des établissements du réseau ; enfin, renforcer le pilotage du réseau d'enseignement français à l'étranger. Ce plan s'accompagne d'un effort important de l'État, puisque la subvention à l'AEFE doit augmenter de 24,6 millions d'euros en 2020. Le rôle de l'AEFE évolue avec le plan de développement de l'enseignement du

français à l'étranger. En janvier 2019 a été créé un service d'appui au développement du réseau, qui accompagne ceux qui veulent créer des établissements français de qualité, par une aide dans les domaines pédagogique, immobilier et de recrutement.

L'AEFE renforce aussi son rôle dans l'encadrement de la formation du personnel. Elle crée seize instituts régionaux de formation à l'étranger, implantés dans les établissements du réseau, afin de former en priorité les agents non titulaires de l'Éducation nationale recrutés localement.

Vous vouliez un partenariat renforcé entre les deux ministres, je vous assure qu'ils se parlent régulièrement.

L'Anefe a joué un rôle essentiel dans le développement de l'enseignement français à l'étranger. Le ministère est particulièrement attaché à une solution pérenne pour préserver la garantie de l'État pour les établissements scolaires concernés. C'est essentiel pour atteindre le doublement des élèves.

Le MEAE s'attache avec Bercy à pérenniser la garantie de l'État sur les emprunts immobiliers des écoles françaises à l'étranger. Nous cherchons un dispositif conforme à la réglementation en vigueur. Ce futur dispositif doit augmenter les fonds propres de l'Anefe ou du système qui lui succédera, afin de se conformer aux règles prudentielles. Cette augmentation ne peut être supportée par les programmes budgétaires des ministères de l'Europe et des Affaires étrangères ou de l'Éducation nationale, qui n'ont pas vocation à se substituer à la garantie de l'État. Seul le programme 114 « Appels en garantie de l'État » peut soutenir cette augmentation nécessaire des fonds propres. Le ministère privilégie une gouvernance partagée avec le ministère de l'Éducation nationale et la direction générale du Trésor. L'AEFE se voit confortée dans sa mission d'appui au développement du réseau, et pourrait se voir confier le rôle de secrétariat du futur organe de décision interministérielle, pour la préparation de l'instruction et du suivi des dossiers. Ces travaux sont bien avancés. Un rapport d'étape détaillé sera transmis prochainement au Parlement.

À ce stade de la campagne d'inscription dans les établissements, le nombre d'étudiants à procédure de visa devrait légèrement augmenter, d'environ 2 % par rapport à l'année dernière. Nous connaissons une baisse d'attractivité en Amérique, un tassement en Asie, et une augmentation en Afrique, notamment francophone. Ce chiffre reste à consolider au regard des inscriptions effectives.

Nous avons anticipé les différents scénarios du Brexit. La dotation en vacance du consulat général de France à Londres a augmenté. Trois ETP ont été créés le 1^{er} septembre 2018. En 2019, nous avons envoyé une mission de renfort aux équipes chargées de la délivrance de titres, dans un contexte où la demande de passeports et de cartes nationales d'identité indispensables pour la demande du statut de résident permanent est très soutenue. En cas de Brexit sans accord, nous renforcerons l'équipe consulaire, d'abord avec deux agents mobilisables immédiatement, et quelques postes ultérieurement : nous avons anticipé les renforts supplémentaires qui pourraient être nécessaires avec la création d'un poste titulaire pour l'administration des Français et un agent de droit local pour les visas. Si nécessaire, ces créations pourraient intervenir par anticipation dès janvier 2020. Nous essayons d'introduire de la souplesse pour répondre aux besoins.

Nous avons fait des efforts de communication. Nous avons mis en place un site pour les Français résidant au Royaume-Uni et pour les Britanniques vivant ou se déplaçant en

France. Nous avons établi un plan de communication pour diffuser des informations en amont, qui s'appuie sur une lettre mensuelle d'information du consulat, des rencontres régulières de notre ambassadrice et du consul avec la presse, la publication de différents éditoriaux, des tweets hebdomadaires, des réunions méthodiques régulières avec la communauté française, des contacts avec les associations, les groupements professionnels, la diffusion des guides spécifiques sur les conséquences qui pourraient résulter d'un Brexit doux ou dur.

La France développe depuis plusieurs années déjà une politique ambitieuse en matière d'attractivité étudiante à travers son réseau de services, de coopération et d'action culturelle, à travers l'action des attachés de coopération universitaire et scientifique, à travers les espaces Campus France des ambassades, ainsi qu'à travers les bourses du gouvernement français pour un budget de 64,6 millions d'euros en 2018. La question des bourses, surtout dans le contexte actuel, constitue une priorité de tout premier plan.

La lutte contre les cyberattaques, de plus en plus nombreuses, est essentielle. La mobilisation des équipes est aujourd'hui sans rapport avec ce qu'elle était voilà seulement deux ou trois ans. Cette mobilisation est la première condition du succès.

La deuxième condition tient à l'organisation de nos réseaux et de nos équipes. Nous avons développé un excellent partenariat avec l'Anssi et mis en place un centre opérationnel de sécurité destiné à contrer les attaques cyber. Nous allons transformer notre direction des services informatiques, ou DSI, en direction de plein exercice du numérique au Quai d'Orsay. La semaine prochaine, je présiderai le premier comité directeur du numérique afin de mettre en ordre de marche l'ensemble des forces concernées.

Le rapprochement entre l'AFD et Expertise France sera inscrit dans le projet de loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales. Expertise France sera transformée en société par actions simplifiée, détenue à 100 % par l'AFD. Des dispositions spécifiques seront prévues dans le projet de loi, puis dans les statuts de la société, afin de garantir le maintien d'un plein contrôle de l'État sur les objectifs, sur les moyens et sur les mandats tant sectoriels que géographiques qu'il entend fixer à cet opérateur.

Un modèle économique soutenable et adapté aux missions d'Expertise France sera défini dans un nouveau contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2020-2022. Les objectifs et les moyens de l'ensemble du groupe AFD seront réunis au sein d'un document unique qui comportera des indicateurs spécifiques pour chaque agence, lequel sera bien évidemment transmis aux commissions parlementaires compétentes.

Le multilatéralisme fait partie de notre ADN. Une large part de nos contributions multilatérales est obligatoire – je pense aux contributions aux opérations de maintien de la paix, qui sont d'ailleurs en baisse, ou à nos contributions à l'UNESCO. Il s'agit d'un élément indissociable de notre place et de notre statut dans le système des Nations unies, marqué par notre rôle de membre permanent du Conseil de sécurité.

Jean-Yves Le Drian a confirmé, voilà quelques semaines, à New York, avec son homologue allemand, Heiko Maas, le lancement d'une alliance pour le multilatéralisme qui rassemble un nombre exceptionnel de pays et d'acteurs, souvent au plus haut niveau, souvent ministériel. Face aux menaces, la majorité de la communauté internationale montre une réelle volonté de résistance et son attachement au renforcement du multilatéralisme.

Comme j'en ai été le témoin et l'acteur direct, je peux souligner combien nous nous efforçons, lors des négociations à l'ONU, de contenir les budgets. Nous nous battons en réalité sur ces sujets. C'est notamment le cas du budget dédié aux opérations de maintien de la paix dont plusieurs sont en voie de finalisation.

Cet effort multilatéral indispensable, qui reste limité, n'entre pas en contradiction avec le bilatéral que nous avons érigé en priorité en matière de développement. Le multilatéral et le bilatéral constituent les deux jambes de notre diplomatie.

À titre personnel, je suis très engagé sur le dossier de l'audiovisuel extérieur. Nous sommes très attentifs à ce que les ajustements effectués par les opérateurs de l'audiovisuel extérieur ne fragilisent pas leur socle ni leur vocation universelle, non plus que leur capacité à répondre aux priorités identifiées par le président de la République et par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

Une réflexion est en cours au sein du groupe de travail interministériel qu'anime le Quai d'Orsay, encore enrichie par les travaux de M. Courson, afin d'élaborer une nouvelle stratégie pour l'audiovisuel extérieur. Il s'agit d'une vraie priorité à la hauteur des enjeux diplomatiques et de l'influence du déploiement de l'audiovisuel extérieur à l'international. Cette réforme doit renforcer les synergies entre l'ensemble des acteurs. Dans ce cadre, le Quai d'Orsay sera représenté dans l'ensemble des enceintes qui ont à en connaître. Il s'agit d'un point particulièrement important.

Enfin, nous serons très attentifs à la question du financement. Vous avez tout à fait raison : il est important de faire en sorte, ensemble – car les parlementaires auront à jouer un rôle essentiel dans ce domaine –, que l'audiovisuel extérieur ne soit pas oublié dans la future holding. Nous sommes en train de réfléchir à tout garde-fou possible permettant d'éviter que la tentation ne vienne un jour à ceux qui dirigeront la holding d'oublier par trop la dimension internationale de nos travaux.

Je n'oublie pas non plus, madame la sénatrice, votre engagement en faveur des journées de défense et de citoyenneté que je connais et je respecte beaucoup. Le fait est que l'organisation de ces journées est très chronophage pour nos agents consulaires dont vous connaissez le dévouement. Bien souvent, ils ne reçoivent pas suffisamment d'aide des services de défense dans ces postes. Il s'agit donc d'une charge de travail considérable. Cela étant dit, certains postes continuent d'organiser lesdites journées lorsque les moyens le rendent possible, comme à Dakar, par exemple, où Philippe Lalliot peut s'appuyer sur la coopération des forces françaises sur place.

Il reste que les agents consulaires doivent en priorité remplir les tâches directement liées à leurs fonctions et indispensables à nos compatriotes en difficulté – je pense notamment à tout ce qui concerne l'action sociale. Le contact humain, par-delà la dématérialisation en cours, doit rester l'une des griffes de nos prestations aux communautés françaises. Nous n'oublions pas pour autant votre combat que nous nous efforçons d'intégrer autant que faire se peut.

M. Christian Cambon, président. – Nous vous remercions des renseignements très précis que vous nous avez donnés.

Je souhaite vous faire part de notre sentiment général d'inquiétude. Sur chaque chapitre, sur chaque programme, nous ne pouvons que constater le manque de moyens sur

l'immobilier, l'enseignement, etc. Nous entendons un discours très ambitieux sur le multilatéralisme, l'universalisme du réseau, mais les crédits ne cessent de se comprimer. Si nous encourageons les efforts de rationalisation, nous attirerons une fois de plus l'attention du Gouvernement, au cours de la discussion budgétaire, sur la nécessité de donner à vos équipes les moyens nécessaires pour faire face à leurs missions.

Nous n'avons pu parler en détail des postes de présence diplomatique où les premiers conseillers servent également de chauffeur et de cuisinier à l'ambassadeur. Je grossis le trait, mais peut-on continuer comme cela ? Faut-il opter pour un autre système et partager certains postes avec des collègues européens comme à Banja Luka, par exemple, ou dans les Émirats ?

Faisons en sorte de vous donner les moyens de répondre non seulement aux attentes, mais aussi aux annonces faites dans les instances internationales. Quand j'évoque le milliard et demi dédié aux fonds internationaux, il s'agit pas du tout de négliger le rôle de la France que vous avez si bien représentée, mais de s'assurer que cet argent soit bien utilisé. Lorsque l'argent public est rare, la seule préoccupation du Parlement est de savoir s'il est bien utilisé.

Nous vous remercions et vous souhaitons bonne chance dans ce poste particulièrement difficile.

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.

Projet de loi de finances pour 2020 – Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement

M. Christian Cambon, président. – Nous accueillons à présent Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement (AFD).

Le groupe AFD poursuit sa croissance extrêmement rapide, conformément aux engagements présidentiels d'augmenter de 4 milliards d'euros les autorisations dans les pays étrangers à l'horizon 2020. L'objectif pour 2019 est ainsi d'atteindre 13,9 milliards d'euros d'autorisations d'engagement, soit une hausse de 22 % par rapport à 2018. Avez-vous les moyens de faire face à une telle croissance ?

L'AFD bénéficie aussi depuis quelques années d'une forte progression de ses capacités en dons, ce qui permet d'atteindre davantage les pays les plus pauvres et nous rapproche ainsi des autres grands pays européens donateurs. Cette progression est confirmée dans le projet de loi de finances avec environ 360 millions d'euros de crédits de paiement en dons-projet et pour les ONG. C'est un changement d'échelle pour l'Agence : comment s'y est-elle adaptée, et quels sont les projets types désormais financés par ce biais ? Pourriez-vous nous donner quelques exemples dans les pays du Sahel ?

Enfin, vous savez que nous attendons avec une certaine impatience la réactualisation de la loi d'orientation sur le développement, reportée à maintes reprises. Nous avons établi une sorte de cahier des charges conjoint avec l'Assemblée nationale que nous avons remis au ministre voilà plusieurs mois déjà. Les principaux points que nous souhaitons voir aborder concernent la création d'une instance d'évaluation indépendante de nos

politiques d'aide au développement, le nouveau statut d'Expertise France au sein du groupe AFD et la programmation financière permettant d'avoir une visibilité pluriannuelle sur la politique d'aide au développement.

J'ai examiné précisément les dépenses relatives à l'aide publique au développement et certains chiffres m'ont sauté aux yeux : la Turquie est le premier destinataire de l'aide publique française, l'Inde en est le quatrième, l'Indonésie, dont 65 millions d'habitants ont un niveau de vie comparable à celui des Français, en est le neuvième... Le Mali, premier pays à en bénéficier parmi les plus pauvres et où 4 500 de nos soldats risquent leur vie au quotidien, n'arrive qu'en seizième position et le Burkina Faso en dix-neuvième position. Le Brésil, dont le chef d'État insulte régulièrement le nôtre occupe la onzième position de ce classement !

Il ne s'agit pas d'une critique vis-à-vis de l'AFD, mais d'une question de fond que nous allons aborder lors de la discussion de cette loi d'orientation. Le Parlement est là pour contrôler et évaluer. Vous vous souvenez de nos échanges sur les crédits consentis à la Chine, laquelle s'est vantée de pouvoir acheter le Portugal avec un seul chèque... Ne faudrait-il pas envisager un réexamen profond de cette aide au développement au regard du contexte international ?

Je vais vous laisser la parole pour un exposé d'une dizaine de minutes avant de la donner à nos rapporteurs puis aux autres membres de la commission.

Je rappelle que cette audition est filmée et retransmise sur le site internet du Sénat.

M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement (AFD). – La France dispose, avec l'Agence française de développement, d'une institution parvenue à la taille critique. Nous allons atteindre les 13,9 milliards d'euros à la fin de cette année. Il s'agit d'un doublement de la capacité financière globale de l'Agence par rapport à 2012.

Nous avons également atteint la taille critique en termes d'organisation : la maison-mère AFD traite avec les partenaires publics et sa filiale, Proparco, traite avec les partenaires privés. Si le projet de loi est voté, Expertise France apportera la partie assistance technique et renforcement de capacité. Avec 3 000 collaborateurs dans 115 pays, il nous reviendra d'inventer, de rassembler et d'utiliser au mieux les différents instruments bilatéraux qui nous sont confiés.

Vous connaissez l'organisation géographique du groupe en quatre départements. Je reviens de l'océan indien – notre quatrième département – où s'est rendu le Président de la République la semaine dernière, en voyage à Mayotte et à La Réunion. Nous sommes en train de redéfinir notre mandat dans les outre-mer français, en lien avec leur environnement régional au service du développement durable. À Mayotte ou en Guyane, par exemple, les sujets portent notamment sur le renforcement des maîtrises d'ouvrages. Nous ramenons notre mandat outre-mer dans le cours général stratégique opérationnel de la maison AFD pour faire plus et mieux au service de nos compatriotes des outre-mer. Je pense que nous allons devenir pleinement l'Agence française de développement dans ces territoires, en complément d'autres instruments financiers publics comme la BPI ou la Caisse des dépôts.

Il nous faut maintenant travailler sur les fondations. Nous avons lancé un projet d'entreprise en septembre dernier. D'ici au début de l'année prochaine, nous connaissons les

grandes bases de cette refondation – statut du personnel, mise à niveau des systèmes d'information... –, c'est-à-dire tout ce dont l'AFD a besoin pour intervenir plus efficacement dans les pays pauvres, pour mobiliser en plateforme le plus de partenaires français possible et pour créer ainsi du lien avec ces pays.

Nous avons également atteint la taille critique en termes d'influence. Nous sommes un agent d'influence pour la France. J'ai été reconduit, dimanche dernier, à Washington, à la présidence du IDFC – *International development finance club* –, qui rassemble les vingt-six plus grandes banques de développement national et régional – il ne s'agit pas des institutions multilatérales comme la Banque mondiale ou la Banque africaine, mais du niveau d'en dessous, beaucoup plus important en volume, avec les Brésiliens, les Chinois... Nous cherchons à coopérer avec ces acteurs et à les amener sur les priorités françaises – climat, biodiversité... Ce groupe a pris un engagement fort de 1 000 milliards de dollars, lors du sommet climat des Nations unies, en septembre dernier.

Nous allons être au rendez-vous de nos engagements en 2019, comme en 2018. La première composante de ces 14 milliards, ce sont les dons, les moyens de subvention. Vous nous aviez confié 1 milliard d'euros supplémentaire en autorisations d'engagement dans la loi de finances initiale pour 2019 : je peux vous assurer que ce milliard, qui portait les crédits venant du programme 209, sera intégralement engagé sur l'année. Nous pourrions même faire beaucoup plus tant les équipes et le réseau sont formatés pour répondre à une demande extrêmement forte.

Nous avons cherché quasiment autant à Bruxelles, soit 800 millions d'euros. Et c'est justement parce que nous avons des fonds nationaux importants que nous intéressons l'Union européenne pour cofinancer certains projets. Nous sommes dans une dynamique de dons très positive en 2019.

La seconde composante, ce sont les prêts, beaucoup plus aléatoires par essence. La situation du Liban, particulièrement ce matin, la situation à Cuba, avec la réactivation des mécanismes américains de sanction, la situation en Argentine, tout cela ralentit notre action. Nous arriverons à compenser ces aléas sur l'année pour atteindre notre objectif.

Nous progressons également sur le taux de versement. Au final, c'est bien cela qui importe et qui permet de changer la réalité sur le terrain.

Nous tenons aussi les objectifs qualitatifs que nous nous étions fixés. En 2019, nous serons environ à 7 milliards d'euros d'engagements en Afrique, ce qui est très significatif, dont 500 millions décaissés pour le sahel. Les ministres des finances de la zone franc, comme les ministres de l'alliance Sahel que j'ai rencontrés à Washington, m'ont confirmé qu'ils voyaient bouger les choses.

Nous allons dépasser de très loin les engagements fixés par la France lors de la COP21 : nous nous étions engagés à faire 5 milliards de "finance climat" en 2020 ; je pense, avec toutes les réserves d'usage, que nous arriverons à 6 milliards à la fin de cette année. Il était prévu initialement pour l'adaptation au changement climatique un montant d'un milliard et demi ; je pense que nous terminerons l'année à 2 milliards.

La question de l'égalité femmes-hommes constitue également l'une de nos grandes priorités. Nous devons réaliser 35 % de nos financements en lien avec cette problématique. Nous terminerons l'année à plus de 40 %.

Je vous sais très attentifs à la question de la gouvernance. L'AFD avait engagé 1,5 milliard d'euros l'année dernière en faveur de projets ayant une composante gouvernance ; nous serons à 1,9 milliard cette année.

Nous allons réaliser des gains de productivité avec une baisse de la rémunération de l'AFD grâce à ce projet d'entreprise.

En ce qui concerne l'énergie, nous avons lancé un certain nombre de projets emblématiques. Notre partenariat avec l'Ademe se déploie. Je pense également à différents projets d'éducation dans le Sahel ou en matière d'eau et d'assainissement. Il ne s'agit que de quelques exemples...

La maison AFD est prête à explorer de nouveaux sujets si votre commission en exprime le souhait, à la mesure, bien évidemment, des moyens qui nous seront accordés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020, puis de la trajectoire 2020-2022 de la loi de programmation et qui figureront dans le contrat d'objectifs et de moyens.

Nous exploiterons de façon très agressive tous les moyens que nous pouvons mobiliser à Bruxelles, à Songdo, lors de la conférence de programmation globale du Fonds vert, auprès du Partenariat mondial pour l'éducation et, plus largement, en cofinancement avec la Banque mondiale et tous nos pairs qui nous respectent davantage depuis que nous avons atteint cette taille critique.

Nous avons lancé un sujet « sport et développement » auquel je crois beaucoup. Nous nous sommes récemment rendus, avec la ministre des sports et Tony Estanguet, au Sénégal, qui accueillera, en 2022, le premier événement olympique jamais organisé sur le continent africain : les Jeux olympiques de la jeunesse. Nous allons essayer de coupler cet événement avec les Jeux de Paris, non pas pour faire du sport, mais pour libérer du développement par le sport.

De même, nous rattrapons le terrain que nous avons perdu en matière de santé. La conférence du fonds mondial de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose qui s'est tenue à Lyon voilà quelques semaines a été un grand succès. Elle a permis de lever plus de 14 milliards de dollars. Ce fonds va devoir réinjecter cet argent dans le renforcement des systèmes de santé. Nous l'accompagnerons en Côte-d'Ivoire afin de mieux articuler nos actions. Il est toujours possible d'agir verticalement pour payer les médicaments et les traitements, mais il faut aussi renforcer l'ensemble du système de santé des pays concernés. C'est le rôle d'une agence comme la nôtre.

Une grande réunion se tiendra en Chine, en octobre prochain, sur la biodiversité – ce sera un peu l'équivalent de la COP 21 sur le climat. Nous y assisterons. Je crois d'ailleurs nécessaire de travailler davantage sur le lien entre climat et biodiversité.

L'AFD est tout à fait désireuse de recevoir un mandat plus clair, plus fort, sur les questions migratoires. Nous faisons déjà beaucoup. Je suis convaincu qu'une partie très significative de la réponse à la crise migratoire se trouve dans les pays d'origine, dans les pays de première destination et dans les pays de transit des migrants où nous intervenons et où nous pouvons orienter nos programmes. Nous mobilisons déjà plus de 800 millions d'euros sur les questions de lutte contre les migrations contraintes ; nous pourrions sûrement faire plus.

Monsieur le président, la politique de développement française a perdu 40 % de ses crédits entre 2007 et 2016. L'affectation des fonds en a forcément été déformée, au risque de perdre le fil politique, la corrélation entre les objectifs que vous fixez et les sommes distribuées. Pour tenir nos objectifs d'aide publique au développement, nous avons alors beaucoup prêté dans les pays émergents, notamment selon une logique de diplomatie économique pour le climat. Le problème est que nous n'avons plus la taille critique pour agir dans les pays du Sahel où il faut mettre des instruments en dons plus forts et plus actifs. Nous sommes en train de reconstituer cette capacité. Vous évoquez la Turquie comme premier destinataire, certains parlent de la Colombie...

M. Christian Cambon, président. – Je me suis référé aux chiffres de l'annexe budgétaire au projet de loi de finances sur l'aide publique au développement.

M. Rémy Rioux. – Je ne peux rendre des comptes que sur les financements accordés par l'AFD...

M. Christian Cambon, président. – Vous êtes tout de même le bras armé le plus important de l'aide publique au développement.

M. Rémy Rioux. – Tout à fait, monsieur le président. Les prêts que nous accordons apparaissent clairement dans notre bilan. Ce que vous avez décrit est bien réel. Toutefois, nous avons engagé une réorientation depuis 2017 et le classement des pays évolue année après année, même s'il existe un effet d'inertie indéniable.

Par ailleurs, il faut distinguer le financement total accordé par l'AFD de nos crédits budgétaires. N'ayez aucun doute sur le fait que le cadrage de notre contrat d'objectifs et de moyens visant à concentrer les deux tiers de nos ressources en dons sur les dix-neuf pays prioritaires de l'aide française est respecté à l'euro près. Pour les prêts, c'est autre chose... Je peux vous transmettre une petite fiche qui permet de distinguer clairement tout cela.

M. Christian Cambon, président. – De même, monsieur le directeur général, il ne me semble pas que l'agriculture ait été érigée en priorité par l'AFD. Or agriculture, santé et éducation sont les trois piliers du développement. Je veux bien parler de gouvernance et de climat, mais les pays les plus pauvres ne sont pas responsables du dérèglement climatique.

Que faisons-nous si nous n'aidons pas les gens à manger – pardonnez-moi d'utiliser des mots simples, des mots de tous les jours – ? Je regarde les chiffres : 300 millions pour l'apiculture sur 14 milliards d'euros. C'est trop peu ! La France a des agriculteurs et des savoir-faire à mettre en avant. Ce sont de vrais sujets dont nous comptons bien discuter lors de l'examen de cette loi d'orientation que nous attendons avec impatience.

Nous parlons de 14 milliards d'euros, une somme énorme. Cet argent doit être utilisé au mieux pour aider véritablement ces pays. Quand vous ne pouvez ni nourrir, ni soigner, ni éduquer vos enfants, quel autre choix avez-vous que de partir pour ne pas former le terreau de tous les terrorismes et de toutes les déviations ?

M. Jean-Pierre Vial. – Comme l'a souligné le président Cambon, nous sommes aujourd'hui relativement déçus. Le travail que Mme Perol-Dumont et moi-même réalisons s'inscrit dans le cadre de la loi de programmation. Nous nous posons de plus en plus de questions sur les objectifs, les résultats et l'évaluation de l'aide au développement.

La situation du Mali, par exemple, est particulièrement préoccupante. L'enveloppe mobilisée à travers l'alliance Sahel est de 11 milliards. Comment expliquer que l'aide augmente et que la situation se dégrade ? Nous connaissons la valeur du fameux triptyque « 3D » – diplomatie, défense et développement –, raison pour laquelle nous nous posons beaucoup de questions.

L'AFD vient de signer une convention de partenariat avec l'Ademe. Pourriez-vous nous donner quelques précisions sur la manière dont vous comptez articuler votre intervention avec celle de l'Ademe en matière de développement des énergies renouvelables en Afrique subsaharienne ? Les effectifs de l'Ademe dans ce domaine sont plus faibles que ceux que vous mobilisez. Prévoit-elle de mobiliser des moyens conséquents dans le cadre de cette convention ?

Le paradoxe, sinon la contradiction, existant entre migration et développement ressort très bien de la lecture du plan d'action Migrations internationales et développement 2018-2022, corédigé par l'AFD. Ce plan inverse la causalité et vise à accroître la contribution de la mobilité et de la migration au développement des pays et territoires d'origine. En outre, certaines études, certains experts, montrent que la croissance économique, loin de freiner les migrations, a tendance – au moins dans un premier temps – à les accroître. Quelle est votre analyse sur ce sujet complexe ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Avez-vous déjà intégré les préconisations des économistes Esther Duflo et Luc Behaghel en matière d'évaluation scientifique de l'aide au développement ?

La région sahélienne est dans une situation très critique par rapport au réchauffement climatique. Les efforts que vous avez entrepris pour l'adaptation au changement climatique sont-ils à la bonne échelle ? Sont-ils adaptés au contexte géographique et humain ? Le président Cambon soulignait à juste titre combien le besoin de se nourrir primait sur les questions environnementales. Nous qui avons le ventre trop plein pouvons difficilement avoir des exigences envers ces pays... Comment la plateforme de bailleurs Alliance Sahel peut-elle vous aider à obtenir des résultats plus rapides et plus en adéquation avec ces contextes locaux ?

Nous aimerions savoir quel est aujourd'hui le niveau de commande publique de l'État, aux côtés de l'AFD. Quel serait le niveau souhaitable ?

M. Jean-Marie Bockel. – Avec un autre de nos collègues, je représente le Sénat dans votre conseil d'administration. Je peux témoigner que nous y avons les mêmes débats, sur les problématiques liées à la Chine ou au rôle de l'AFD en tant que banque, par exemple. C'est d'ailleurs tout le paradoxe de la *success story* de l'aide française au développement que l'AFD soit aussi une banque.

Vous êtes le levier de l'aide publique au développement, mais vous êtes aussi confronté à la grande dispersion que relevait le président Cambon. Comment assurer une bonne coordination entre l'action de l'Agence et les politiques françaises de développement, y compris dans les secteurs et sur les sujets les plus sensibles ?

M. Olivier Cigolotti. – Je voudrais revenir sur les 7 milliards d'euros que vous avez évoqués. Il s'agit d'une somme considérable qui représente 50 % des engagements de l'AFD. L'Union européenne dégage également des moyens conséquents : on parle d'une rente

permanente de plusieurs dizaines de milliards d'euros par an – plus de 40 milliards entre 2021 et 2027.

Récemment, la Banque africaine de développement a annoncé que le continent avait besoin de créer 450 millions d'emplois nouveaux. Or les aides que nous apportons aujourd'hui au continent africain devraient permettre de créer 10 millions d'emplois. Avec les priorités accordées à la gouvernance ou à la parité hommes-femmes, ne sommes-nous pas en train d'alimenter le tonneau des Danaïdes africain, alors que d'autres priorités telles l'agriculture ou la création d'emplois seraient de nature à mieux accompagner le développement de ce continent qui compte 50 millions de naissances par an et dont la population devrait atteindre 1,7 milliard d'habitants en 2030 ?

M. Ronan Le Gleut. – La Banque de France estime aujourd'hui que 20 % des réserves de change mondiales sont détenues en euros, contre 63 % en dollars américains.

Un des objectifs de l'euro est de contrebalancer cette suprématie et de mieux protéger les intérêts des Européens. Cela suppose que les acteurs économiques, en particulier les établissements publics, utilisent l'euro pour les échanges et les financements internationaux. Or votre rapport d'activité montre que l'AFD finance des projets importants directement en dollars américains : entre avril et juin 2019, il s'agit de près de 400 millions de dollars ; pour le seul mois de décembre 2018, l'Agence a financé des projets à hauteur de 484 millions de dollars.

Par ailleurs, le programme d'émission obligataire de l'AFD comporte une proportion importante en dollars. Sur un encours global de 37,2 milliards de dettes émises par l'AFD, 25 % sont en dollars américains. On peut donc conclure qu'une part importante des activités de l'AFD se fait directement en dollars et que l'Agence paie des intérêts en dollars supérieurs à ce qu'elle pourrait obtenir en euros.

Pourquoi l'AFD utilise-t-elle le dollar américain de façon aussi significative ?

M. René Danesi. – L'AFD intervient dans moult pays au sud et à l'est de la méditerranée. Vous avez ouvert vos premières agences locales en Tunisie et au Maroc dès 1992. Plusieurs agences ont ensuite été ouvertes au Moyen-Orient – Palestine, Liban, Turquie, Jordanie, Égypte, Yémen, Syrie, Irak... Toutefois, un certain nombre d'entre elles ont dû fermer en raison de différentes crises, notamment en Irak et au Yémen. Les activités de l'Agence dans ces deux derniers pays sont désormais administrées depuis Amman et Djibouti.

Vous avez quasiment abandonné vos activités en Syrie, avec la fermeture de l'agence de Damas. Il ne demeure qu'un lointain suivi depuis Paris... Avez-vous déjà des idées, voire des projets, pour ce pays dont la reconstruction peut progressivement être envisagée ?

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Les volumes financiers dont on parle ici donnent le vertige. Beaucoup des pays que vous aidez souffrent d'un mal très profond : la corruption. Comment contrôlez-vous l'arrivée réelle des fonds à destination, c'est-à-dire jusqu'à la réalisation concrète des projets ?

M. Hugues Saury. – La lutte contre les maladies tropicales, notamment les maladies tropicales dites « négligées », est un enjeu de santé publique à l'échelle locale et mondiale.

Il semblerait qu'environ un milliard de personnes soient atteintes de ces maladies négligées. Plus les populations sont vulnérables, plus les conséquences de ces maladies s'aggravent et plus les risques de propagation, voire d'exportation, deviennent importants. Au-delà de l'aide de 8 millions d'euros qu'apporte l'AFD, pouvez-vous développer la stratégie de l'Agence sur ce sujet et les moyens d'évaluation mis en place ?

M. Rachid Temal. – Je pose une question au nom de Claudine Lepage. L'AFD soutient un programme radio tourné vers la jeunesse et les actions de déradicalisation en peul et en mandingue. Pourrait-elle appuyer ou initier d'autres actions de développement en matière de lutte contre la radicalisation, de lutte pour la paix dans la région des Grands Lacs, pour la gouvernance démocratique ou pour les droits des femmes, par exemple, pour les rédactions RFI Hausa et RFI Swahili ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Notre audiovisuel extérieur a vraiment besoin d'être soutenu. Je vous avais demandé, l'année dernière, dans quelle mesure votre agence pourrait aider ce vecteur essentiel d'influence et de rayonnement, en particulier vers les pays africains.

Pour rappel, le budget de France Media Monde diminue, alors que celui de BBC world est deux fois plus élevé et bénéficie de 90 millions d'euros d'aide publique au développement. Notre audiovisuel peut aider sur les sujets majeurs que sont la lutte contre la radicalisation, l'aide à l'éducation des femmes, la promotion d'initiatives sur la santé dans les pays en voie de développement...

Je vous appelle donc, une fois encore, à soutenir notre audiovisuel extérieur.

M. Ladislas Poniatowski. – Monsieur le directeur général, vous n'avez pas répondu à la question précise de notre président sur la Turquie. Jean-Marc Todeschini et moi-même avons commis un rapport très sévère sur ce qui se passe dans ce pays, à l'exception d'un point : nous avons reconnu que la Turquie faisait beaucoup pour les 3,6 millions de réfugiés syriens présents sur son sol. L'aide importante que vous consentez à la Turquie concerne-t-elle cette population ?

M. Rémy Rioux. – En ce qui concerne l'agriculture, il me semble que le contrat d'objectifs et de moyens nous demande de réaliser des financements à hauteur de 500 millions d'euros. On peut juger ce niveau insuffisant. L'agriculture n'est sans doute pas érigée en priorité aussi stratégique que la santé ou l'éducation dans les comités interministériels.

Les ingénieurs agronomes, en grand nombre dans le corps social de l'AFD, portent ces sujets avec force. Nous n'opposons pas du tout climat et agriculture, et encore moins climat et Afrique. Je tout à fait d'accord avec vous, la lutte contre les émissions de CO2 se joue en Asie, en Amérique latine, aux États-Unis, mais pas en Afrique.

Quand on parle de climat sur ce continent, la question est celle de l'adaptation au changement climatique, à savoir les conséquences du réchauffement de la planète sur les écosystèmes et sur les sociétés africaines, ce qui amène à des sujets agricoles – restauration des terres, changement des engrais et des pratiques agricoles... On peut donc faire de l'agriculture et du climat dans un même projet.

M. Christian Cambon, président. – Avez-vous noué des partenariats avec des chambres d'agriculture ?

M. Rémy Rioux. – Ceux qui s’occupent de l’agriculture, de l’énergie, au sein de l’AFD, tous les ingénieurs, sont connectés à tout l’écosystème français. Je ne dis pas non plus que des chambres d’agriculture sont présentes dans tous les projets que nous finançons, mais les personnels concernés dialoguent sans cesse avec tout cet écosystème, ne serait-ce que pour être au fait des nouvelles technologies et des nouvelles pratiques. Ce dialogue est important.

Nous essayons de nous adapter à la réalité du Sahel en mettant en place des procédures d’urgence, en décaissant et en engageant plus vite... À la demande des pays de la région, nous cherchons à concentrer nos efforts dans certaines zones, définies conjointement avec l’état-major des armées. Nous sommes dans une course de vitesse entre les 3D que nous ne sommes pas en train de gagner tant la menace se rapproche de Ouagadougou. Nous ne pouvons que redoubler d’efforts.

Nous nous rendons compte des limites de nos procédures quand il faut travailler en zone rouge. Tous les bailleurs de fonds n’ont pas encore adapté les leurs. Lors de la réunion de l’Alliance Sahel, à Washington, avec les principaux bailleurs, j’ai voulu faire passer un message d’optimisme et de mobilisation. Il faut mettre un deuxième coup de collier collectif pour renforcer encore l’effort de développement. Il se passe tout de même des choses : 2 milliards d’euros engagés depuis 2013, 500 millions d’euros décaissés cette année dans les cinq pays de l’alliance... Et tout ce que nous faisons est de mieux en mieux coordonné avec notre effort de défense. Votre commission est d’ailleurs la seule à pouvoir apprécier l’efficacité de la conjonction des 3D.

En ce qui concerne la convention signée avec l’Ademe, je vois l’AFD comme une plateforme. Mon ambition n’est pas d’accumuler des moyens à l’Agence, mais d’avoir suffisamment d’ingénieurs et d’experts pour mobiliser l’Ademe. Cette convention comporte trois thématiques : l’outre-mer, la mobilité durable, l’énergie. Nous avons également lancé un appel à projets. Nous allons essayer d’engager tout le groupe, y compris Proparco.

Nous nous heurtons à la difficulté qu’éprouvent les autres établissements publics pour embaucher dans leurs plafonds d’ETP. Il s’agit pourtant de postes que l’AFD pourrait financer. J’aimerais apporter de l’argent à l’Ademe pour lui permettre d’inventer un certain nombre de projets qu’elle nous proposerait ensuite de financer, ce qui me donnerait moins de travail et permettrait à l’AFD de garder une dimension internationale tout en dépensant une partie de ses moyens budgétaires en France. Il me semble que c’est à nous d’apporter notre concours et d’inciter les autres établissements publics à se tourner vers l’Afrique, à condition que cette collaboration apporte une réelle valeur ajoutée aux projets concernés. L’AFD consacre environ 3 milliards d’euros à l’énergie chaque année, nous avons donc la capacité d’emmener beaucoup d’acteurs français avec nous, y compris les grandes entreprises du secteur.

Je partage les propos de Mme Garriaud-Maylam et de M. Temal : la qualité de l’information contribue à l’éducation et au développement. Si nous avons les moyens de servir de plateforme en direction de France Media Monde, nous le ferons encore davantage. Nous discutons d’une enveloppe de 10 à 15 millions d’euros de programmes avec France Media Monde, ce qui me semble tout à fait significatif à l’échelle des sommes que vous avez indiquées.

Monsieur Vial, nous pourrions parler très longuement des migrations. J’ai commis un petit ouvrage intitulé *Réconciliations* avec un chapitre sur les migrations. J’essaie de combattre une double aporie : pour les économistes, les migrations sont toujours positives,

quelle que soit la variable économique étudiée ; pour d'autres personnes, le développement créant de la mobilité et donc de la migration, mieux vaut éviter que les pays pauvres se développent... Entre ces deux thèses, l'une rose, l'autre noire, il me semble possible d'orienter l'aide publique au développement vers certains objets, dont l'agriculture, à même d'offrir un avenir économique à des populations qui n'ont pas envie de partir.

N'oublions pas non plus que les trois quarts des migrations d'Afrique subsaharienne sont tournés vers l'Afrique australe. Beaucoup de chauffeurs de taxi de Johannesburg ou de Harare parlent français, car originaires d'Afrique de l'Ouest. Des tensions très fortes accompagnent ces mobilités. Les migrations sont un vrai sujet de développement.

Nous avons travaillé avec Esther Duflo, avant son départ pour les États-Unis. Nous faisons quelques évaluations scientifiques d'impact – certaines très poussées – en utilisant ses modélisations. Je rêve d'ailleurs qu'elle revienne en France, ce serait un signe formidable.

Je ne connais pas le chiffre exact de la commande publique de l'État. Nous fonctionnons déjà de façon très intégrée avec Expertise France. En 2019, nous allons exploser notre engagement d'apporter 45 millions d'euros d'affaires à Expertise France. Je pense que nous allons faire deux fois plus. Ce déploiement me semble extrêmement positif.

Merci de votre témoignage, monsieur Bockel. L'année 2020 sera très multilatérale. Les autorisations d'engagement, qui sont notre unité de compte, sont en baisse dans ce budget. Le ministère des affaires étrangères a mis d'autres moyens vers d'autres instruments que l'AFD. Nous irons beaucoup à Bruxelles et ailleurs pour chercher d'autres financements. J'espère que la loi de programmation à venir nous donnera les moyens nécessaires à notre action.

Monsieur Cigolotti, l'afflux de jeunesse du continent africain est, jusqu'à présent, un phénomène positif pour l'économie africaine. Je reste prudent en disant cela, mais le revenu moyen par habitant décolle depuis 1995, soit l'année du point d'inflexion de la croissance démographique. Ce continent, gigantesque, était vide pendant des siècles. Il s'agit d'une croissance démographique comme aucune région du monde n'en a jamais, avec une croissance des villes et des campagnes simultanée, sans exode rural.

Le lien entre l'aide publique au développement et les 500 millions d'emplois à créer est illusoire tant nos financements ne peuvent représenter qu'une goutte d'eau eu égard aux besoins. Encore faut-il placer cette aide de telle sorte qu'elle ait le plus d'effet possible en termes d'investissement et de créations d'emplois.

Monsieur Le Gleut, j'ai noté votre très intéressante remarque sur l'euro. Il faudra que je creuse la question et que je revienne vers vous. Nous répondons à une demande et nous nous inscrivons souvent dans un cofinancement avec d'autres institutions financières. Le choix de la monnaie n'est donc pas toujours de notre fait. Reste la question du risque de change. Beaucoup de clients nous demandent aussi des financements en monnaie locale.

Monsieur Danesi, nous allons reprendre nos activités en Irak. Nous enverrons quelqu'un auprès de notre ambassadeur sur place. Nous n'envoyons des personnels dans les pays que si le nombre de projets à suivre, à préparer ou à exécuter le justifie. Ce n'est pas encore le cas au Yémen. Quant à la Syrie, nous n'avons aucun projet dans ce pays. Nous

suivons les consignes du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Le temps du développement n'est malheureusement pas encore arrivé.

Madame Goy-Chavent, comme vous avez pu le constater lorsque vous étiez notre administratrice, nous sommes une banque. Les sujets de corruption sont pris très au sérieux. Nous respectons toutes les diligences et avons un grand service de conformité. Au moindre cas avéré, nous engageons des poursuites et demandons des remboursements. Nous nous intéressons aussi, dans le cadre de notre mandat, à la gouvernance financière à travers le renforcement des circuits financiers des pays dans lesquels nous intervenons. Nous finançons des actions de sensibilisation à la lutte contre la corruption.

Monsieur Saury, nous avons conclu un partenariat récent avec DNDI – *Drugs for neglected diseases initiative*. La santé est un des secteurs d'où nous avons disparu. En 2016, nous n'intervenons plus sur la santé en Afrique. Nous avons fait un choix exclusivement multilatéral, à l'époque. Nous allons financer cette année environ 500 millions d'euros de projets dans le domaine de la santé. C'est sans doute la raison pour laquelle le Fonds mondial de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose s'intéresse à nous.

Monsieur Poniatowski, je vous transmettrai une fiche sur tout ce que nous faisons en Turquie, notamment en direction des réfugiés. Nous avons récemment un peu levé le pied sur ce pays, en raison du risque macroéconomique. Dans la mesure où nous n'intervenons que sous forme de prêts en Turquie, nous sommes soumis à ce risque de crédit. Les experts de l'AFD se tiennent à votre disposition si vous souhaitez les auditionner.

M. Christian Cambon, président. – Nous vous remercions de ces précisions, monsieur le directeur général.

Nous nous soucions de la bonne évaluation des actions de l'AFD tant les sommes en jeu sont importantes. Il est essentiel pour nous de savoir que cet argent public est bien dépensé et qu'il va concrètement soutenir les populations concernées qui doivent pouvoir se nourrir, se soigner et éduquer leurs enfants.

M. Rémy Rioux. – Je pense que M. Bockel peut en témoigner, l'évaluation est un sujet récurrent des discussions au sein du conseil d'administration de l'Agence. Nos experts seraient très honorés d'être auditionnés par votre commission et de pouvoir répondre à vos questions. Cette démarche pourrait s'avérer très utile et positive pour leur action.

M. Christian Cambon, président. – À bon entendeur... Merci encore, monsieur le directeur général.

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.

Nomination d'un rapporteur

La commission nomme rapporteur Mme Gisèle Jourda 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.

La réunion est levée à 12 h 55.

Mercredi 6 novembre 2019

- Présidence de M. Philippe Paul, secrétaire -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

M. Philippe Paul, président. – Avant de commencer notre réunion, je tiens à saluer la mémoire du brigadier Ronan Pointeau, vingt-quatre ans, tué samedi dernier par un engin explosif dans le nord-est du Mali. En notre nom à tous, j’adresse à sa famille et à ses camarades nos condoléances.

Nous pensons aussi aux quarante-neuf soldats maliens tués vendredi dans l’attaque du camp d’Indelimane, près du Niger.

Je vous propose d’observer un moment de recueillement. (*Mmes et MM. les commissaires observent une minute de silence.*)

Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Action extérieure de l’État » - Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » - Examen du rapport pour avis

M. Ladislas Poniatowski, corapporteur pour avis du programme 105. Avant de commencer, je tiens à dire que je n’ai pas du tout apprécié les déclarations des autorités maliennes avant-hier, selon lesquelles les forces étrangères sur le territoire malien ne feraient pas le nécessaire pour assurer la sécurité du pays. C’est une honte !

Pour en revenir à nos travaux, il faut reconnaître que le programme 105 de la mission « Action extérieure de l’État » contient de bonnes choses et de moins bonnes.

Parmi les points positifs, il faut citer la légère hausse du montant global des crédits, qui s’élèvent à 1,78 milliard d’euros pour 2020.

On observe une très légère diminution des contributions obligatoires de la France qui, pour mémoire, représentent près de 38 % des crédits de paiement du programme, soit 676 millions d’euros. Cette baisse n’est pas inquiétante, car l’enveloppe dépend du poids économique de la France par rapport aux autres pays contributeurs. Le deuxième poste de dépenses du programme 105, en légère progression quant à lui, est consacré au fonctionnement du réseau diplomatique à l’étranger, qui représente un peu moins de 35 % du total des crédits de paiement, soit 621,6 millions d’euros.

Il y a aussi du moins bon, notamment en ce qui concerne la réforme consistant à mutualiser et à moderniser les services de l’État français à l’étranger. Cette réforme vise à mettre le réseau des ministères, qu’il s’agisse des effectifs ou des locaux, sous la responsabilité des ambassadeurs, ce qui doit conduire à des économies d’échelle.

Pour le moment, seul le quai d’Orsay a vraiment joué le jeu. Les autres ministères n’ont pas respecté l’objectif qui leur était assigné en termes d’effectifs. Quant au transfert des crédits d’entretien des bâtiments de ces ministères vers le programme 105, il est très lent. Comme vous le voyez, tout cela ne fonctionne pas très bien.

Dans les six mois qui ont suivi le lancement de la réforme, les ambassadeurs ont été priés de faire des propositions pour moduler cette diminution de la masse salariale. Poussés par leur ministre, certains ambassadeurs se sont montrés tellement ambitieux qu'ils s'aperçoivent aujourd'hui que leurs propositions les empêchent d'exercer correctement leurs missions. C'est pourquoi je suggère que nous leur demandions un nouveau retour sur les difficultés qu'ils rencontrent. Cette remise à plat permettrait à certains d'entre eux de revenir sur leurs déclarations initiales. Il faut accorder davantage de souplesse pour tenir compte de la mauvaise volonté dont ont fait preuve les ministères dans certains pays.

Si je soutiens la réforme de notre réseau diplomatique, que nous avons tous soutenue et votée, celle-ci ne doit pas être purement statistique : elle doit prendre davantage en compte l'humain et la réalité de la situation politique dans chaque pays.

Enfin, on observe des éléments réellement inquiétants dans ce programme 105, notamment pour ce qui concerne la politique immobilière du Quai d'Orsay.

J'évoquerai en premier lieu les travaux de rénovation du quai d'Orsay, dit QO21. Ce projet se décompose en trois grandes opérations.

La première concerne la réhabilitation de l'accueil du ministère : ces travaux, les plus modestes, sont achevés. Le deuxième, le plus problématique, a trait à la réhabilitation de l'immense bâtiment se situant le long de l'Assemblée nationale, l'Aile des Archives. Le problème est d'abord financier, puisque le coût des travaux, estimé initialement à 70 millions d'euros, est aujourd'hui évalué à près de 95 millions d'euros. L'autre problème tient au retard qu'ont pris les travaux, puisqu'ils devaient débiter en 2020 et ne commenceront probablement qu'en 2022. La troisième opération, la construction d'un bâtiment neuf, a également pris du retard.

Ce plan de rénovation est particulièrement mal engagé en raison de retards et de dérapages financiers, alors même qu'une partie du financement des opérations provient du produit des cessions des emprises à l'étranger, normalement destiné à l'entretien et à la maintenance de notre patrimoine immobilier à l'étranger.

En second lieu, je veux parler de la politique immobilière de la France à l'étranger qui est, de mon point de vue, à réinventer d'urgence. Cette politique de cession de notre patrimoine immobilier arrive en fin de course, puisque l'on vend de moins en moins d'immeubles. Ainsi, en 2019, le montant des cessions n'a atteint que 4 millions d'euros, quand les prévisions de recettes s'établissaient à 30 millions d'euros.

Je suis très inquiet quant aux prévisions du ministère pour l'an prochain : celui-ci escompte réaliser 30 millions d'euros de cessions grâce à la vente de l'immeuble de New York, des trésoreries de Tunis et de Dakar, de l'ancienne résidence de Nairobi, d'un immeuble à Séville, d'un immeuble à Mexico, et de logements à Copenhague et Rome.

Pour maintenir notre patrimoine immobilier, nous devons continuer à développer les mutualisations et les colocalisations. Les deux principaux partenariats que nous avons conclus le sont avec l'Allemagne et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Avec le SEAE, les projets les plus aboutis sont au Timor oriental, au Rwanda, au Soudan du Sud, au Honduras, en Papouasie-Nouvelle Guinée, au Canada, en Turquie et au Nigéria. Les colocalisations avec l'Allemagne sont effectives en Chine, en République démocratique du Congo, en Corée du Nord, au Brésil, en Érythrée, au Brunei, au Koweït et au Bangladesh.

Cela étant, s'il faut développer les colocalisations, il faut aussi veiller à ce qu'elles ne se traduisent pas par une dépense supérieure, comme c'est le cas à Khartoum où l'ambassade construite sous maîtrise d'ouvrage allemande reviendra beaucoup plus cher qu'une localisation française.

En conclusion, nous devons nous demander si nos dirigeants souhaitent vraiment préserver notre réseau diplomatique et maintenir la place actuelle de la France dans le monde. Je rappelle que notre réseau diplomatique est passé du deuxième au troisième rang l'année dernière, derrière les États-Unis et la Chine. Si nous parvenons à rester devant l'Angleterre, dont le budget des affaires étrangères augmente, ce n'est que grâce à nos consulats.

Mes chers collègues, malgré ces réserves, je vous propose d'adopter les crédits du programme 105.

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, avant de laisser la parole à Bernard Cazeau, corapporteur pour avis du programme 105, je souhaitais m'associer bien entendu à l'hommage que vient de rendre la commission au soldat français mort au Sahel.

M. Bernard Cazeau, corapporteur pour avis du programme 105. – Cette année, deux sujets ont particulièrement retenu mon attention dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2020 : l'évolution des dépenses de personnel et le financement des dépenses de sécurisation des implantations du ministère à l'étranger.

Tout d'abord, je souhaite vous rappeler en quelques chiffres l'importance des dépenses de personnel. En 2020, le programme 105 porte plus de la moitié des emplois du Quai d'Orsay, mais aussi l'intégralité du réseau diplomatique français qui est le troisième dans le monde. Il représente 36 % des crédits de la mission, mais 66 % des équivalents temps plein travaillé (ETPT) et 68 % des dépenses de personnel de la mission.

Sur la masse des crédits de paiement, les dépenses de personnel sont en nette augmentation : elles s'élèvent à 671 millions d'euros, en progression de 1,5 % par rapport à 2019. Cette évolution des dépenses de personnel doit être suivie avec une grande attention par notre commission, car elle est préoccupante et peut donner lieu à des raccourcis désastreux.

L'augmentation des dépenses de personnel ne se traduit pas, bien au contraire, par une hausse des effectifs employés dans le cadre du programme 105. Ainsi, malgré le transfert des emplois des autres ministères à l'étranger, soit 387 ETPT en 2019 et 15 ETPT en 2020, le plafond d'emplois de la mission « Action extérieure de l'État » diminue plus vite que ne le prévoit le schéma de réduction des emplois, ce qui confirme la tendance observée depuis une décennie. De 2008 à 2018, le plafond d'emplois de la mission est ainsi passé de 13 209 à 11 905 ETPT, soit une diminution de 1 304 emplois et de 9,9 % des effectifs.

Les dépenses de personnel sont passées de 499 millions d'euros en 2008 à 671 millions d'euros en 2019, soit une progression de 172 millions d'euros et une hausse de 34,5 % des crédits.

Le principal facteur d'évolution des dépenses de personnel réside dans ce que l'on appelle le mécanisme « change-prix ». Pour mémoire, les agents du ministère en poste à

l'étranger sont rémunérés en euros, mais ils convertissent leurs salaires et leurs indemnités de résidence en devises locales dans leur pays d'affectation. L'évolution de leur pouvoir d'achat dépend donc de l'évolution de deux facteurs : la parité des monnaies locales par rapport à l'euro et le différentiel d'inflation entre la France et le reste du monde, sachant que le cours de l'euro a faibli depuis 2008, et que l'inflation est plus forte dans le reste du monde.

Le budget du programme 105 ne prenait pas entièrement en compte ces mécanismes « change-prix », alors que nous le recommandions depuis plusieurs années. Cela donne lieu, en gestion, à des mesures que la Cour des comptes avait jugées peu compatibles avec l'orthodoxie budgétaire. Ainsi, l'exécution du programme 105 se caractérise année après année par un phénomène de surconsommation des crédits. On observe un dépassement en exécution de 16 millions d'euros pour 2018. Aussi, le ministère a de nouveau eu recours à une dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI), mobilisant les ressources du programme 552 de la mission « Provisions ». Bercy et la Cour des comptes ont des divergences sur la possibilité de recourir ou non à cette technique budgétaire. Ce qui nous importe concerne toutefois moins la technique d'exécution que l'insincérité du budget qui nous était présenté.

Cette année, un effort est fait et une provision de 15 millions d'euros est prévue. Elle correspond à une provision des effets de l'inflation mondiale sur la rémunération des agents de droit local (ADL), établie pays par pays sur la base des anticipations d'inflation du Fonds monétaire international pour 3,4 millions d'euros, d'une part, et à une provision de 11 millions d'euros au titre des effets « change-prix » sur les indemnités de résidence à l'étranger (IRE), d'autre part. Là encore conformément à une demande de notre commission, le Premier ministre a validé la couverture du risque lié à une perte au change sur la rémunération des ADL et les IRE par la mobilisation des crédits de la réserve de précaution.

La Cour des comptes considère que ces effets « change-prix » posent un problème de soutenabilité du programme 105. Force est de constater que le budget que nous examinons subit des variations en fonction des résultats économiques de notre pays. Nous devons donc rester vigilants et veiller à ce que cette provision compensant les effets « change-prix » soit désormais annuelle, donc pérenne.

J'en viens enfin à la sécurité des implantations diplomatiques, consulaires et culturelles.

En 2019, les crédits budgétaires dédiés au financement de la sécurisation des implantations du ministère à l'étranger ont diminué très nettement, passant de 75 à 44 millions d'euros. Cette baisse a été compensée par une avance de 100 millions d'euros sur deux ans, qui a été financée par le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Nous sommes donc passés d'une gestion du plan de sécurisation par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères à une gestion par le ministère de l'action et des comptes publics.

Ce mode de financement interroge sur le niveau des dépenses annoncé. Il était prévu de consacrer 100 millions d'euros au cours des deux prochaines années aux dépenses de sécurisation alors que, en 2017 et en 2018, une sous-exécution d'environ 10 millions d'euros des crédits budgétaires a été observée. J'avais souligné l'an dernier qu'il était souhaitable qu'un programme d'investissement soit rapidement défini, afin que les crédits prévus soient utilisés de façon judicieuse. Je rappelais également que la charte de gestion du compte d'affectation spéciale (CAS) devait être modifiée pour étendre les dépenses éligibles,

notamment aux systèmes de vidéosurveillance, outil essentiel de la mise en sécurité des emprises à l'étranger.

Les informations dont nous disposons sur l'exécution des crédits de sécurisation en 2019 légitiment ma mise en garde, puisque 40 millions d'euros de crédits du CAS ont été dépensés et que 22 millions d'euros de dépenses nouvelles sont programmés en 2020. Le mécanisme d'avance mis en place ne paraît donc pas fonctionner de façon optimale. La barre des 100 millions d'euros ne devrait donc pas être atteinte en deux ans, à moins d'une nette accélération l'année prochaine. J'attire encore votre attention sur le fait que 42,4 millions d'euros sont inscrits au titre de la sécurisation de nos implantations dans le programme 105, ce qui se traduit par l'objectif très ambitieux de dépenser au moins 70 millions d'euros en ajoutant les crédits du CAS en 2020.

Enfin, nous devons être attentifs aux modalités de remboursement de l'avance. Celui-ci sera financé par la vente des biens immobiliers du ministère situés à l'étranger et doit s'échelonner de 2021 à 2025. Or le produit de ces cessions devient incertain : seuls 4 millions d'euros de cessions ont été enregistrés en 2019, comme l'a rappelé Ladislav Poniatski. D'une certaine façon, il ne reste plus que les « rossignols » à vendre ! (*Sourires*).

Le mécanisme d'avance mis en place ne doit en aucun cas donner au ministère de l'action et des comptes publics la tentation de s'immiscer dans la programmation des cessions du Quai d'Orsay. Celui-ci ne doit pas se trouver contraint de céder certaines emprises à l'étranger pour rembourser l'avance du CAS. En effet, la politique d'implantation à l'étranger de l'État ne doit en aucun cas dépendre de considérations immobilières ou financières.

Revenons sur la vente de Kuala Lumpur, le produit de la cession était supérieur à 230 millions d'euros et a servi, à hauteur de 100 millions d'euros, à rembourser la dette de l'État. Notre commission ne devrait-elle pas soutenir l'idée selon laquelle les « surcontributions » au désendettement de l'État lors de la vente de Kuala Lumpur notamment ont constitué un remboursement anticipé de l'avance ? Cela pourrait nous éviter de procéder à des ventes forcées. Les enjeux d'influence et de rayonnement ne doivent pas être relégués au second plan et doivent au contraire rester l'élément central des décisions prises dans ce domaine.

Mes chers collègues, je vous proposerai d'adopter les crédits du programme 105.

M. Joël Guerriau. – À écouter nos corapporteurs, il faudrait adopter ces crédits avant tout pour des raisons budgétaires. Même s'il faut reconnaître qu'il serait difficile de rejeter un budget en progression, on a du mal à comprendre la stratégie suivie par l'État. La baisse des effectifs n'est pas en tant que telle une orientation stratégique : elle devrait plutôt découler d'objectifs bien définis, ce qui ne semble pas être le cas.

Ladislav Poniatski a évoqué des prévisions de recettes de cessions immobilières s'élevant à 30 millions d'euros pour 2020, ce qui correspond exactement au montant que le Gouvernement a décidé d'engager pour l'instauration du service national universel. J'observe que cette ressource ne vaut que pour 2020 et n'est pas pérenne. À mon sens, il faudrait trouver des économies durables, cette démarche me semblant préférable à la vente des « bijoux de famille ».

Mme Hélène Conway-Mouret. – J'adhère complètement à l'analyse de nos deux rapporteurs. Je suis notamment très favorable à l'idée de Ladislav Poniatski de tout

remettre à plat. En effet, on a coutume d'utiliser les crédits du ministère des affaires étrangères, qui fait ainsi figure de bon élève, pour procéder à des ajustements budgétaires. Comme le dit Joël Guerriau, il conviendrait de remédier à l'absence de stratégie globale.

Pour ne citer qu'un exemple, je me suis récemment rendu au Kosovo, pays dans lequel notre ambassade emploie dix-neuf agents, contre cent douze à l'ambassade d'Allemagne. Comment imaginer jouer dans la même cour que les autres, quand le seul objectif affiché est de réduire les moyens et de faire baisser le nombre d'ETPT ?

Autant j'adhère à l'analyse de nos rapporteurs, autant j'ai du mal à saisir comment on pourrait adopter les crédits de cette mission. Bien sûr, les chiffres ne semblent pas poser problème, mais il est peut-être temps d'envoyer un signal politique fort pour faire comprendre que l'on n'est pas dupe de cet « enfumage » budgétaire.

Je déplore l'atteinte portée à la francophonie et le déclin de notre présence à l'étranger. Pour reparler de notre patrimoine immobilier, le fait pour un Institut français ou une résidence diplomatique de déménager d'un centre-ville pour la banlieue d'une capitale ou d'une métropole lui fait nécessairement perdre de la visibilité. En outre, il faut en convenir : comme nos bâtiments sont obsolètes et mal entretenus, nous avons de la peine à les vendre.

L'an dernier, plusieurs ministres s'étaient déclarés opposés à ce que les ambassadeurs décident, pour leur ministère, des économies à réaliser. Cela peut expliquer que l'essentiel des économies incombe aujourd'hui dans les faits au Quai d'Orsay.

Enfin, dans la mesure où beaucoup de travaux de sécurité passive ont déjà été réalisés, je souhaiterais obtenir davantage de précisions sur les efforts budgétaires qu'il reste à effectuer en matière de sécurisation de nos implantations à l'étranger.

M. Olivier Cadic. – L'image que donne notre diplomatie est celle d'un retrait continu et d'un reflux. C'est très perceptible avec les ventes de notre patrimoine immobilier. Vous avez parlé de la résidence de Séville : le 14 juillet dernier, c'était la dernière fois que l'on célébrait notre fête nationale en Andalousie.

On sent bien qu'il faut changer de partition : on ne peut pas vivre en permanence le dos au mur. J'approuve le discours de notre collègue Hélène Conway-Mouret sur la nécessité de s'opposer à la baisse des crédits du ministère, mais je rappelle que cette orientation date de 1995 !

Je partage également le point de vue de Joël Guerriau : la question est d'ordre stratégique. Quelle sera la carte de notre réseau diplomatique dans dix ans ? De mon point de vue, il y a bel et bien une stratégie aujourd'hui, celle d'une réduction continue de la voilure ! Il serait souhaitable que Bercy clarifie sa position.

Pour autant, nous ne pouvons pas nous contenter de nous lamenter et devons proposer des solutions. Jean-Yves Le Drian nous a tendu la perche lors de son audition : il faut la saisir, penser différemment et être innovant. Comme le proposent certains ambassadeurs, il faudrait permettre à ces derniers d'administrer localement leurs résidences. À Addis-Abeba, par exemple, notre ambassadeur serait en mesure de financer l'entretien de sa résidence sans puiser dans les deniers publics ; simplement, il ne peut pas le faire, car cela impliquerait de déroger aux principes de la comptabilité publique. Veut-on vraiment se donner les moyens d'être autonome ? Voilà toute la question.

M. Richard Yung. – Le problème posé est celui de l’universalité du réseau. La France, grande Nation universelle, se doit d’être présente partout dans le monde. Or la vérité, c’est que nous n’y arrivons plus ! Nous ne pouvons pas à la fois réduire sans cesse les effectifs et les locaux, et prétendre couvrir 192 pays.

Je partage la position de Ladislas Poniatowski sur la réforme. On perçoit en effet sur le terrain une très grande résistance des autres ministères pour mettre une partie de leurs moyens en personnel et en locaux sous la responsabilité des ambassadeurs. Bercy n’a ainsi accepté aucune mutualisation de ses locaux avec le Quai d’Orsay.

Enfin, concernant notre patrimoine immobilier, on est en effet au bout d’un système. Il reste peu de crédits dans le CAS, sans compter que celui-ci sert à financer le désendettement de l’État, comme l’a précisé le rapporteur. Il faut absolument rebudgéter les dépenses immobilières du quai d’Orsay et le faire rapidement.

M. Ladislas Poniatowski, corapporteur pour avis. – Pour répondre à Joël Guerriau, en ce qui concerne notre patrimoine immobilier, nous allons clairement dans le mur ! Nous avons déjà vendu l’argenterie et les 4 millions d’euros de cessions perçus en 2019 sont révélateurs de la situation. La politique immobilière de l’État doit dorénavant être budgétée. On ne peut pas continuer à financer les travaux de maintenance et d’entretien de tout notre réseau grâce à la cession de biens qui sont obsolètes et que l’on peine à vendre.

S’agissant des effectifs, je le répète, nous avons besoin d’un nouveau retour des ambassadeurs pour évaluer la réalité de la baisse des effectifs, ministère par ministère. Comme l’a dit Richard Yung, Bercy n’a pas joué le jeu, avec un bémol, puisqu’il a donné son accord pour que des trésoreries soient vendues l’an prochain.

Aujourd’hui, nous avons le devoir d’être ambitieux : la France ne peut pas prétendre rester un grand pays dans le monde sans s’en donner les moyens. L’exemple cité par Hélène Conway-Mouret est très éclairant à ce titre. Il nous manque une véritable stratégie pour maintenir notre présence à l’étranger.

M. Bernard Cazeau, corapporteur pour avis. – Pour atténuer les propos de Joël Guerriau, je précise que l’on assiste à une réorientation des effectifs du réseau vers les pays émergents, en Asie notamment. Seulement, elle est peu perceptible car très lente.

M. Jean-Marc Todeschini. – Les membres de mon groupe sont tellement d’accord avec Ladislas Poniatowski qu’ils voteront contre les crédits de la mission. (*Sourires*).

M. Christian Cambon, président. – Mon cher collègue, je précise à votre endroit notamment que, compte tenu du report de l’examen des crédits du programme 185 « Diplomatie culturelle et d’influence », le vote sur les crédits de la mission est réservé jusqu’au mercredi 13 novembre prochain. Vous aurez l’occasion de vous exprimer de nouveau à cette occasion.

**Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Action extérieure de l'État » -
Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » - Examen du
rapport pour avis (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Aide publique au
développement » - Programmes 110 « Aide économique et financière au
développement » et 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » -
Examen du rapport pour avis**

M. Jean-Pierre Vial, corapporteur pour avis des programmes 110 et 209. – Sur la trajectoire budgétaire, les crédits de la mission « Aide publique au développement » (APD) progressent depuis plusieurs années et devraient atteindre 3,27 milliards d'euros en 2020, contre 3,06 milliards d'euros en loi de finances 2019, soit une progression d'environ 6,5 %.

Parallèlement, les engagements de l'Agence française de développement (AFD) continuent à croître, celle-ci devant générer en 2020 près de 2 milliards d'euros d'aide à elle seule grâce à ses prêts concessionnels.

Au total, l'APD, qui comprend beaucoup d'autres crédits comme l'aide aux réfugiés, passera de 10,6 milliards d'euros en 2019 à près de 12 milliards en 2020, soit une progression de 0,43 % à 0,46 % du revenu national brut (RNB). Cette progression sera essentiellement due à une hausse de 150 millions d'euros de la mission APD, à une augmentation de 100 millions d'euros des dépenses de la prise en charge des réfugiés, mais surtout à un accroissement de 600 millions d'euros de l'APD générée par les prêts de l'AFD, alors que cette hausse n'a été que de 240 millions d'euros entre 2018 et 2019.

Mieux encore, pour atteindre les 0,55 % du RNB souhaités par le Président de la République d'ici à 2022, il faudra des augmentations encore nettement plus fortes des crédits budgétaires.

À vrai dire, cet objectif paraît difficile à atteindre en 2022. Le Gouvernement évoque d'ailleurs désormais l'annulation de la dette d'un pays africain pour l'atteindre, ce qui par définition ne fonctionnera qu'une seule année. Selon nous, l'important est surtout de disposer d'une programmation budgétaire solide et détaillée pour les années à venir, afin de savoir exactement où nous allons. Nous le répétons, il est nécessaire qu'une telle programmation figure au sein de la future loi d'orientation. Nous devons aussi être attentifs à ce que cette montée en charge de l'APD française respecte les orientations définies par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), qui elles-mêmes tenaient compte des souhaits du Parlement : priorité Afrique, renforcement des dons et de la composante bilatérale de l'APD française afin de cibler plus efficacement les pays prioritaires.

J'en viens au renforcement du pilotage politique de l'APD. Avec près de 3,27 milliards d'euros pour la mission APD en 2020, dont 2,1 milliards d'euros sur les 5 milliards d'euros gérés par le ministère des affaires étrangères tous programmes confondus, il n'est pas acceptable que nous restions dans le flou entretenu par la séparation en deux

ministères et un opérateur très puissant, l'AFD. Au-delà de la création d'un ministère de plein exercice, nous appelons à un raffermissement du pilotage par le renforcement des structures existantes : le CICID bien sûr, mais aussi le Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI) et le Conseil d'orientation stratégique de l'AFD. Il faut aussi un exercice plus efficace de la tutelle des ministères des affaires étrangères et des finances. Ce message, que nous martelons depuis des mois, commence à porter : le ministre et le directeur général de l'AFD lui-même évoquent régulièrement ce nécessaire renforcement du pilotage.

Troisième point essentiel, la concrétisation de la priorité Afrique, que le Président de la République a érigée au début de son mandat et que nous partageons.

À cet égard, le milliard d'euros de subventions supplémentaires reçus par l'AFD en 2019 devrait enfin permettre d'accroître les sommes effectivement disponibles pour les pays les plus pauvres.

On observe toutefois déjà un tassement des autorisations d'engagement en dons de l'AFD, qui passent d'environ 1,5 milliard d'euros à 900 millions d'euros dans le PLF 2020. Cela reste un montant élevé par rapport aux années précédentes, mais cela signifie que les décaissements risquent de cesser d'augmenter au cours des exercices suivants.

Au sein de l'Afrique subsaharienne, le Sahel, « dernière frontière du développement », comme l'a nommé Jean-Marc Châtaignier, l'envoyé spécial du Président de la République, est encore plus prioritaire.

C'est donc dans cette région marquée par le terrorisme, où l'aide publique au développement n'a fait qu'accompagner jusqu'à présent la croissance démographique, qu'il nous faut réussir cette « approche globale » tant évoquée. Du côté de l'aide au développement, l'une des réponses a été de confier à l'AFD un fonds appelé Minka, doté de 100 millions d'euros à l'origine et de 200 millions d'euros à partir de 2020. L'idée était de pouvoir intervenir rapidement au bénéfice des populations pour stabiliser les zones de crise.

Or cet objectif n'avait pas été vraiment atteint. Selon l'AFD, les raisons en sont multiples : les délais de décaissements peuvent rester longs s'agissant de recours aux maîtrises d'ouvrage publiques souvent faibles dans ces zones. Un autre défi vient des exigences réglementaires auxquelles l'AFD est soumise en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

En outre, plusieurs acteurs du développement (collectivités territoriales engagées dans la coopération décentralisée, militaires engagés au Sahel...) soulignent les difficultés qu'ils ont parfois à coopérer avec l'agence, notamment parce que celle-ci soutient en priorité des projets de grande ampleur, complexes, longs à instruire et à mettre en œuvre.

La contraction du réseau des coopérants nous a également fait perdre une certaine influence. Il est parfois plus aisé pour les acteurs français de coopérer avec les organismes issus d'autres pays. Ainsi, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) est certes soutenue par l'AFD, mais doit constater le caractère incontournable de la coopération allemande (GIZ) sur les normes des pays où elle intervient, en particulier autour de la Méditerranée.

De même, Expertise France, relais naturel de l'expertise française, devrait pouvoir s'appuyer davantage sur l'AFD pour projeter cette expertise en Afrique subsaharienne. Il est impératif que le rapprochement des deux agences permette de progresser sur ce point.

Devant ces difficultés, il est positif que l'AFD ait décidé de devenir une plateforme de l'aide publique au développement, comme elle l'affirme désormais. De même, selon Jean-Marc Châtaigner, les relations et la coopération entre l'AFD et Barkhane se sont quelque peu améliorées. Un conseiller de l'AFD est ainsi placé auprès de Barkhane. En outre, s'agissant de l'intervention dans les pays en crise, l'AFD a adopté en mai 2019 des nouvelles procédures plus collaboratives. Il faut poursuivre cet effort.

Un autre aspect important sur lequel il faut selon nous insister est le rôle du Centre de crise et de soutien (CDCS) du Quai d'Orsay, dont le PLF 2020 prévoit un renforcement des moyens, toutefois encore insuffisant.

Les modes opératoires du CDCS sont en effet bien adaptés au contexte de crise, bien plus que ceux de l'AFD : financements rapidement mobilisables en phase avec le rythme de l'action militaire et les besoins des ONG, capacité à instruire des microprojets dans des zones circonscrites, capacité à prendre des risques. Le principal outil dont dispose le CDCS est le Fonds d'urgence humanitaire (FUH). En 2019, le CDCS a pu mettre en œuvre 43,4 millions d'euros du FUH. Pour 2020, le FUH va bénéficier d'une hausse substantielle, passant à 80,7 millions d'euros.

Toutefois, ces sommes restent très inférieures à celles consacrées par nos partenaires aux mêmes missions : l'Allemagne consacre environ 1,85 milliard d'euros à l'aide humanitaire et à la stabilisation ; le Royaume-Uni, 2,4 milliards d'euros.

En outre, l'attribution du fonds Minka à l'AFD et non au CDCS rend nécessaire une meilleure formalisation de l'articulation des missions des deux organismes. Cette meilleure coordination suppose un renforcement supplémentaire des moyens du CDCS.

Le dernier point essentiel s'agissant de la priorité sahélienne concerne l'Alliance Sahel, qui est censée améliorer la coordination et l'efficacité de l'aide. Nous avons entendu Jean-Marc Gravellini, responsable de l'unité de coordination de l'Alliance Sahel, que nous avons interrogé sur la dégradation de la situation sécuritaire au Sahel malgré les efforts de l'Alliance. Il nous a fait valoir *a contrario* l'exemple de la Mauritanie, qui a su, grâce à une action résolue des autorités centrales, retrouver la stabilité et la sécurité. Il estime que cette volonté politique n'existe pas au même degré, pour le moment, dans l'ensemble des pays du Sahel, ce qui soulève la question difficile de l'introduction d'une certaine dose de conditionnalité dans notre aide. Plusieurs éléments rendent cependant difficile une telle évolution, notamment la nature même des banques de développement qui cherchent avant tout à placer leurs prêts.

En conclusion, je vous propose de donner un avis favorable aux crédits de la mission APD pour 2020, en attendant l'inscription de la loi d'orientation qui devra nous permettre de nous prononcer de manière plus précise et plus exigeante sur cette politique de solidarité internationale.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, corapporteuse pour avis des programmes 110 et 209. – Je commencerai par faire le point sur la situation d'Expertise France au regard des données du PLF 2020 et du rapprochement prévu avec l'AFD. Le

PLF 2020 prévoit une double subvention pour Expertise France, en provenance, d'une part, du programme 110, d'autre part, du programme 209.

Le programme 110 attribue à l'opérateur une dotation de seulement 5,35 millions d'euros en 2020, contre 5,85 millions d'euros en 2019, ce qui correspond à un maintien de la commande publique à un niveau assez bas de 3,85 millions d'euros et à une subvention de transformation qui perd 500 000 euros pour s'établir à 1,5 million d'euros. Il est toutefois prévu un nouveau financement additionnel en 2020 : 6 millions d'euros seront attribués à l'AFD et à Expertise France dans le cadre d'un renforcement des administrations fiscales de pays d'Afrique subsaharienne.

Parallèlement, le programme 209 prévoit le maintien de la subvention de soutien à l'opérateur de 3,7 millions d'euros, qui seront consacrés à la consolidation de l'établissement ainsi qu'à un soutien des activités de service public réalisées par l'agence, notamment sur financement communautaire. Comme l'année dernière, le programme prévoit également des crédits d'intervention santé pour 3,2 millions d'euros. Enfin, le gros du financement de l'agence par le ministère des affaires étrangères provient de la compensation du transfert à Expertise France des experts techniques internationaux, soit 30 millions d'euros.

L'initiative 5 %, mise en place par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) dans le cadre du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, représente par ailleurs 32 millions d'euros de commande passée à Expertise France en 2019, pour un niveau d'exécution de 20,4 millions d'euros, ce qui représente 9 % du chiffre d'affaires de l'opérateur. La trajectoire de cette commande pour la période 2020-2022 sera définie prochainement en fonction des résultats de la conférence de reconstitution du Fonds Mondial qui s'est tenue les 9 et 10 octobre dernier.

Au total, en 2019, si l'on omet l'initiative 5 %, la commande publique devrait représenter 11 % du chiffre d'affaires de l'opérateur, soit 25,9 millions d'euros mis en œuvre par Expertise France. La part du MEAE s'élève à 82 % de cette commande publique et celle de la DGT à 15 %, le reste venant pour l'essentiel du ministère des solidarités et de la santé. Ces chiffres devraient peu évoluer en 2020. Le financement ministériel de l'agence est donc encore assez peu diversifié, ce qui reflète en creux la persistance de l'éclatement des opérateurs d'expertise internationale.

Or il est important que l'agence bénéficie d'une commande publique stable et diversifiée afin de renforcer son modèle économique. Rappelons en effet que la croissance de l'agence s'est fondée principalement sur la recherche de financements européens, peu rémunérateurs, tandis que la commande publique est restée relativement faible. Or les principaux concurrents européens d'Expertise France s'appuient en général sur un socle de commande publique élevé qui garantit un modèle économique pérenne.

Ainsi, si l'adossement à l'Agence française de développement a été présenté comme une solution miracle pour la viabilité économique d'Expertise France et si les financements en provenance de l'AFD ont bien progressé au cours des deux dernières années, il ne peut s'agir en réalité que d'une partie de la réponse. Il faut notamment éviter que s'installe une relation exclusive avec l'agence, qui priverait progressivement Expertise France de son accès à l'expertise des ministères et la ferait dépendre exclusivement d'un opérateur dont la culture reste encore très éloignée de la sienne.

Le modèle économique d'Expertise France doit donc être consolidé à l'aune des exemples étrangers et avec un soutien renouvelé de l'État pour compenser les dépenses liées aux missions de service public.

Nous devons en conséquence être particulièrement attentifs au nouveau contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2020-2022, sur lequel nous serons appelés à nous prononcer. Il serait souhaitable que ce COM nous soit présenté très rapidement par le Gouvernement.

La question d'une amélioration de l'évaluation de l'aide publique au développement est fondamentale, compte tenu de la progression rapide des moyens consacrés à cette politique.

Au sein du PLF 2020, les crédits consacrés à l'évaluation de l'APD restent modestes. Le programme 110 comporte une ligne Évaluation des opérations relevant de l'aide au développement de 0,57 million d'euros en 2020, contre 0,53 million d'euros en 2019 et 0,48 million d'euros en 2018. Les crédits du MEAE disponibles au sein du programme 185 pour l'évaluation, qui peuvent bénéficier aux actions menées dans le cadre du programme 209 de la mission « Aide publique au développement », se montent à 0,47 million d'euros en 2020, contre 0,54 en 2019 et 0,46 en 2017.

En revanche, il faut souligner que les crédits consacrés à l'évaluation par l'AFD augmentent régulièrement. Ils se montent désormais à environ 5 millions d'euros.

Nous observons par ailleurs qu'aucune enveloppe spécifique n'est prévue au sein du budget pour 2020 pour le fonctionnement de la nouvelle commission d'évaluation qui pourrait être créée par la future loi d'orientation, laquelle aura besoin de crédits de fonctionnement pour passer les marchés d'études nécessaires à ses évaluations.

À ce propos, mon collègue Jean-Pierre Vial et moi-même nous sommes rendus à Londres en juillet dernier pour étudier le système britannique d'évaluation de l'aide au développement. Rappelons que, en 2015, le Royaume-Uni a adopté une loi fixant à 0,7 % la part du revenu national brut consacrée à l'aide publique au développement. Parallèlement a été créé un dispositif d'évaluation original, avec un organisme dédié, l'*Independent Commission on Aid Impact* (ICAI). L'ICAI a explicitement été créée en contrepartie de la fixation de l'objectif des 0,7 % du RNB dans la loi. Il s'est agi de garantir aux citoyens que chaque livre investie le serait sous le regard d'un organisme indépendant à même d'en vérifier le bon usage et l'efficacité.

L'ICAI est ainsi conçue comme un organisme indépendant du Gouvernement, dont la mission est de rendre des comptes à la commission parlementaire chargée du développement (*International Development select Committee*, IDSC). Elle est dirigée par trois commissaires, dispose d'un secrétariat de dix membres et fait appel à des consultants externes pour conduire les évaluations. Aspect important, les sujets de contrôle de l'ICAI sont choisis avec l'accord de la commission parlementaire.

Les rapports de la commission sont estampillés « verts » lorsqu'ils sont satisfaisants, « orange » lorsqu'ils sont satisfaisants et « rouges » lorsqu'ils sont moins que satisfaisants, ce qui est le cas d'environ un tiers d'entre eux. C'est extrêmement pédagogique. Ces rapports sont présentés devant la commission parlementaire chargée du développement, qui auditionne simultanément l'ICAI et le ministre environ une fois par mois. Les

recommandations des rapports doivent donner lieu à une réponse du ministère détaillant les mesures prises. L'ICAI peut exiger de nouvelles réponses tant qu'elle n'est pas satisfaite.

Selon les parlementaires membres de la commission du développement international que nous avons pu interroger, l'ICAI constitue une ressource extraordinaire. En particulier, le fait qu'une discussion ait lieu entre l'ICAI et le ministère devant la commission permet d'aller beaucoup plus loin dans le suivi de la politique d'aide publique au développement, les parlementaires ne pouvant le faire dans l'exercice ordinaire de leur contrôle.

Au total, le dispositif d'évaluation britannique, dont l'ICAI est la pièce maîtresse, constitue selon nous une référence valable pour penser le nouveau dispositif d'évaluation qui doit être inscrit dans le futur projet de loi d'orientation relatif à la politique de solidarité internationale. Nous devons donc veiller à ce que ce dispositif comporte les mêmes garanties d'efficacité que le dispositif britannique : une indépendance des membres de la commission d'évaluation vis-à-vis du ministère et un budget de fonctionnement suffisant pour celle-ci ; une obligation pour la commission d'évaluation de rendre compte devant l'Assemblée nationale et le Sénat, en présence d'un représentant du ou des ministères de tutelle ; la possibilité pour les commissions du Parlement de valider le programme d'évaluation de l'instance ou d'avoir un droit de tirage.

En conclusion, je vous propose de donner un avis favorable aux crédits de la mission APD, tout en formulant différentes réserves. Nous avons hésité, au sein de notre groupe, à nous abstenir, compte tenu de certains choix qui ont été faits et que nous ne validons pas. Néanmoins, l'augmentation des crédits étant significative, nous voterons ces crédits, tout en demeurant vigilants.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Le rapprochement entre Expertise France et l'AFD n'a pas suffi pour le moment pour consolider le modèle économique d'Expertise France. Le Gouvernement aurait été bien inspiré de suivre vos différentes préconisations et d'intégrer tous les opérateurs indépendants.

M. Joël Guerriau. – Le microcrédit ne sert-il pas à financer le terrorisme ?

M. Ronan Le Gleut. – La France finance des projets en Chine pour la préservation de la biodiversité, l'égalité entre les hommes et les femmes, par exemple. Sachant que, selon le Fonds monétaire international (FMI), le PIB de la Chine s'élève à 25 270 milliards de dollars internationaux et qu'il est donc plus élevé que celui de l'Union européenne, qui est de 22 milliards de dollars, sachant en outre que le PIB de la France est de 2 900 milliards, soit dix fois moins que la Chine, le financement de ces projets est-il une priorité ?

M. Pierre Laurent. – Nous sommes loin d'atteindre le taux de 0,55 %, et encore moins celui 0,7 %, qui devrait être notre objectif. Une fois de plus, le budget n'est pas à la hauteur. En outre, nous ne savons toujours pas quand nous serons saisis du projet de loi de programmation envisagé. La loi de programmation militaire est à la hauteur, nous avons renforcé nos opérations extérieures et, c'est un corollaire, nos exportations d'armements. En revanche, les moyens de notre diplomatie sont faibles, en recul et menacés. Enfin, nous avons un retard persistant en matière d'aide publique au développement. Au total, la présence de la France à l'international est disproportionnée par rapport à l'effort politique, culturel, économique qui devrait être le nôtre.

Nous voterons donc contre ce budget, et contre le budget précédent.

Mme Christine Prunaud. – L'un des buts de l'aide publique au développement est d'aider l'Europe à maintenir des réfugiés en Turquie, moyennant monnaie. Qu'en est-il ? Pour nous, l'aide publique au développement, ce n'est pas cela.

M. Ladislas Poniatowski. – Alors que le budget de l'AFD s'élève à 14 milliards d'euros, contre 5 milliards d'euros pour celui du ministère des affaires étrangères, cela signifie-t-il que le directeur de l'AFD est plus important que le ministre des affaires étrangères ?

Au Royaume-Uni, un dialogue a lieu entre une commission indépendante, les parlementaires et le ministre, ce qui n'est pas le cas en France. Ne devrions-nous pas nous interroger à cet égard et contrôler davantage la rigueur de la gestion de l'AFD ?

M. Jean-Pierre Vial, corapporteur pour avis. – Si nous avons manifesté notre désappointement concernant les reports successifs du projet de loi d'orientation, c'est bien parce que nous attendons de pouvoir poser un certain nombre de questions lors de son examen, notamment celle que soulève notre collègue Ladislas Poniatowski.

Cela étant, il faut comparer ce qui est comparable. Une part essentielle des 14 milliards d'euros du budget de l'AFD correspond à son activité de banquier et ce sont donc des prêts. Cela n'ôte rien à notre devoir de vigilance. Concernant la Chine, de gros investissements en dons ne seraient plus possibles aujourd'hui. Cela montre bien le recentrage de l'activité et le rôle de prêteur de l'AFD. On peut considérer au total que les deux tiers des 14 milliards d'euros relèvent de l'activité de banquier de l'AFD, le budget propre de l'agence étant plutôt de l'ordre de 2 milliards d'euros.

Se pose effectivement la question du contrôle politique. Entre le modèle allemand, sur lequel l'AFD s'est calé, et le modèle britannique – soyons clairs : nous n'épouserons ni l'un ni l'autre –, n'y aurait-il pas une solution intermédiaire, un modèle français en matière d'orientation politique et d'évaluation ?

Au sujet du terrorisme et du microcrédit, l'AFD, en tant que banquier, est soumis à des procédures classiques de traçabilité. Pour les fonds d'urgence, c'est moins évident : des procédures de suivi rigoureuses s'imposent donc.

Force est de constater que la trajectoire n'est pas respectée. Pour 2020, la perspective d'intégrer l'annulation de la dette d'un pays africain est un moyen détourné de satisfaire cette obligation, nous l'avons dit. Il revient au Gouvernement de montrer que l'objectif de 2022 sera respecté, mais nous pouvons sincèrement en douter.

En matière d'aide au développement, il y a l'enveloppe financière, mais aussi la nature, le contrôle et l'efficacité de l'aide, d'où la nécessaire coordination entre les acteurs. Ainsi, le centre de crise du Quai d'Orsay intervient au Sahel, où il y a beaucoup de coopération décentralisée avec les pays limitrophes. Nous avons constaté que le manque de coordination pouvait entraîner des contradictions dans les politiques mises en œuvre.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, corapporteuse pour avis. – Nous partageons les interrogations qui émergent ; nous avons d'ailleurs hésité à nous abstenir.

La remarque d'Isabelle Raimond-Pavero est tout à fait juste. Il ne s'agissait nullement de brimer les ministères concernés, mais de respecter la logique de la loi de 2014. Une deuxième vague de fusions était nécessaire. La question du rapprochement avec Expertise France ne venait en principe qu'après. Nous avons fait passer la charrue avant les bœufs, ce qui nuit à l'efficacité. Il faut faire avec.

Concernant l'intervention de Ronan Le Gleut sur la Chine, je précise qu'il s'agit de prêts aux taux du marché et non de dons. Il y a donc un retour sur investissements.

Pierre Laurent a évoqué la soutenabilité de la trajectoire. À l'évidence, après le tour de passe-passe éventuel des annulations de dettes, nous nous retrouverons face à la dure réalité. La soutenabilité est donc sujette à caution. Il n'en reste pas moins une hausse inédite de plus de 128 millions d'euros des crédits de paiement. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de voter ces crédits.

Pour conclure sur le modèle, il n'est pas convenable d'attendre ainsi la loi d'orientation. C'est à se demander si elle verra le jour avant le renouvellement sénatorial, voire la fin du quinquennat ! Il nous faudra rester extrêmement attentifs et disposer d'un modèle d'évaluation qui se situe entre les modèles britannique et allemand. En prenant les idées les plus pertinentes des deux, le Parlement pourrait revenir dans le jeu.

M. Jean-Pierre Vial, corapporteur pour avis. – La question des réfugiés, que je n'ai pas abordée, comporte deux volets. Les financements proviennent de différentes sources, notamment européenne, comme nous le voyons en Turquie. Selon les pays se superposent en outre des aides dédiées directement aux réfugiés, des politiques antiterroristes ou d'accompagnement d'actions militaires. On nous demande plus de clarté. Il nous faudra donc identifier les aides spécifiquement dédiées aux réfugiés, mais également les interactions. Nous auditionnerons prochainement l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). L'accompagnement des populations de migrants doit être lié aux actions de développement.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, corapporteuse pour avis. – Pour répondre à Ladislas Poniatowski, il est nécessaire que le ministre reprenne toute sa place pour le pilotage de l'AFD. C'est ce que permet le modèle anglais.

M. Christian Cambon, président. – À l'occasion de l'examen de la loi d'orientation, nous devons être extrêmement clairs et convaincants sur ces sujets. L'absence de contrôle politique, l'insuffisance de l'évaluation posent problème, d'autant que les sommes sont considérables.

Je vous rappelle que les 76 rapporteurs budgétaires disposeront de trois minutes de temps de parole. Je vous invite donc, groupe par groupe, à défendre nos idées.

La commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement ».

La réunion est close à 11 h 35.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 30 octobre 2019**- Présidence de M. Alain Milon, président -*La réunion est ouverte à 8 h 35.***Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 - Audition de Mme Anne Thiebeauld, directrice par intérim des risques professionnels de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM)**

M. Alain Milon, président. – Nous entamons ce matin notre dernière matinée d'auditions sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2020 avant l'examen de ce texte en commission la semaine prochaine.

Je souhaite la bienvenue à M. Nicolas Revel, directeur général, et à Mme Anne Thiebeauld, directrice par intérim des risques professionnels de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM). Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site Internet du Sénat et consultable à la demande.

La branche accidents de travail et maladies professionnelles (AT-MP) se distingue des autres branches à plusieurs égards : elle reste financée très majoritairement – à plus de 96 % – par des cotisations ; elle conserve une gestion marquée par le paritarisme ; et elle dégage des excédents depuis 2013 à hauteur de 1,115 milliard d'euros en 2020. Ces excédents devraient se maintenir sur la période couverte par le PLFSS pour 2020 et contribuer ainsi à la trésorerie des autres branches.

La branche est marquée cette année par la création du fonds d'indemnisation des victimes de maladies professionnelles liées aux pesticides qui lui est intégré financièrement, selon un dispositif qui se distingue sur plusieurs points de la proposition de loi déposée par notre collègue Nicole Bonnefoy, que le Sénat a adoptée le 1^{er} février 2018 sur le rapport de Bernard Jomier. La question de la réparation forfaitaire, au cœur des principes de la branche AT-MP est notamment interrogée à cette occasion. D'autres sujets, comme la prévention ou la gouvernance de la santé au travail font également partie de son actualité.

M. Nicolas Revel, directeur général de la CNAM. – Mme Anne Thiebeauld assure l'intérim de la direction des risques professionnels depuis le départ de Mme Marine Jeantet qui en avait été la directrice pendant cinq ans et qui a été nommée haut-commissaire à la prévention et à la lutte contre la pauvreté auprès du préfet de région d'Île-de-France.

Les dépenses de la branche AT-MP attendues pour 2020 s'établissent à 13,6 milliards d'euros, dont 12,2 milliards d'euros pour le régime général, soit une hausse de 100 millions d'euros par rapport à 2019. Cette augmentation est liée à la seule dynamique des indemnités journalières, sans mesure nouvelle. La branche AT-MP reste excédentaire et contribuera à nouveau, et à la même hauteur que les années précédentes -1 milliard d'euros-, à l'équilibre de la branche maladie au titre de la sous-déclaration des AT-MP. La contribution de la branche au fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante

diminuera en 2020 de 532 à 414 millions d'euros en raison, malheureusement, de la diminution du nombre de bénéficiaires.

Au-delà de ces grands chiffres, je voudrais souligner quatre dispositions marquantes du PLFSS s'agissant de la branche AT-MP.

En premier lieu, un fonds d'indemnisation des victimes de maladies professionnelles liées aux pesticides sera créé sous la forme d'un guichet unique géré par la caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (MSA). Les règles de calcul des prestations resteront toutefois calées sur les règles de droit commun s'agissant du régime général.

En deuxième lieu, le dispositif de rachat des rentes AT-MP sera supprimé. Actuellement, entre 11 et 12 % des bénéficiaires demandent à recevoir leurs rentes sous forme d'un capital. Il s'agit d'une modalité dérogatoire de versement dans notre régime de protection sociale, car la rente a vocation à accompagner le bénéficiaire dans la durée. Or, nous avons constaté que le recours à la capitalisation pouvait se révéler désavantageux pour l'assuré qui fait parfois un calcul de court terme : sa suppression sera donc plus protectrice. Cette mesure générera donc des économies à court terme, mais des dépenses plus importantes à long terme.

En troisième lieu, la dématérialisation des procédures pour les entreprises sera synonyme de simplification pour elles et de diminution des coûts de gestion pour nous. Nous avons toutefois conscience que les très petites entreprises auront besoin d'un temps d'appropriation de cette nouvelle modalité.

En dernier lieu, nous assouplissons les conditions d'accès au dispositif de « travail léger » prévu en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle afin de favoriser le maintien ou le retour rapide en emploi.

M. Gérard Dériot, rapporteur pour les accidents du travail et maladies professionnelles. – Merci de nous avoir présenté ces mesures intéressantes.

La branche AT-MP est excédentaire depuis plusieurs années : pourquoi ne pas envisager une diminution des cotisations payées par les entreprises ? Certes, nous avons plus l'habitude d'augmenter les cotisations, ou d'attendre et de capitaliser que de les baisser...

Je salue l'élargissement du champ du fonds d'indemnisation des victimes de maladies professionnelles liées aux pesticides notamment aux enfants nés d'une mère qui aurait été exposée. Quelles seront les modalités précises de ce fonds ?

La reconduction, même un peu à la baisse, du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) et du Fonds commun des accidents du travail agricole (FCATA) devrait permettre de faire face aux difficultés rencontrées par les victimes, notamment celles de l'amiante.

En dépit de la baisse générale de la sinistralité au cours des dix dernières années, deux secteurs connaissent néanmoins un regain des risques professionnels : celui des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et celui du transport et de la logistique. Quel accompagnement particulier prévoyez-vous pour ces deux secteurs ?

La nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) va doubler le montant des aides financières simplifiées et des contrats de prévention. Mais comment mobiliser efficacement les très petites entreprises autour de ces dispositifs ?

Quels efforts avez-vous entrepris pour limiter le phénomène de la sous-déclaration de maladies professionnelles ? Le maintien du transfert de 1 milliard d'euros en direction de la branche maladie signifie-t-il qu'aucun progrès n'a été accompli au cours des dix dernières années ? La CNAM est grande productrice de statistiques, or elle ne semble pas capable de fournir un chiffre sur le nombre de sous-déclarations. Certes, une commission se réunit pour donner une fourchette estimative entre 0,8 et 1,5 milliard d'euros, mais tout cela n'est pas sérieux !

Mme Anne Thiebauld, directrice par intérim des risques professionnels de la CNAM. – La diminution de la sinistralité est notable depuis les vingt dernières années, notamment dans les secteurs de la métallurgie et du bâtiment qui restent cependant des secteurs majeurs en termes de risques professionnels et de dépenses.

Dans le secteur des soins à la personne, l'indice de fréquence des AT-MP est trois fois plus élevé que l'indice moyen. La COG 2018-2022 prévoit un programme national d'actions coordonnées entre la CNAM et les départements. Pour une très large majorité, les maladies professionnelles observées dans ce secteur sont des troubles musculo-squelettiques. Des programmes de prévention sont élaborés, des actions d'information et de formation du personnel sont menées. Les aides financières de la CNAM permettent de financer jusqu'à 50 % du coût des formations ou des équipements de sécurité. La taille des entreprises du secteur est très variable et la CNAM réalise un accompagnement de type « grands comptes » au profit des deux plus grands groupes. La question de l'absentéisme – particulièrement élevé dans ce secteur – a aussi été évoquée avec les entreprises et des campagnes d'information menées. Nous avons engagé des démarches similaires dans le secteur des transports et de la logistique.

La ligne budgétaire des incitations financières de la CNAM aux entreprises est en augmentation. Ces subventions s'adressent particulièrement aux très petites entreprises de moins de 50 salariés et sont diversifiées en fonction des secteurs ; c'est ainsi que l'on compte 17 subventions de prévention en 2019. Nous proposons aussi aux entreprises de signer des contrats de prévention sur plusieurs années. Les toutes petites entreprises, de moins de 5 ou 10 salariés, sont moins sensibilisées aux risques et sont donc plus difficiles à mobiliser. Nous tâchons néanmoins d'adapter nos dispositifs au plus près des besoins en travaillant avec les branches professionnelles, par exemple sur les équipements individuels de sécurité. Pour 2019, 80 millions d'euros d'aides seront mobilisés.

M. Nicolas Revel. – S'agissant de la question de la sous-déclaration des maladies professionnelles, nous allons amplifier notre dispositif en 2020. Nous faisons tout d'abord un effort d'information au long cours auprès des assurés, des entreprises et des professionnels de santé. Nous avons simplifié la déclaration dématérialisée d'AT-MP et allons également simplifier à compter du 1^{er} janvier prochain le processus d'instruction de la reconnaissance de maladie professionnelle pour mieux accompagner les assurés. Enfin, nous avons mis en place, à titre expérimental, un dispositif de détection d'entrées en affections de longue durée (ALD) potentiellement liées à un facteur de risque professionnel : nous l'avons expérimenté en 2015 sur le cancer de la vessie, avec pour effet une multiplication par six des requalifications en maladie professionnelle ; ce même dispositif sera déployé en 2020 pour quatre autres pathologies potentiellement liées à un risque professionnel : l'asthme, la surdité, la hernie

discale et le cancer naso-sinusien. Il ne nous sera pas possible d'aller beaucoup plus loin en raison des interdictions pesant sur le croisement des bases. Nous ne sommes absolument pas résignés, mais le phénomène reste difficile à évaluer. Une commission se réunit tous les cinq ans pour proposer une fourchette d'évaluation. N'oublions pas qu'il existe aussi des arrêts de travail qui s'imputent sur la branche maladie alors qu'ils sont dus à des troubles anxio-dépressifs liés à l'environnement professionnel ...

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Les dispositions permettant un retour dans le monde du travail à temps partiel sont intéressantes, mais elles risquent d'être compliquées à appliquer dans les petites entreprises et les petites collectivités où il faudra aménager un poste supplémentaire. Comment accompagner le chef d'entreprise dans ces situations-là ?

Mme Frédérique Puissat. – Mme Myriam El Khomri vient de remettre à la ministre de la santé un rapport consacré aux métiers du grand âge dans lequel elle formule 59 propositions. Avez-vous été associés à ces réflexions ? Les 100 millions d'euros demandés sont-ils des crédits supplémentaires ? Des amendements en PLFSS seraient-ils bienvenus pour accélérer le calendrier de mise en œuvre de ces propositions ?

M. Michel Amiel. – Quel sera le contenu du fonds d'indemnisation des victimes de maladies professionnelles liées aux pesticides ? *Quid* du chlordécone utilisé aux Antilles ?

Nous évoquons la sous-déclaration des maladies professionnelles, mais sachez que, en tant qu'employeur, j'ai aussi connu des cas de surdéclaration ! En matière de troubles musculo-squelettiques et de risques psychosociaux, comment distinguer ce qui relève de l'environnement professionnel de ce qui relève de la vie quotidienne ?

Mme Élisabeth Doineau. – Les consultations en télémédecine sont encouragées, mais comment est rémunéré l'infirmier ou l'aide-soignant qui accompagne le patient, notamment en EHPAD ?

Nous avons organisé l'an dernier quatre tables rondes consacrées à la maladie de Lyme. Les patients et leurs familles sont souvent en errance thérapeutique et exposent des frais de transport, d'alimentation particulière, de médecine parallèle qui ne sont pas pris en charge par l'assurance maladie. Comment améliorer cette prise en charge ?

M. Stéphane Artano. – Sur les aides financières simplifiées, vous avez évoqué un point qui avait retenu mon attention et celle de ma collègue Pascale Gruny lors de la rédaction de notre rapport consacré à la santé au travail : comment toucher les plus petites entreprises ? Ne craignez-vous pas que le cofinancement exigé ne soit, pour elles, un frein à l'accès aux aides financières simplifiées ?

M. Nicolas Revel. – Nous avons été associés à la rédaction du rapport de Mme El Khomri : nous avons échangé sur ses pistes de travail et lui avons fourni des éléments statistiques. Nous partageons sa conviction qu'une action prioritaire sur ce secteur est indispensable.

Les 100 millions d'euros demandés par Mme El Khomri sont des crédits supplémentaires, mais sachez que nous avons déjà des moyens prévus pour ce secteur dans le cadre de la COG, même s'il ne s'agit pas de crédits fléchés ni d'enveloppes fermées, car nous disposons d'un budget global. Le Gouvernement décidera s'il y a lieu d'augmenter les moyens.

Je n'ai pas d'avis sur l'opportunité de déposer des amendements dans le cadre de l'examen du PLFSS pour 2020. Je pense néanmoins qu'un temps de réflexion et de travail sur les conclusions du rapport pourrait être utile.

Mme Anne Thiebeauld. – Le contenu et l'organisation du fonds d'indemnisation des victimes de maladies liées aux pesticides ne sont pas encore totalement arrêtés. Des principes sont néanmoins posés : les procédures et réglementations respectives du régime général et du régime agricole seront respectées ; la situation aux Antilles, avec le risque d'exposition du chlordécone, est bien incluse dans la trajectoire prévue pour ce fonds ; les tableaux de maladies professionnelles du régime général vont devoir évoluer.

Il est souvent délicat de distinguer ce qui relève du milieu professionnel de ce qui relève de la vie personnelle, tout particulièrement s'agissant des troubles musculo-squelettiques et des risques psychosociaux. C'est pourquoi il existe une procédure de reconnaissance qui fait intervenir un comité d'experts en pathologie professionnelle chargé de mettre en évidence, de manière scientifique, le lien direct et essentiel entre la pathologie de l'assuré avec l'environnement de travail.

M. Nicolas Revel. – Dans le cadre des consultations de télémédecine, au départ, seule la consultation du médecin était remboursée. Des négociations avec les infirmiers libéraux ont été menées afin d'envisager leur rémunération lorsqu'ils accompagnent l'assuré dans une téléconsultation. Un avenant, signé le 6 mars 2019, prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier prochain les infirmiers seront rémunérés à hauteur de 10 euros si l'infirmier est présent au domicile de l'assuré pour d'autres prestations, de 15 euros, en plus des indemnités de déplacement, si l'infirmier se déplace spécialement au domicile de l'assuré et de 12 euros si l'infirmier se trouve dans un lieu dédié. En revanche, les aides-soignants qui interviennent essentiellement dans le cadre d'établissements médico-sociaux de type EHPAD ne recevront pas de rémunération spécifique, car ils sont salariés et cet acte fait partie de leurs missions.

L'errance thérapeutique des patients atteints de la maladie de Lyme est un vrai sujet, notamment en amont du diagnostic. Malheureusement, nos remboursements répondent à des règles et pour accéder à une prise en charge il faut entrer dans un cadre précis. Sans diagnostic, la prise en charge est impossible.

S'agissant des aides financières simplifiées, je suis contre une prise en charge complète.

Mme Anne Thiebeauld. – Nos subventions permettent de prendre en charge au maximum 50 % du coût. C'est en effet l'employeur qui est responsable de la prévention dans son entreprise et il ne faudrait pas le déresponsabiliser. En outre, si nous devons financer à 100 %, nous ne serions pas en mesure d'aider autant d'entreprises qu'aujourd'hui.

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.

**Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 - Audition de
M. Nicolas Revel, directeur général de la Caisse nationale de l'assurance
maladie (CNAM)**

M. Alain Milon, président. – Nous poursuivons nos travaux sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2020 avec l'audition de M. Nicolas Revel, directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM). Je félicite M. Revel dont le mandat, commencé en 2014, a été renouvelé la semaine dernière par le conseil d'administration de la caisse, sur proposition du Gouvernement.

Permettez-moi de saisir cette occasion pour saluer, au nom de notre commission, la mémoire de M. William Gardey, président de la CNAM, décédé le 14 octobre dernier.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site Internet du Sénat et consultable à la demande.

La branche maladie reste « l'homme malade » de la sécurité sociale. Alors qu'elle devait renouer avec l'équilibre en 2020, son déficit serait de 3 milliards d'euros en 2020, comme en 2019. En l'absence de transfert à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), la branche aura accumulé près de 20 milliards d'euros de dette à la fin de l'année 2023, c'est-à-dire à la fin de la période couverte par le PLFSS.

Comme chaque année, la moitié des articles du PLFSS est consacrée à la branche maladie, avec, notamment, une réforme du financement de l'hôpital, sur fond de crise persistante des hôpitaux, sur laquelle nous aimerions avoir votre sentiment. S'agit-il d'une crise de notre modèle de financement solidaire devant l'alourdissement inéluctable des coûts liés au vieillissement et à l'innovation ? Ou de la crise d'une organisation dont la mue n'a pas été assez rapide ?

M. Nicolas Revel, directeur général de la CNAM. – Je vous remercie des mots aimables que vous avez eus en mémoire de M. William Gardey qui consacra ses trente dernières années à son engagement passionné dans la vie de notre institution.

Alors que le déficit de la branche maladie pour 2020 était attendu autour de 500 ou 600 millions d'euros, il sera finalement de 3 milliards d'euros en 2019 comme en 2020. Il ne résulte pas de la non-compensation des exonérations des heures supplémentaires, qui n'impacte pas la branche maladie, mais de la diminution du taux de contribution sociale généralisée (CSG) pour les retraités décidée par le Gouvernement et de l'évolution moins dynamique que prévu de la masse salariale.

Grâce à nos efforts de maîtrise de la dépense dans la durée, nous maintenons une évolution annuelle de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) comprise entre 2 et 2,5 %. Le retour à l'équilibre se décale certes, mais reste envisageable dans les prochaines années.

L'évolution de l'Ondam en 2020 est fixée à +2,3 %. Le rythme spontané d'évolution des dépenses de santé, que nous appelons le tendancier, serait de +4,4 % en 2020, dont 0,3 % liés au nombre de jours ouvrés en 2020. Nous avons donc recherché des économies pour un montant de 4,185 milliards d'euros.

Les sous-Ondam s'établissent à + 2,1 % pour l'hôpital et à + 2,4 % pour la ville. Je vous invite à rester prudents à l'égard de ces notions d'hôpital et de ville qui sont très poreuses. On s'aperçoit en effet que de nombreuses dépenses prescrites par l'hôpital s'imputent sur les dépenses de ville : c'est le cas des médicaments en rétrocession hospitalière, des transports sanitaires et des honoraires des médecins libéraux qui opèrent dans un établissement privé.

L'écart de 0,3 % entre ces deux sous-Ondam n'est pas anormal. En effet, le tendancier 2020 des dépenses-hôpital est de + 3,3 % alors que celui des dépenses de ville est de + 5,6 %. Le tendancier hospitalier s'est d'ailleurs réduit entre 2019 et 2020.

Mme Laurence Cohen. – Évidemment ! Vous faites tout pour !

M. Nicolas Revel. – Face à ces tensions fortes dans le système de santé et la sphère hospitalière en particulier, le Gouvernement présentera des mesures courant novembre.

Le PLFSS prévoit plusieurs mesures relatives à l'évolution des modes de financement de la psychiatrie, des soins de suite et de réadaptation (SSR) et des services des urgences. Il prévoit également la rénovation de la nomenclature des actes des médecins libéraux ainsi que celle du dispositif d'intéressement des établissements au titre du contrat d'amélioration de la qualité et de l'efficacité des soins (Caqes).

Quatre autres mesures me semblent dignes d'intérêt : le forfait post-traitement aigu du cancer, le bilan de santé de l'enfant entrant à l'aide sociale à l'enfance (ASE), la prise en charge des frais de déplacement et d'hébergement pour les femmes enceintes éloignées de la maternité et enfin une expérimentation d'une plateforme départementale sur la prévention de la désinsertion professionnelle.

Mme Catherine Deroche, rapporteure pour l'assurance maladie. – Le PLFSS pour 2020 prévoit de très importantes économies sur la biologie. Elles étaient de 120 millions d'euros en 2019, le rapport intitulé *Charges et produits pour l'année 2020* de la CNAM de juillet dernier prévoyait de les fixer à 180 millions d'euros, et ce sont finalement 205 millions d'euros qui sont prévus au PLFSS ! Pourquoi êtes-vous allés au-delà des 180 millions d'euros ? Cela a déclenché une réaction forte de la profession avec la fermeture de laboratoires pendant trois jours. N'atteint-on pas ici les limites d'une régulation prix-volume ? Quelles sont les pistes explorées pour valoriser le rôle des biologistes dans le parcours de soins et préserver le maillage territorial des laboratoires ?

L'an dernier, avec mes collègues Yves Daudigny et Véronique Guillotin, nous avons travaillé sur la question de l'accès précoce aux médicaments. Où en est-on de la refonte des nomenclatures ?

L'article 28 du PLFSS prévoit une réforme de la prise en charge des dispositifs médicaux. Cela induira-t-il une baisse durable des coûts des dispositifs ?

L'article 29 abroge la possibilité pour le pharmacien de substituer un médicament biosimilaire à un médicament de référence. Or, un rapport récent de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) a rappelé que, bien qu'un médicament biosimilaire ne soit pas bioéquivalent au princeps, sa substituabilité n'entraînait pas de risque particulier et pouvait avoir d'importants bénéfices pour l'accès aux médicaments

innovants. Avez-vous chiffré le coût pour l'assurance maladie de cette mesure de non-substituabilité ?

L'article 42 vise à adapter le Cages aux spécificités de l'hôpital. Les seules données statistiques sur les variations de pratiques vous semblent-elles un critère adéquat de pertinence ? Quel sera le rôle du contrôle médical dans ce dispositif ?

M. Nicolas Revel. – S'agissant des économies attendues sur le poste de biologie, il faut distinguer ce qui est attendu de la biologie de ville et ce qui s'est ajouté pour passer de 180 à 205 millions d'euros et qui concerne la biologie hospitalière.

En raison notamment de la concentration croissante du secteur, nous nous sommes engagés depuis six ans dans une approche négociée. Un premier protocole triennal, signé en 2014, prévoyait une augmentation annuelle des dépenses de + 0,25 %. Ce protocole a été reconduit à l'identique en 2016. En 2019, nous avons à nouveau proposé la signature d'un protocole de régulation prix-volumes et cette proposition a été acceptée. L'objectif de 180 millions d'euros fixé dans le rapport de juillet 2019 correspondait à la projection en 2020 des règles du protocole en vigueur.

Pourquoi ce montant est-il supérieur à celui de 2019 ? En raison d'un tendancier de 2020 plus élevé sur la biologie de ville – de l'ordre de 0,4 point supplémentaire ; d'un décalage de 26 millions d'euros des dépenses de 2019 par rapport au cadrage prévu ; et de la disparition en 2020 de 20 millions d'euros de dépenses qui avaient été autorisées en 2017, 2018 et 2019. Notre proposition de répartir sur les mêmes bases correspondait donc à ces 180 millions d'euros. La profession a refusé de maintenir son même niveau d'effort pour les trois prochaines années et a réagi fortement. Nous avons eu de nouvelles discussions il y a une dizaine de jours. J'ai alors proposé le relèvement de la trajectoire de 0,50 ainsi qu'un certain nombre de mesures permettant d'éviter les baisses de tarifs. Ces propositions ont été jugées insatisfaisantes par la profession, une nouvelle réunion aura donc lieu le 6 novembre prochain au cours de laquelle nous ferons de nouvelles propositions. Si nous trouvons un accord, tant mieux ; sinon, la vie continuera ... Mais je sais que nous souhaitons tous trouver un accord.

S'agissant du référentiel des actes innovants hors nomenclature (RIHN), la ministre nous a fixé comme objectif d'en diminuer le volume en inscrivant progressivement dans la nomenclature de droit commun ces actes innovants, réalisés en milieu hospitalier et financés par une dotation spécifique. Pour ce faire, nous avons défini avec la Haute Autorité de santé (HAS) un programme d'évaluation de ces actes. C'est un travail de longue haleine, qui nous prendra probablement plus de cinq ans.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Vous aviez annoncé trois ans l'an dernier...

M. Nicolas Revel. – Effectivement, le premier programme de trois ans est bien maintenu. Mais nous n'aurons pas terminé au bout de trois ans et d'autres actes vont rejoindre le RIHN.

La dépense annuelle de l'assurance maladie pour les fauteuils médicaux est de 154 millions d'euros, en augmentation de 9 % chaque année et, nous remboursons plus de 700 modèles. Comme d'autres pays l'ont fait avant nous, nous souhaitons, grâce au référencement et à la stimulation de la concurrence entre producteurs, aboutir à une

diminution des tarifs sans porter atteinte ni à la qualité ni aux fonctionnalités des dispositifs médicaux proposés à nos assurés.

Sur la question des biosimilaires, nous supprimons une disposition qui autorisait les pharmaciens à opérer une substitution, mais pour laquelle aucun décret n'avait jamais été pris. Le risque de contentieux était en effet fort, notamment de la part des entreprises qui développent ces médicaments biosimilaires ; nous avons donc souhaité stabiliser la base juridique. En revanche, le sujet n'est pas écarté et nous allons continuer à y travailler avec l'ensemble des parties prenantes.

S'agissant de la pertinence des actes, l'approche par la statistique est toujours très intéressante, car elle permet de mettre en lumière les écarts de pratique entre professionnels. Bien entendu, elle ne suffit pas et ne dispense pas du regard médical sur le contexte clinique des patients.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Sur quels montants les relations poreuses que vous évoquez entre l'hôpital et la ville portent-elles ?

Nous savons tous que les hôpitaux sont en souffrance. Ils connaissent des problèmes d'organisation et des problèmes de financement qui limitent leurs possibilités de recrutement de personnels médicaux, infirmiers et d'aides-soignants. Le besoin a été chiffré par de nombreux rapports. Or cet effort particulier que nous devons accomplir pour l'hôpital ne se retrouve pas dans ce PLFSS. Disposez-vous de statistiques pour nous éclairer ? Au Sénat comme à l'Assemblée nationale, les parlementaires continueront à interpeller la ministre sur ce sujet.

L'article 15 du PLFSS prévoit de rendre redevables d'une contribution tous les exploitants de dispositifs médicaux dès lors que les dépenses d'assurance maladie au titre de la liste en sus dépassent un seuil de 3 %. Le produit de cette contribution serait constituée de la totalité de la dépense excédentaire. Cette mesure n'est-elle pas un peu brutale ? Nous aurions besoin de quelques éclaircissements de votre part.

M. Yves Daudigny. – Je vous remercie de la qualité de votre exposé.

Je voudrais commencer par aborder un sujet d'ordre général qui est un des problèmes de notre système de santé : la liaison entre médecine de ville et médecine hospitalière. Alors que les hôpitaux de proximité devraient être l'un des lieux de cette coordination, quel est votre regard sur l'engagement de la médecine de ville au niveau des hôpitaux de proximité ? Le maintien des hôpitaux de proximité au sein des groupements hospitaliers de territoire (GHT) constituera-t-il un obstacle à cette coopération ? L'exercice libéral des médecins hospitaliers est-il satisfaisant ?

Quel est votre avis sur la proposition du syndicat MG France d'élargir les horaires de la permanence des soins dès 18 heures dans le cadre de l'organisation territoriale de la régulation des appels et de la continuité des soins ?

Des dossiers médicaux partagés (DMP) ont été ouverts en grand nombre, notamment dans les pharmacies, mais beaucoup sont restés inactifs pendant de longs mois. Ils le resteront tant que les médecins et les biologistes ne s'impliqueront pas sur ce dossier. Or ils ont besoin de temps et de logiciels adaptés. Quel regard portez-vous sur cette situation ?

Je souhaiterais enfin quelques précisions sur les plateformes de téléconsultation et les règles de remboursement des consultations, mais aussi des prescriptions réalisées par le biais de ces plateformes.

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – J'ai beau examiner ce projet de budget et essayer d'y trouver des points positifs, il m'apparaît comme un texte de renoncement et de déception.

Au début de l'été, vous supprimez le remboursement de l'homéopathie ; en octobre, nous apprenons que le dafalgan codéiné pourrait devenir un générique – sachez que j'habite à Agen où est située l'usine UPSA ; en octobre toujours, nous apprenons que l'efferalgan et le doliprane pourraient ne plus être en vente libre ; et dans le PLFSS, un plan de baisse de 920 millions d'euros est annoncé sur le prix des médicaments. Le déremboursement des médicaments est-il votre principale source d'économies ?

Mme Brigitte Micouleau. – Afin de développer les activités sportives, vous supprimez le certificat médical obligatoire de non-contre-indication à la pratique sportive pour les mineurs et le remplacez, y compris pour obtenir une licence, par une déclaration sur l'honneur du représentant légal. Que répondez-vous aux médecins qui estiment nécessaire d'examiner l'enfant au moins une fois par an afin, notamment, de mener des actions de prévention ?

Mme Laurence Cohen. – Vous trouvez normal que la diminution du taux de CSG acquittée par les retraités ne soit pas compensée par l'État, moi non ! Surtout qu'il faudrait aussi compenser les mesures urgentes décidées au moment de la crise des « gilets jaunes ». On assiste à une remise en cause du budget de la sécurité sociale auquel on demande toujours plus !

L'Ondam est totalement insuffisant au regard de l'évolution naturelle des dépenses de santé ; or, tous les acteurs et les actrices, syndicaux, associatifs ou autres, évaluent à 4,5 % son niveau minimal nécessaire.

Les sous-Ondam de 2,1 pour l'hôpital et de 2,4 pour la médecine de ville que vous évoquez sont très en deçà des réalités. De plus, vous estimez que la ville doit absorber les dépenses de l'hôpital, mais on pourrait également soutenir l'inverse.

Certaines mesures ne seront annoncées par le Gouvernement qu'en novembre, ce qui signifie que nous allons débattre, dans l'hémicycle, sur des éléments qui pourraient être détricotés par la suite, et voter un PLFSS à l'aveugle. C'est abracadabrantesque !

Enfin, l'article 51 du PLFSS élargit les possibilités de création de caisses communes de sécurité sociale. Que pensez-vous de cette perspective, qui entraînerait nécessairement des suppressions d'emplois ? L'objectif de l'Assurance maladie est-il de supprimer des caisses locales pour les fusionner dans des maisons France Service, comme dans mon département du Val-de-Marne ?

M. Nicolas Revel. – Madame Cohen, la notion de sous-Ondam doit être maniée avec précaution. Il est vrai, par exemple, que certaines dépenses hospitalières sont liées à la difficulté de la médecine de ville à prendre en charge certains patients souffrant de pathologies lourdes et complexes. Cela montre que ces sous-Ondam ne sont pas des entités claires et exhaustives. Je ne crois pas qu'il faille ajuster leur évolution sur les évolutions

tendancielle de la dépense, car il existe des dépenses de santé évitables et à éviter. Tout système de santé présente des redondances, des surprescriptions, des hospitalisations évitables. C'est tout autant une question de qualité de la prise en charge que de finances.

Monsieur le rapporteur général, il est difficile de porter un diagnostic sur les tensions qui affectent l'hôpital public. Objectivement, la régulation des tarifs hospitaliers, notamment la limitation des tarifs de séjour a, au cours des dix dernières années, obligé les hôpitaux à des gains importants de productivité. Dans le même temps, l'évolution de l'offre de soins hospitalière n'a pas été suffisante. Cela s'est traduit par un retard d'investissement dans de nombreux établissements.

Vous avez également souligné, à juste titre, un manque d'attractivité de certains hôpitaux, métiers et territoires entraînant des vacances d'emplois chez les médecins et professions paramédicales. Cela nous renvoie à la question des niveaux de rémunération pour certains métiers et territoires, à laquelle la ministre a souligné que des réponses seraient apportées.

Je n'ai pas encore évoqué la clause de sauvegarde de 3 % pour les dispositifs médicaux. Certains d'entre eux voient leur prix augmenter chaque année de 4 à 5 %, et l'Assurance maladie a des difficultés à évaluer la pertinence des prescriptions et des volumes, car c'est un marché très atomisé où interviennent de nombreux acteurs. Nous avons essayé de mettre au point des mécanismes de prix-volumes qui répondent aux demandes des industriels, par exemple pour les machines à pression positive continue utilisées contre l'apnée du sommeil. Le ministère de la santé a souhaité étendre aux dispositifs médicaux la clause de sauvegarde existante pour les médicaments. Le niveau de 3 % me semble raisonnable.

Monsieur Daudigny, intégrer un hôpital de proximité dans un GHT favorisera l'investissement des professionnels libéraux dans son fonctionnement. Il est également important que la communauté professionnelle territoriale de santé (CPTS) soit représentée au sein de la commission médicale d'établissement, pour ligamenter l'offre de soins dans les territoires et offrir des possibilités d'exercice libéral aux médecins hospitaliers, y compris en médecine de ville. Il existe déjà un cadre pour cela.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Il faut tenir compte du problème des établissements de santé privés d'intérêt collectif (Espic).

M. Nicolas Revel. – Faire commencer à 18 heures la permanence des soins ambulatoires (PDSA), comme le demande MG France, et ainsi appliquer une majoration à tout acte pratiqué après cette heure, aurait des conséquences financières lourdes. De plus, les cabinets médicaux de ville fonctionnent ouvrent déjà après 18 heures et le financement des maisons et pôles de santé est conditionné à une ouverture au-delà de cette heure. Je suis par conséquent très réservé sur cette demande.

Il est excessif de dire que les DMP sont vides. Nous y versons déjà l'historique des remboursements, notamment tous les médicaments délivrés par l'Assurance maladie. C'est une information de première importance dans la prise en charge d'un patient, mais non suffisante : il reste un long chemin à parcourir. Nous avons signé un accord avec les laboratoires de biologie pour qu'ils alimentent systématiquement ce dossier. Les discussions avancent avec les centres hospitaliers, que nous incitons à adapter leurs systèmes d'information en conséquence. Nous avons signé une convention avec 500 Ehpad reposant sur une aide de 2 000 euros à l'adaptation des systèmes d'information pour alimenter le dossier de

liaison urgences, très important en cas d'hospitalisation. Enfin, avec les médecins et professionnels de ville, nous rencontrons un problème d'ergonomie des logiciels, qui n'ont pas été conçus pour simplifier l'alimentation du DMP. Il y a de grandes variations entre les logiciels, et même entre versions d'un même logiciel. Fin 2018, nous avons convoqué à la CNAM des représentants des éditeurs pour leur présenter les retours des médecins et élaborer une feuille de route. Ils ont désormais compris que le DMP allait structurer le paysage de l'information en santé et travaillent à l'amélioration de leurs produits.

Nous ne remboursons pas les consultations de télémédecine réalisées par des plateformes commerciales qui ne s'inscrivent pas dans une logique de parcours de soins. En revanche nous remboursons les prescriptions délivrées dans ce cadre, y compris les arrêts de travail, conformément au droit : tout médecin inscrit à l'Ordre peut faire une prescription, que son acte soit remboursé ou non par l'Assurance maladie. Je ne vois pas dans quel cadre juridique nous pourrions y faire exception.

Quant au doliprane, madame Bonfanti-Dossat, il n'est pas en vente libre et ne le sera pas davantage demain. Il est possible d'obtenir du paracétamol dans un autre médicament que le doliprane, avec un écart de prix modéré.

Sur l'homéopathie, le déremboursement n'est pas lié à des considérations financières ou de resserrement du panier de soins : il procède de l'action, absolument indispensable pour tout système de santé, d'une haute autorité indépendante qui juge du service médical rendu des produits de santé pris en charge par l'assurance maladie. Or il se trouve que l'homéopathie était la seule famille de produits qui n'avait jamais donné lieu à une évaluation scientifique. Elle a donc été soumise à une évaluation scientifique du service médical rendu, et la HAS a rendu son avis. Si nous nous dotons d'autorités administratives indépendantes, c'est pour respecter leurs décisions et en tirer des conséquences.

Le certificat médical annuel obligatoire pour la pratique sportive est une exigence liée à la couverture assurantielle des clubs sportifs. Les médecins ont des pratiques extrêmement différentes : certains reçoivent systématiquement les enfants ; d'autres, parce qu'ils connaissent bien leurs jeunes patients, remettent le certificat sans consultation... Compte tenu de la tension sur l'accès aux soins, de la difficulté de trouver un médecin généraliste traitant ou un praticien disponible dans un délai raisonnable en cas de pathologie aiguë, libérer ce temps médical « capté » par la production de certificats médicaux peut paraître de bonne méthode, d'autant que nous avons introduit, depuis 2016, la notion de médecin traitant de l'enfant. Ce dispositif monte en charge, et nous souhaitons que les enfants soient suivis au long cours par un médecin traitant comme n'importe quel adulte.

La loi Veil porte sur la compensation des exonérations de cotisations sociales, et non sur une modulation des contributions en fonction de l'évolution des taux. Au titre des mesures « gilets jaunes », il a été décidé d'avancer l'exonération des heures supplémentaires au 1^{er} janvier 2019, d'exonérer de charges la prime de fin d'année, et de baisser le taux de CSG pour les retraités. C'est cette dernière mesure qui a un impact, cette année et en 2020, sur le solde de la branche maladie, lequel subit également le ralentissement de la masse salariale par rapport aux prévisions.

Porter le taux d'augmentation de l'Ondam à 4,4 % est doublement impossible. D'abord, parce que le taux d'accroissement de nos recettes n'atteindra jamais ce taux : elles augmentent spontanément de 2 à 2,5 %. Si l'on veut atteindre 4,4 %, il faut créer des recettes supplémentaires, en augmentant les prélèvements chaque année.

Mme Laurence Cohen. – Arrêtez les exonérations !

M. Nicolas Revel. – Certes, mais vous ne traitez pas la question de la dynamique des ressources et des dépenses.

Le déficit survient lorsque la progression des dépenses est supérieure à celle des recettes. Or il est fondamental que la branche soit à l'équilibre, car c'est ce qui permet de maintenir le niveau de remboursement et de protection. Les déficits que nous avons connus pendant des dizaines d'années ont conduit à des déremboursements. Si notre taux de prise en charge par la sécurité sociale est resté constant à 78 %, c'est parce que nous avons aujourd'hui deux fois plus de patients en affection de longue durée, donc pris en charge à 100 %, qu'il y a quinze ans. Pour maintenir l'équilibre, et préserver notre modèle de solidarité, il faut faire correspondre le taux de progression des dépenses et celui des ressources.

Ensuite, il faut se demander si le taux de 4,4 % correspond à un besoin légitime d'évolution des dépenses de santé. Je ne le crois pas. Une part significative de l'évolution spontanée de la dépense est liée à une série de facteurs sur lesquels nous devons agir : redondance des actes, actes non pertinents, surprescriptions... D'un autre côté, il faut aussi prendre en compte les actions pour lutter contre la sous-médicalisation : retard en matière de prévention, parcours de patients mal organisés et, par conséquent, trop coûteux. Nous avons donc un champ d'intervention pour essayer de tenir une progression des dépenses qui soit liée à l'équilibre de la branche et conciliable avec l'objectif de qualité et de pertinence des soins. Dans aucun pays occidental, la dépense n'augmente de 4,5 % par an.

On peut discuter de la part relative des leviers, entre ceux qui portent sur la régulation tarifaire et ceux qui concernent la pertinence de la dépense. Je suis convaincu qu'il faut être plus efficace demain sur les seconds que sur les premiers. Nous y travaillons, et nous avons de nombreuses actions en cours pour essayer de rééquilibrer les choses.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Est-ce que le montant de 1 milliard d'euros programmé pour la redondance des soins dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale vous paraît suffisant, compte tenu du taux de 30 % de soins inutiles et redondants annoncés par Mme la ministre ?

M. Nicolas Revel. – Ce taux est issu d'un rapport de l'OCDE : il correspond au gaspillage de la dépense de santé. Pour notre part, nous n'avons jamais produit d'estimation consolidée globale, car cela nous semble être un exercice relativement incertain.

Ce taux correspond à l'addition de différents phénomènes : médicaments non utilisés, mais délivrés et remboursés, retard en matière de prévention, fraude... Le potentiel de dépenses évitables est considérable, mais il n'est pas toujours facile à mobiliser, même si nous faisons des efforts pour y parvenir.

Je veux évoquer les caisses communes de sécurité sociale. Une disposition législative a permis de traiter le cas de la Lozère. La CPAM, la CAF et l'Urssaf de ce département avaient souhaité fusionner il y a dix ans, les acteurs locaux craignant que l'Urssaf ne quitte le département.

Plus largement, quelle est la réflexion des branches sur leur implantation territoriale ? Deux branches, le recouvrement et la retraite, ont été régionalisées ; les deux autres, la famille et la maladie, veulent rester présentes dans chaque département. Nous

estimons que nos missions nous conduisent à être auprès des assurés et des professionnels de santé. Dans certains petits départements ruraux, les caisses primaires ou les CAF sont objectivement en dessous de la taille critique. Nous rencontrons quelquefois des difficultés à recruter des directeurs à la tête de ces organismes. Des expérimentations ont été faites, notamment dans le département des Hautes-Alpes, dans lequel un directeur commun CAF-CPAM a été nommé. Nous avons fait de même très récemment dans le Cantal.

Dans les Hautes-Alpes, les conseils des deux organismes ont manifesté leur souhait d'aller vers une caisse commune. C'est un choix intelligent, si la logique « ascendante » est respectée : maturation du projet, acteurs territoriaux engagés.... Nous avons « déverrouillé » la disposition qui n'autorisait cette évolution que pour la Lozère.

Pour être clair, je ne crois pas du tout à la grande fusion des CAF et des CPAM, car les métiers et les champs d'intervention sont différents. Faire des super-caisses dans des départements importants n'aurait aucun sens. Mais il peut être intéressant de travailler sur la mutualisation de fonctions supports dans les petits départements, ou sur l'accompagnement des publics fragiles dans tous les départements. Les modalités de ces coopérations, sur lesquelles nos deux réseaux ont travaillé au cours des derniers mois, doivent être diverses et plurielles.

M. Daniel Chasseing. – Certains CHR doivent être transformés en hôpitaux de proximité. Les services d'urgence seront-ils maintenus ? C'est important pour les territoires isolés.

L'Ondam médico-social est insuffisant, notamment en ce qui concerne les personnes âgées. Avec 300 000 euros, on ne peut pas créer plus d'un emploi par Ehpad. Vous dites que les conditions sont celles d'un retour à l'équilibre décalé. Mais, quand le remboursement de la Cades sera assuré, affecterez-vous des sommes pour créer des emplois dans les Ehpad ? Avez-vous prévu davantage de formations pour les infirmières ? Les pharmaciens d'officine jouent un rôle considérable en milieu rural, notamment pour préparer des piluliers et éviter l'iatrogénie médicamenteuse. Leur action sera-t-elle reconnue ?

Mme Corinne Féret. – Le président de la Cour des comptes a fait des recommandations sur l'évolution des dépenses de la branche AT-MP. Il a notamment proposé d'instaurer un premier jour de carence dans le public pour tous les salariés. Qu'en pensez-vous ?

M. Philippe Mouiller. – L'exercice est difficile, car vous devez parler de mesures que vous ne pouvez pas annoncer. Évitions le décalage entre les chiffres et la réalité sur le terrain, notamment en ce qui concerne la psychiatrie. Des mesures de restructuration sont annoncées. *Quid* des mesures d'urgence ? Le bateau prend l'eau ; il ne faudrait pas qu'il coule. Vous ne mentionnez aucune mesure particulière sur le grand âge, alors que le problème ne cesse de s'amplifier.

Le texte ouvre la possibilité du remboursement du matériel recyclé et remis en état pour les personnes atteintes de handicap. Le libre choix sera-t-il maintenu ? L'effet psychologique est important.

M. Michel Amiel. – Notre système de santé est à bout de souffle. Chaque année, le PLFSS met en place des mesures paramétriques qui grattent, pour ainsi dire, d'un côté comme de l'autre. L'Ondam tendanciel affiche des mesures d'économie d'un peu plus de

4 milliards d'euros chaque année. L'OCDE estime la part des actifs redondants à 20 %, ce qui n'est pas rien sur 208 milliards d'euros de budget. N'y aurait-il pas moyen de faire la chasse à ces actes redondants que l'on identifie parfaitement ? La société a beaucoup évolué depuis 1945, qu'il s'agisse du coût de l'innovation, de la prise en charge du grand âge, et surtout de l'évolution des professions de santé. Les jeunes médecins ne souhaitent plus exercer comme il y a trente-cinq ans. J'étais hier à l'hôpital Bichat, dans le cadre d'une audition sur la crise des urgences. Ce service ne donnait absolument pas l'image d'un service en crise, car il fonctionne avec une équipe soudée, comme il y a trente ans. Les évolutions sociétales sont-elles suffisamment prises en compte dans l'appréhension du système de sécurité sociale ? Vous êtes venu à Marseille, et vous êtes intervenu dans le cadre de la journée nationale des CPTS. Ce dispositif est destiné à gérer les situations de pénurie. Le Gouvernement a voulu s'en remettre aux professionnels de santé pour l'organiser. Sur le terrain, la situation est consternante. Les gens ne savent pas de quoi ils parlent. Peut-on leur en vouloir quand leur journée commence à 7 heures pour s'achever à 21 heures ? Dans ces conditions, les médecins n'ont pas forcément envie de monter des dispositifs dont ils ne sont même pas certains que l'ARS les validera.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – L'article 42 dote les ARS d'un droit de dérogation aux tarifs nationaux pour mieux faire fonctionner les établissements en zones sous-dotées. Quelles sont les limites et les critères de ce droit ?

Pour garantir un meilleur accès aux soins, ne faudrait-il pas déconnecter de cette garantie le volume d'activité, toujours dans l'objectif de privilégier les territoires ruraux ?

Mme Corinne Imbert. – L'article 35 rend obligatoire le bilan de santé pour les mineurs entrant dans le dispositif de protection de l'enfance. Les services de l'ASE ne le réalisent effectivement pas toujours. Le texte mentionne un examen complexe, réalisé par un spécialiste. Pas moins de 30 de ces enfants sont déjà suivis. Les consultations seront prises en charge par l'Assurance Maladie. À combien en estimez-vous le coût ? Les services de la Protection maternelle infantile (PMI) seront-ils sollicités pour les enfants de moins de six ans ? Les conseils départementaux seront-ils indemnisés ? Je suis contente d'avoir entendu les propos de mon collègue Amiel sur les CPTS qui ne suffiront pas à régler les problèmes de prise en charge des patients. Nous l'avions dit lors des discussions sur la loi Santé.

Mme Martine Berthet. – L'Assemblée nationale a adopté un amendement qui dans le cas de la délivrance d'un princeps dont le prix a été aligné sur celui du générique, interdit au pharmacien de pratiquer le tiers payant. Cela pénalise les patients sans rien apporter en termes d'économies de santé. Qu'en pensez-vous ?

Avez-vous évalué les conséquences du déremboursement de l'homéopathie et des reports vers l'allopathie plus coûteuse, notamment pour ce qui est du remboursement par l'Assurance maladie et de son délai ?

M. Nicolas Revel. – Monsieur Chasseing, le ministère réfléchit à la labellisation des hôpitaux de proximité et travaille sur les critères à définir. Un CHR peut-il devenir hôpital de proximité ? Rien ne l'exclut. Cependant, la notion renvoie davantage à une structure proposant une offre de soins tournée vers la médecine interne, la gériatrie, les soins de suite et la psychiatrie, c'est-à-dire une offre spécialisée vers la prise en charge de premier recours.

L'Ondam médico-social a son évolution propre. Que se passera-t-il une fois que la dette sociale aura été « éteinte » ? Pour le coup, c'est une question qu'il vous appartiendra de

traiter, parce qu'elle relève de la loi, et certainement pas de l'assurance maladie, les masses financières en jeu étant tout à fait considérables. Je ne m'autoriserai donc pas à répondre à cette question, qui, de surcroît, ne se pose pas immédiatement, puisque l'échéance est fixée à 2024.

S'agissant de la reconnaissance des interventions des pharmaciens, nous sommes précisément en train de discuter avec les syndicats de pharmaciens de la possibilité et de l'utilité de la création d'une sorte de bilan de médication adapté à la problématique des résidents en Ehpad. Il n'est absolument pas exclu que cette réflexion aboutisse.

Pour ce qui concerne les indemnités journalières, il y a beaucoup de choses dans le rapport de la Cour des comptes. Je n'ai pas d'avis sur la question du premier jour de carence d'ordre public, mesure qui relève, elle aussi, de la loi. Comme vous le savez, l'application de ce dispositif a été neutralisée par des accords sociaux dans la plupart des grandes entreprises. Son rétablissement dans celles-ci ne manquerait pas de les impacter.

Alors que le débat se focalise toujours sur les petits arrêts maladie itératifs, il est frappant de constater que ce sont les arrêts de longue durée qui font la dynamique du poste. Aujourd'hui, les arrêts de courte durée représentent 75 % du volume des arrêts et 18 % de la dépense. Les arrêts de très longue durée, supérieurs à six mois, représentent quant à eux 6 % du volume et 50 % de la dépense. Les chiffres sont encore plus significatifs pour les arrêts supérieurs à un mois.

Dès lors, nous nous concentrons prioritairement sur les arrêts longs, et donc sur l'accompagnement des malades. Il n'y a pas de doute sur la réalité des maladies : il ne s'agit pas de dénoncer des malades imaginaires ou des prescriptions de complaisance. Aujourd'hui, un peu plus de la moitié des arrêts de plus de six mois ne sont pas liés à des affections de longue durée : les pathologies peuvent être liées à des troubles anxio-dépressifs ne relevant pas d'une reconnaissance d'une affection de longue durée (ALD), à des lombalgies, des TMS... Notre vraie marge de progrès réside dans l'accompagnement des salariés concernés vers une reprise d'emploi, qui, à mesure que la durée de l'arrêt s'allonge, devient plus difficile, à plusieurs titres.

Nous considérons que, pour être plus efficace dans cet accompagnement individuel, qui prend un peu de temps, il est de notre responsabilité de nouer des relations avec les patients, les médecins traitants prescripteurs et les services de santé au travail. Il s'agit de travailler de manière partenariale, dès lors que le médecin traitant, le médecin-conseil de l'assurance maladie et le médecin du travail conviennent qu'une reprise d'activité est non seulement envisageable, mais souhaitable pour le patient.

Je veux vous rassurer, cette priorité n'exclut évidemment pas que nous continuions à convoquer les patients arrêtés pour une courte durée, pour vérifier que leur arrêt est bien justifié. Chaque année, nous convoquons physiquement au service médical 1 million des quelque 4,5 millions de personnes arrêtées, 200 000 étant arrêtées pour une durée inférieure à 15 jours et 800 000 pour une longue durée.

Nous accompagnons les médecins. L'idée de la Cour des comptes est en quelque sorte de rendre opposables les durées indicatives que nous avons définies dans des fiches repères, qui figurent dans l'arrêt de travail en ligne, y compris en sanctionnant financièrement les médecins qui ne les respecteraient pas. Bien évidemment, ces durées indicatives doivent être nuancées, pour une même pathologie, en fonction de la situation de l'assuré, de son

environnement professionnel, de la pénibilité de son travail... Cela dit, il me paraît très compliqué de sanctionner financièrement un médecin qui a été amené à déroger – à la hausse ou à la baisse, d'ailleurs – à la durée fixée dans la fiche repère, compte tenu de la situation globale du patient. Je pense qu'il faut être très précautionneux sur ce plan.

Par ailleurs, nous travaillons sur le profil des médecins extrêmement prescripteurs. Les médecins-conseils de l'assurance maladie rendent visite à de nombreux médecins pour échanger sur le cas de patients. Ces échanges se passent très bien, parce qu'il ne s'agit pas de reprocher aux médecins d'avoir prescrit un arrêt : l'objectif est de rechercher, ensemble, des évolutions possibles, notamment en étudiant l'éventualité d'une reprise d'activité.

Monsieur Mouiller, vous m'avez posé une question très importante sur la combinaison des stratégies de moyen et de long termes avec la difficulté, pour les professionnels, d'attendre que les mesures produisent leurs effets, ce qui peut prendre plusieurs années.

Objectivement, la stratégie de transformation du système de santé annoncée en septembre 2019 a été très bien accueillie par l'ensemble des parties. Je pense que la vision stratégique que nous avons définie n'a été contestée par personne. Or sa mise en œuvre prend évidemment du temps. À cet égard, nous sommes confrontés, aujourd'hui, à une difficulté quand les mesures que décidons n'ont aucune réalité dans le quotidien des soignants : alors que ceux-ci exercent leur métier dans des conditions extrêmement pénibles, il leur est très difficile d'entendre que les choses ne s'arrangeront que d'ici trois ou quatre ans !

Si j'ai bien compris ce qu'ont dit les plus hautes autorités de l'État, la prise en compte de cette difficulté conduira le Gouvernement à annoncer prochainement un certain nombre de mesures. J'ignore si celles-ci devront être traduites dans le PLFSS, mais il y a effectivement un risque de télescopage en termes de calendrier. Quoi qu'il en soit, si ces réponses ont une portée législative, elles devront, par définition, passer entre vos mains.

Pour ce qui concerne la question de la dépendance, j'estime que la création d'un congé pour le proche aidant constitue un début de réponse. C'est une mesure importante.

Le libre choix du matériel est une préoccupation tout à fait légitime. Elle doit toutefois être nuancée par la liberté de prescription médicale. En outre, si nous étions amenés à référencer un nombre plus réduit d'appareils que les 700 existant actuellement sur le marché, il faudrait évidemment veiller au maintien d'une pluralité d'offres pour chacune des gammes d'appareils ou chacun des éléments de la gamme.

Pour sauver un système à bout de souffle, il convient de mieux mobiliser les économies que l'on peut tirer de l'efficacité médico-économique. Cela paraît plus pertinent que de jouer sur les tarifs. J'en suis tout à fait convaincu depuis que j'ai commencé à exercer mes responsabilités ! Au demeurant, je suis aussi très conscient qu'il est bien plus difficile et plus long de mettre en place des stratégies sur une multitude de sujets pour réaliser des gains possibles, d'identifier les actes redondants, de travailler sur la pertinence des prescriptions, d'améliorer la qualité des prises en charge, de renforcer la prévention primaire et secondaire que de réguler un tarif. Autant de chantiers absolument considérables sur lesquels nous essayons évidemment de progresser.

Il y aurait beaucoup de choses à dire sur ces différents sujets. Quoi qu'il en soit, s'il y a des marges de progrès à réaliser sur le plan organisationnel, c'est bien en matière d'organisation des soins dans les territoires.

En effet, ce qui constitue aujourd'hui, à mes yeux, un handicap lourd du système de santé français, c'est que nous n'avons pas réussi, jusqu'à présent, à apporter une réponse au double phénomène de cloisonnement et d'atomisation des acteurs. C'est d'autant plus préjudiciable que le choc épidémiologique et démographique que nous connaissons actuellement va se poursuivre et s'intensifier. La question de l'accès aux soins est d'autant plus difficile à régler quand on travaille seul, avec peu de moyens et pas d'équipe autour de soi, *a fortiori* quand on sait que les nouvelles générations ne s'inscrivent pas du tout dans le même schéma professionnel.

Quel que soit le bout par lequel on prenne le problème, on ne coupe pas à la nécessité qu'émerge, notamment au travers des CPTS, une capacité des professionnels de ville, mais aussi des hospitaliers et des acteurs du secteur médico-social, à travailler ensemble. Les CPTS ne doivent pas être des structures virtuelles, répondant à un schéma théorique. Elles doivent permettre de travailler ensemble sur des enjeux extrêmement concrets pour les médecins : comment prendre en charge, sur le territoire, un malade souffrant d'insuffisance cardiaque, de diabète ou de troubles psychiatriques ? Comment travailler ensemble ? Comment gérer une sortie d'hospitalisation compliquée ? Comment éviter une hospitalisation au profit d'une prise en charge à domicile ? Quand on les interroge, les acteurs demandent à ce qu'on les aide à travailler ensemble et à ce que l'on complète la palette de leurs outils, notamment en matière d'accompagnement social et par une meilleure collaboration entre médecine de ville et médecine hospitalière.

Nous n'avons pas souhaité plaquer les CPTS de manière autoritaire, parce que cela n'aurait pas marché. Nous avons voulu qu'elles partent de la ville. Si elles étaient parties des hôpitaux, tous les acteurs de la médecine de ville auraient refusé d'y participer...

Voilà le pari que nous faisons. Nous verrons ce qui en résultera au final, mais nous avons d'ores et déjà des retours positifs sur les 400 projets en cours.

Il y a encore six mois, j'entendais dire que la CPTS était un objet technocratique, qu'elle n'avait aucun sens, qu'elle n'intéressait personne et qu'elle ne servait à rien.

M. Michel Amiel. – Nous n'avons pas dit cela !

M. Nicolas Revel. – Certes, mais c'est quelque chose qu'il m'est arrivé d'entendre.

Six mois après, des professionnels de santé ont décidé de s'intéresser à ce sujet sur 400 territoires. Notre démarche est complètement ouverte, nous demandons en fait aux professionnels de traiter trois grands sujets, sans pour autant tout faire immédiatement : l'accès aux soins ; le parcours et la prise en charge des pathologies lourdes ; la prévention. Je ne vois pas d'autre chemin que celui-ci pour faire émerger une capacité d'action coordonnée à même de prendre en charge à l'échelle d'un territoire ces problèmes complexes. J'insiste, si une CPTS part bien de la médecine de ville, elle ne peut pas s'y cantonner : une CPTS qui n'intégrerait pas les établissements sanitaires et médico-sociaux ne sera jamais en capacité de traiter la question du parcours de santé et de la prise en charge globale des patients.

Il est évident que certains projets ne fonctionneront pas ou mal, mais nous ne voulons pas élaborer nous-mêmes le projet de santé – nous sommes dans une posture d’accompagnement, la demande devant émaner du territoire.

Je me suis rendu à Marseille. Il est normal que le projet mette du temps à émerger, mais je ne crois quand même pas qu’il faille passer trop de temps sur la première étape. Il faut surtout que les acteurs se mettent d’accord sur une première phase d’action et qu’il n’y ait pas plusieurs porteurs de projet.

Pour qu’une CPTS fonctionne, trois éléments sont nécessaires : la cohérence de son territoire ; la légitimité des porteurs du projet à fédérer les autres acteurs ; une vision claire du chemin à parcourir – il n’est pas nécessaire de tout faire tout de suite, je le disais tout à l’heure, mais il est important de savoir où l’on va.

Une question m’a été posée sur l’article du PLFSS relatif aux dérogations tarifaires. Nous constatons que certains établissements recourent plus que les autres à certains actes, sans qu’il y ait d’explication sanitaire particulière ; il existe déjà un dispositif contractuel permettant si besoin de moduler à la baisse les tarifs liés à ces actes et l’article du PLFSS pour 2020 constitue d’abord, pour moi, un aiguillon pour mieux dialoguer avec ces établissements.

L’Assemblée nationale a également adopté une disposition permettant la mise en place d’une trajectoire tarifaire pluriannuelle pour les hôpitaux à la fois en terme global et au niveau de chacun des actes. Cette disposition peut donner de la visibilité aux acteurs, ce qui constitue une très bonne approche. Cette visibilité est essentielle pour que les établissements puissent adapter correctement leur offre de soins.

En ce qui concerne les bilans de santé des enfants qui entrent dans le dispositif de l’aide sociale à l’enfance, les services de la protection maternelle et infantile pourront évidemment pratiquer de tels bilans, mais il me semble que la prise en charge de droit commun doit rester assurée par les médecins généralistes traitants habituels. Une telle consultation est de nature complexe, ce qui devra être traduit dans le champ conventionnel - je pense que nous pourrons le faire en 2020. Ce bilan permettra d’orienter les enfants pour la suite. Il restera alors la question de notre capacité collective à prendre en charge ces enfants, notamment en termes de suivi pédopsychiatrique. À ce stade, le coût de cette mesure me paraît raisonnable, puisqu’environ 30 000 enfants entrent dans le dispositif de l’ASE chaque année.

L’Assemblée nationale a adopté une disposition relative au tiers payant : celui-ci serait réservé aux produits génériques, même si les prix des produits princeps et génériques sont alignés. Cette mesure vise à maintenir une forme de prime pour les génériques. Il me semble que c’est un signal important envoyé aux patients. Ces médicaments doivent rester attractifs. Nous devons être conscients du fait que la situation deviendrait délicate, si les génériques ne présentaient plus d’intérêt particulier par rapport aux princeps.

Au sujet de l’homéopathie, il est évident qu’on nous demandera de regarder vers quels autres médicaments les patients se portent. Pour autant, l’existence éventuelle d’un tel report ne constitue pas en soi un motif pour annuler le déremboursement de l’homéopathie, car ce déremboursement est motivé par l’absence de service médical rendu de ces médicaments.

Mme Patricia Schillinger. – Quel bilan pouvez-vous tirer du congé de présence parentale ?

M. Nicolas Revel. – Je ne peux répondre à cette question, car ce point ne relève pas de la compétence de la Caisse nationale d'assurance maladie.

M. Alain Milon, président. – Nous vous remercions pour l'ensemble des informations que vous nous avez fournies. Elles nous seront particulièrement utiles pour l'examen prochain du PLFSS.

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

Proposition de loi visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Alain Milon, président. – L'ordre du jour appelle l'examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – La proposition de loi déposée par le président Alain Milon vise à conforter un bel édifice : la prestation de compensation du handicap (PCH). Le rapport que je vous présente a été nourri par de nombreuses auditions, par les réflexions menées depuis le rapport d'information d'octobre 2018 intitulé *Repenser le financement du handicap pour accompagner la société inclusive*, ainsi que par les travaux de notre collègue député Philippe Berta, qui ont donné lieu à une proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale le 17 mai 2018.

La PCH a été créée par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Ce texte important définit précisément le droit des personnes handicapées à la compensation des conséquences de leur handicap. La PCH est le principal dispositif visant à rendre ce droit effectif.

Bel édifice que la PCH, disais-je, car elle se présente sous une forme souple qui épouse les besoins des personnes. Elle peut couvrir en effet les charges résultant d'un besoin d'aide humaine ou technique, celles liées à l'aménagement du logement ou du véhicule, ainsi que les charges spécifiques ou exceptionnelles, comme celles liées à un besoin d'aide animalière.

Les besoins de la personne handicapée et l'aide qui lui est nécessaire sont préalablement évalués par une équipe pluridisciplinaire composée de médecins, de psychologues, d'ergothérapeutes, *etc.* Les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, instances décisionnaires des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), se prononcent ensuite sur l'attribution de la PCH sur le fondement de cette évaluation.

Ce dispositif souple et ambitieux a rencontré un certain succès, puisqu'il bénéficie à présent à près de 284 000 personnes, mais il suscite de légitimes impatiences : l'accès à la PCH est souvent décrit comme complexe ; les modalités par lesquelles les départements contrôlent son utilisation sont parfois mal comprises par les bénéficiaires ; son articulation

avec l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et son utilisation pour couvrir les surcoûts de transport posent aux familles de grandes difficultés ; le handicap psychique est mal pris en compte ; *etc.*

Le Gouvernement n'ignore pas ces dysfonctionnements, mais les réflexions engagées pour y remédier, depuis la conférence nationale du handicap, n'ont pas encore toutes abouti. Sur deux des points les plus essentiels que j'avais identifiés dans mon rapport d'information d'octobre 2018 – l'accès aux aides techniques et la couverture des frais de transport –, les choses, pour le dire crûment, traînent.

S'agissant des frais de transport en particulier, les dispositions législatives se sont succédé sans souci de la cohérence d'ensemble, de sorte que les familles font les frais d'une sorte de conflit de financeurs entre l'assurance maladie qui finance les trajets pris en charge par certains établissements spécialisés et les départements. Il est même des familles, pour lesquelles les enfants ne peuvent pas prendre le même moyen de transport le matin pour se rendre dans des établissements pourtant voisins, parce qu'ils ne sont pas pris en charge de la même façon...

J'envisageais initialement de compléter la proposition de loi par certaines clarifications qui sont nécessaires et par une expérimentation consistant à confier cette compétence au seul département, moyennant la récupération de la part de PCH du bénéficiaire servant à couvrir les frais de transport, mais le Gouvernement, là encore, m'a assuré que le sujet n'était pas mûr. Il est vrai qu'une telle réforme aurait un coût et que les relations financières entre l'État et les départements font encore l'objet d'un grand nombre de discussions.

Cette proposition de loi ne prétend pas tout reconstruire, mais elle fait deux choses immédiatement utiles : elle facilite l'accès à la prestation pour ceux qui en remplissent les critères et elle améliore ses modalités d'attribution, ce qui profitera autant aux personnes qui la touchent qu'aux départements qui la servent.

Son article 1^{er} supprime une limite d'âge, dont la justification restait difficile à comprendre. La PCH n'est en effet accessible aujourd'hui qu'aux personnes de moins de 60 ans ou aux personnes de moins de 75 ans, dont le handicap s'est déclaré avant 60 ans. Il n'est même pas besoin de démontrer que la population des personnes handicapées vieillit pour convaincre qu'il faut supprimer ce seuil. Il suffit de dire qu'il pénalise ceux qui n'ont pas jugé utile de demander la PCH avant 75 ans, mais qui se retrouvent en difficulté, passé cet âge, en raison d'un changement survenu dans leur environnement, en raison par exemple du vieillissement ou du décès du conjoint qui apportait une aide humaine.

L'article 2 apporte une correction qui devrait faciliter la diminution du reste à charge des bénéficiaires de la PCH. Il s'agit de clarifier la base légale des fonds départementaux de compensation du handicap, créés en 2005 pour que le reste à charge des bénéficiaires n'excède pas 10 % de leurs ressources personnelles. L'actuel article du code de l'action sociale et des familles est en effet si ambigu que les gouvernements successifs n'ont pas su prendre le décret d'application qu'il exige. L'État a d'ailleurs été condamné pour ce motif par le Conseil d'État et paie depuis février 2016 une astreinte quotidienne de 100 euros comme sanction de son inaction.

Je voudrais insister sur ce point pour éviter tout malentendu : préciser que le reste à charge des bénéficiaires ne pourra excéder 10 % de ses ressources personnelles « dans la

limite des financements des fonds » n'est pas un recul, mais bel et bien une clarification, car les financements complémentaires apportés par ces fonds ont toujours été contraints ; ils étaient en outre, faute de décret d'application, incertains et inéquitabement distribués. Avec cette nouvelle base légale, le rôle des fonds départementaux pour limiter le reste à charge des personnes handicapées est confirmé et le décret qui sera pris fixera des modalités d'intervention valables sur tout le territoire.

L'article 3 de la proposition de loi apporte plusieurs précisions utiles aux bénéficiaires comme aux départements. D'abord, il homogénéise les durées d'attribution des différents éléments de la prestation hors aides humaines. Les aides techniques sont en effet attribuées pour trois ans, comme les aides animalières, mais cette durée est de cinq ans pour les aides exceptionnelles ou les surcoûts liés au transport, et de dix ans pour l'aide à l'aménagement du logement. La direction générale de la cohésion sociale m'a indiqué que la durée qui serait retenue par voie réglementaire serait la plus avantageuse pour les bénéficiaires, à savoir dix ans. Cela évitera aux personnes de fastidieuses démarches de demandes de renouvellement.

L'article 3 précise, en outre, les modalités de contrôle du président du conseil départemental. D'une part, le contrôle porterait sur une période d'au moins six mois afin d'éviter que les bénéficiaires soient pénalisés par un contrôle strictement mensuel du seul fait, par exemple, qu'ils ont eu un moindre besoin d'aides humaines pendant le mois où ils étaient en vacances. D'autre part, le texte précise que le contrôle du président du conseil départemental ne pourrait porter que sur les sommes qui auront été effectivement utilisées afin d'éviter que les personnes qui n'auraient pas consommé entièrement leur plan d'aide, pour éviter un reste à charge, se voient réclamer des sommes qu'elles n'ont pas consommées.

L'article 3 crée, enfin, un droit à vie à la PCH, lorsque le handicap n'est pas susceptible d'évoluer favorablement, comme c'est déjà le cas depuis presque un an pour la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé – il s'agissait d'ailleurs d'une initiative du Sénat – ou l'allocation aux adultes handicapés pour ceux dont le taux d'incapacité permanente est de 80 %. Notez que ce droit à vie n'empêcherait nullement les MDPH de continuer à suivre et orienter ces personnes en fonction de leurs besoins ni celles-ci de demander à ce que leur situation soit réévaluée.

Enfin, l'article 4, faute de pouvoir apporter de lui-même une solution globale au problème des transports des personnes handicapées, propose un cadre institutionnel préalable à la réforme à venir. Il crée auprès du ministre chargé des personnes handicapées un comité stratégique chargé d'élaborer et de proposer des évolutions des modes de transport des personnes handicapées assurant une gestion logistique et financière intégrée. Je ne vois pas d'autre moyen, à ce stade, pour pousser à ce que l'on remette à plat le financement des transports et que l'on désigne un unique détenteur de cette compétence qui me semble devoir être le département, sous réserve qu'on lui donne le financement nécessaire.

Vous le voyez, mes chers collègues, cette proposition de loi a des ambitions modestes, mais réalistes : améliorer immédiatement notre principal outil de compensation du handicap et catalyser la réforme de la prise en charge des transports des personnes handicapées pour rendre notre société toujours plus inclusive.

Je vous proposerai par conséquent de l'adopter, sous la simple réserve d'une correction rédactionnelle à l'article 3.

M. Alain Milon, président. – Je précise que ce texte sera examiné en séance publique le mardi 5 novembre.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – La proposition de loi supprime une barrière d'âge, celle des 75 ans, au-delà de laquelle les personnes handicapées ne peuvent plus demander à bénéficier de la PCH. C'est une bonne mesure, mais pourquoi ne pas supprimer aussi la barrière d'âge des 60 ans, qui concerne le moment de l'apparition du handicap ?

En ce qui concerne les restes à charge, l'article 2 fixe un plafond : « dans la limite des financements du fonds départemental ». Ne pensez-vous pas que le véritable problème est celui de l'absence de revalorisation de la PCH ? Ne faudrait-il pas prévoir que la PCH permette d'accéder à toutes les aides liées à la compensation, sans qu'il subsiste de frais supplémentaires pour les personnes handicapées ?

Ne faudrait-il pas supprimer les contrôles d'effectivité pour éviter la stigmatisation des personnes handicapées ?

Nous déplorons également la lenteur des procédures et leur variabilité selon les départements – elles peuvent aller de trois à douze mois – ce qui crée des inégalités territoriales. Comment résoudre ces problèmes ?

Enfin, le groupe CRCE avait déposé une proposition de loi pour faire en sorte que les revenus du conjoint ne soient pas pris en compte dans le calcul de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Lors de son examen en séance publique, le rejet de ce texte avait été justifié par le fait qu'il aurait été plus judicieux d'augmenter la PCH. Qu'en pensez-vous ?

M. Jean-Marie Morisset. – La PCH représente 2 milliards d'euros pour les départements et elle a progressé de 5,6 % entre 2017 et 2018. Les procédures sont différentes selon les territoires et méritent certainement d'être améliorées, mais à mon sens, un meilleur accès à la prestation doit répondre à un meilleur financement pour les départements. Dans ces conditions, quel est l'impact financier des mesures proposées dans ce texte ? L'Assemblée des départements de France (ADF) a-t-elle été consultée ? A-t-elle émis des réserves ?

Mme Pascale Gruny. – L'article 2 du texte évoque une limite de 10 % des ressources personnelles. Est-ce que les ressources du conjoint sont prises en compte ? Pour les personnes handicapées, leur handicap ne doit pas impacter les revenus de leur conjoint. Un reste à charge de 10 % est déjà conséquent. Je suis élue d'un département qui se situe parmi les cinq plus pauvres de France et nous avons les plus grandes difficultés pour répondre à toutes les demandes.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – La PCH concerne la compensation du handicap, mais le statut des personnes pose parfois un problème. Je connais l'exemple d'une personne qui est devenue tétraplégique du jour au lendemain à peu près au moment où elle prenait sa retraite. Parce que cet accident est advenu après ses 60 ans, elle n'a pas pu être prise en charge par la PCH, alors que les procédures qu'elle a lancées pour réparer le préjudice qu'elle a subi prennent beaucoup de temps.

M. Michel Amiel. – Pour les personnes handicapées qui sont élues, l'indemnité d' élu est-elle comptabilisée dans le calcul des ressources ?

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Monsieur Amiel, cette question a trouvé une réponse lors de l'examen récent du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale

et à la proximité de l'action publique. Sous la pression du Sénat, le Gouvernement a déposé un amendement qui constitue une avancée indéniable.

Avant de répondre aux questions qui m'ont été posées, je voudrais préciser que cette proposition de loi, sur laquelle l'ADF a été consultée, sera examinée durant une semaine réservée par priorité au Gouvernement. Seule la mesure relative à la barrière d'âge a un coût, estimé à environ 69 millions d'euros, l'article 2 du texte étant limité aux enveloppes fixées par les départements.

Madame Apourceau-Poly, la proposition de loi n'entend pas remettre en cause l'ensemble du dispositif de la prise en charge du handicap en France. C'est pourquoi nous ne supprimons que l'une des barrières d'âge.

Madame Grelet-Certenais, il est vrai que ce texte ne règle pas le cas particulier que vous évoquez.

Concernant la revalorisation de la PCH, je crois que nous devons distinguer l'AAH et la PCH. L'AAH est un minimum social et peut légitimement prendre en compte l'ensemble des revenus du foyer, ce qui ne doit pas nous empêcher de réfléchir à réévaluer le barème – je crois que nous aurons cette discussion dans le cadre de l'examen du prochain projet de loi de finances. De son côté, la PCH est une aide individuelle répondant au droit à la compensation et le revenu ne doit pas y être directement associé. En tout état de cause, le Gouvernement a lancé un grand chantier sur ces questions et des négociations globales sont en cours, notamment sur le financement. Il est évident que le niveau de la PCH n'est pas suffisant au regard des besoins. De la même façon, les prises en charge de l'assurance maladie, notamment pour les aides techniques, n'ont pas été revalorisées depuis plusieurs années et il y a besoin d'une mise à jour à ce sujet.

Sur le contrôle d'effectivité, la période de référence d'au moins six mois est une avancée pour les personnes concernées. Le fait de prévoir un remboursement uniquement sur les sommes effectivement utilisées constitue également une avancée, mais le président du département doit disposer en contrepartie de davantage de pouvoirs de contrôle. Il est important de conforter la relation de confiance entre les personnes handicapées et les départements.

Le financement des fonds départementaux reste une décision des conseils départementaux. Aujourd'hui, le système ne fonctionne pas ou mal en raison de l'absence de décret d'application. Cette proposition de loi apporte donc une précision indispensable à leur mise en oeuvre.

Enfin, la question des délais d'examen par les CDAPH constitue une véritable difficulté et nous attendons beaucoup des propositions qui seront faites par le Gouvernement à l'issue des négociations en cours.

Mme Annie Delmont-Koropoulis. – Je souhaite simplement remercier l'auteur de ce texte et son rapporteur. Je suis médecin médico-social dans plusieurs établissements et je peux vous dire que les simplifications prévues dans ce texte sont très attendues. Elles permettront d'éviter de la paperasse inutile !

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement COM-2 ouvre la possibilité d'un partage de l'allocation choisie, allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AAEH) ou PCH, en cas de demande conjointe des parents ou de désaccord. C'est une question importante, mais qui dépasse le champ de la présente proposition de loi et trouvera certainement sa réponse à l'issue des concertations menées par le Gouvernement sur la parentalité. C'est pour cette raison que j'y suis défavorable.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

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

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement COM-1 prévoit le partage de l'AAEH en cas de demande conjointe des parents ou de désaccord sur l'identité de l'allocataire. C'est un sujet qui dépasse le champ de cette proposition de loi.

L'amendement COM-1 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution et de l'article 44 bis, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement COM-4 permet de revêtir d'un caractère suspensif toute réclamation contre une décision de récupération d'indu. Cette mesure existe déjà en ce qui concerne le revenu de solidarité active (RSA) et permet de mieux protéger les bénéficiaires. Avis favorable.

L'amendement COM-4 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel COM-5.

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

Article 4

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement COM-3 vise à préciser les missions du comité stratégique créé à cet article. Je ne voudrais pas que les dispositions que nous allons adopter aillent à l'encontre des négociations en cours ; il faudra que nous vérifiions ce point auprès du Gouvernement lors du débat en séance publique. Pour autant, la précision proposée me paraît plutôt utile. Avis favorable.

L'amendement COM-3 est adopté.

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

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

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Critère d'âge			
M. BABARY	2	Possibilité d'un partage de l'allocation choisie (AEEH ou PCH) en cas de demande conjointe des parents ou de désaccord.	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 1^{er}			
M. BABARY	1	Partage de l'AEEH en cas de demande conjointe des parents ou de désaccord sur l'identité de l'allocataire.	Irrecevable art . 45
Article 3 Contrôle d'effectivité et modalités d'attribution			
Mme SCHILLINGER	4	Octroi d'un caractère suspensif à toute réclamation contre une décision de récupération d'indu.	Adopté
M. MOUILLER	5	Amendement de précision rédactionnelle.	Adopté
Article 4 Comité stratégique chargé de la question des transports			
Mme SCHILLINGER	3	Élargissement des missions du comité stratégique créé auprès du ministre.	Adopté

Désignation d'un rapporteur

La commission désigne Mme Jocelyne Guidez rapporteure de la proposition de loi n° 438 (2018-2019) tendant à protéger les mineurs des usages dangereux du protoxyde d'azote.

La réunion est close à 11 h 40.

Mardi 5 novembre 2019

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 13 h 40.

Proposition de loi visant à améliorer l'accès à la prestation de handicap - Examen des amendements de séance

M. Alain Milon, président. – Nous examinons les amendements de séance sur la proposition de loi visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap.

Article 2

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'article L. 146-5 du code de l'action sociale et des familles prévoit que les frais de compensation restant à la charge des personnes handicapées ne peuvent excéder 10 % de leurs revenus. Cette rédaction étant imparfaite, le décret d'application de cette disposition n'a jamais été pris en près de quinze ans, et le plafonnement de ce reste à charge n'est pas garanti aujourd'hui.

Une solution de compromis a été trouvée avec le Gouvernement et l'Assemblée des départements de France sur une nouvelle formulation, qui contribuera à ce que la base légale soit enfin claire. En conséquence, avis défavorable à l'amendement n° 3 qui vise à rétablir cette mention.

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

Article additionnel après l'article 3

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement n° 6 a pour objet de limiter à deux mois le délai d'instruction des dossiers par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Cet amendement soulève un vrai problème, celui du délai de traitement des demandes auprès des MDPH. Il me semble toutefois difficile d'instaurer un délai limite contraignant dès lors que, en parallèle, une réforme de fond a été engagée pour simplifier ces établissements. Ce n'est qu'à l'issue de ce processus qu'un tel délai minimum pourrait être envisagé. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6.

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 2 Fonds départementaux de compensation			
Mme APOURCEAU-POLY	3	Suppression de la référence à la capacité des fonds départementaux.	Défavorable
Article additionnel après l'article 3			
Mme APOURCEAU-POLY	6	Limitation à deux mois du délai d'instruction des dossiers par les MDPH.	Défavorable

La réunion est close à 13 h 45.

Mercredi 6 novembre 2019

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 – Examen du rapport

M. Alain Milon, président. – Nous examinons le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2020.

Conformément à l'article 17 *bis* du Règlement du Sénat, s'agissant d'un texte financier, la commission n'élabore pas de texte et le Sénat examine en séance publique le texte transmis par l'Assemblée nationale.

Nous entendons aujourd'hui nos rapporteurs et nous nous prononçons sur les amendements qu'ils nous proposent.

Nous examinerons mardi prochain les amendements de séance, sur lesquels notre commission donnera un avis et qui viendront donc en discussion aux côtés des nôtres.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général, chargé des équilibres financiers généraux. – Les PLFSS sont ainsi faits que nous devons successivement : porter un regard rétrospectif sur l'exercice écoulé en approuvant les tableaux d'équilibre ; rectifier les prévisions de l'exercice en cours, le cas échéant en ayant adopté des mesures ayant un impact sur ses comptes ; nous pencher sur les mesures de recettes et de dépenses de l'exercice suivant, le rapport figurant en annexe B du projet de loi nous donnant même une perspective pour les quatre prochaines années.

Ce balayage successif du passé, du présent et de l'avenir va donc nous donner une vision contrastée de la santé financière de la sécurité sociale

Le retour sur l'exercice 2018 nous replace dans la continuité des dernières années : une sécurité sociale toujours en déficit, mais en redressement continu et avec une perspective de sortir du rouge.

Le déficit du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) s'est établi l'an passé à 1,2 milliard d'euros sur le périmètre du régime général et du FSV – 1,4 milliard en incluant l'ensemble des régimes obligatoires de base (ROBSS). Ce résultat est meilleur que le solde voté par le Parlement, à - 2,2 milliards d'euros.

Ce bon résultat pour 2018 est avant tout le fruit de la progression des recettes, qui ont augmenté de 3,4 % par rapport à 2017, sous l'effet d'un bond de 3,5 % de la masse salariale. Dans le même temps, les dépenses ont augmenté de manière significative, mais moindre, de 2,4 %.

Dans ces conditions, le vote, l'année dernière, d'un budget de la sécurité sociale pour 2019 à l'équilibre pour la première fois depuis 18 ans semblait être un aboutissement normal et réalisable. Hélas, la partie rectificative de ce PLFSS propose une très nette correction de cette ambition.

Le solde consolidé du régime général et du FSV est estimé à - 5,4 milliards d'euros pour 2019, soit une dégradation de 5,5 milliards d'euros par rapport au petit excédent de 100 millions finalement voté pour cette année.

Cette dégradation est le résultat conjugué de trois facteurs. D'abord, une diminution conjoncturelle des recettes, pour un peu moins d'un tiers – soit une perte de 1,6 milliard d'euros pour le régime général. C'est l'effet d'une évolution moins favorable que prévu de la masse salariale : 3,3 % cette année par rapport à 2018, et même 3 % en tenant compte de la part qu'occupe la prime exceptionnelle qui, par définition, n'apporte aucune recette à la sécurité sociale.

Deuxième facteur, des dépenses plus élevées que prévu pour les branches maladie et vieillesse, pesant environ un quart de la dégradation.

Enfin, la politique du Gouvernement consistant à ne pas compenser à la sécurité sociale les mesures de diminutions de recettes qu'il décide. Les mesures adoptées dans le cadre de la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales (MUES) du 24 décembre 2018 pèsent ainsi pour près de la moitié de la dégradation, soit 2,7 milliards d'euros.

En fait, le Gouvernement propose même d'aller au-delà puisque l'article 3 du PLFSS ne compense pas plusieurs mesures de la LFSS pour 2019, alors que nous nous étions prononcés contre la non-compensation.

Au-delà de l'exercice en cours, ce PLFSS dessine pour les quatre prochaines années une trajectoire dégradée, en fort contraste avec les prévisions des dernières lois de financement.

Mais autant l'année dernière, la révision (déjà forte) de la trajectoire était un mouvement volontaire du Gouvernement, qui semblait souhaiter un « pilotage à solde zéro » de la sécurité sociale, autant cette année, la dégradation est subie.

Le Gouvernement reste en partie sur sa logique de l'année dernière.

D'un côté, le transfert à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) de 15 milliards d'euros de dettes actuellement logées à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), et les transferts de CSG du même montant qui l'accompagnaient, sont abandonnés.

De même et de manière encore plus significative, les coupes « aveugles » de TVA entre 2020 et 2022, que nous avons unanimement dénoncées, seront également abrogées.

En revanche, la politique de non-compensation se poursuit, elle est même amplifiée.

Ce choix, qui s'accompagne d'une conjoncture bien moins favorable et de dépenses qui continueront à croître, en particulier sur la branche vieillesse, se traduit par un déficit constant sur l'ensemble de la période 2019-2023 – avec un excédent symbolique de 100 millions d'euros affiché en 2023 sur le périmètre régime général + FSV.

Nous avons de quoi douter des hypothèses sur lesquelles se fonde ce mini-excédent. En effet, il résulte d'un niveau de recettes qui, en pratique, n'a rien d'évident puisqu'il suppose une masse salariale au moins égale et une croissance du PIB qui ne

fléchisse pas. En d'autres termes, la trajectoire financière qui soutient ce PLFSS est très optimiste...

Conséquence logique des déficits, la dette de la sécurité sociale va continuer à croître ces prochaines années.

Comme nous l'a indiqué le Premier président de la Cour des comptes, si la dette sociale transférée à la Cades sera bien amortie en 2024 – selon les projections faites aujourd'hui –, il est faux de dire qu'à cette date, il n'y aura plus de dette sociale.

En effet, la dette des différentes branches portée par l'Acoss devrait atteindre 47,5 milliards d'euros en 2024 – soit entre deux trois années de la totalité des ressources de la Cades au moment de son extinction... ou, environ deux fois le montant du premier transfert à la Cades, celui qui a justifié sa création.

En somme, en 2024, nous risquons fort de nous trouver comme Sisyphe, revenu au pied de la montagne à l'heure où il croyait avoir achevé son ouvrage.

M. Michel Amiel. – Encore Sisyphe était-il heureux, nous dit Albert Camus...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – C'est vrai...

Quoiqu'il en soit, nous devons rapidement retrouver le cap de l'amélioration des comptes sociaux et nous y tenir.

Cela passe par une trajectoire réaliste définie par une nouvelle loi de programmation, ce qui pourrait se faire dès le printemps prochain. Cela passe aussi par la sécurisation des recettes de la sécurité sociale, donc par la remise en cause de la doctrine dite du « chacun chez soi ». D'abord, parce que son hypothèse centrale, celle d'excédents durables de la sécurité sociale, n'existe plus ; mais aussi parce que l'abandon du principe de compensation par l'État des mesures de baisse des recettes de la sécurité sociale contredit le principe même du « chacun chez soi ». La sécurité sociale, ce sont des recettes précises affectées à des dépenses précises dans une pure logique de répartition.

Mais n'oublions pas que la compensation ne nous dispenserait pas d'un effort de maîtrise des dépenses, en particulier dans les branches maladie et vieillesse.

En effet, les dépenses d'assurance maladie ne peuvent évoluer davantage que notre capacité à les financer, comme le soulignait devant nous le directeur général de la Caisse nationale d'assurance-maladie (CNAM) la semaine dernière. Or, dans une société développée et dont la population vieillit, il n'est pas illogique que la part des dépenses de santé augmente. Nous sommes tous concernés, également, par la situation des hôpitaux et en attente des annonces du Gouvernement. De fait, la part des dépenses d'assurance maladie dans la richesse nationale augmente continûment depuis de nombreuses années. Sachant qu'elles pèsent désormais plus de 8 % du PIB, la maîtrise de l'évolution des dépenses de santé reste un enjeu à court, moyen et long termes pour que nous puissions tout simplement les léguer aux générations futures.

Par leur masse également, les retraites représentent un enjeu financier considérable. Le Sénat en est conscient et présentera sa propre vision dans ce PLFSS, pour ne pas raboter une nouvelle fois le pouvoir d'achat des retraités actuels.

Ensuite, il faudra faire des efforts pour les familles et la dépendance : encore une pression à la nécessité de maîtriser les dépenses, qu'il y ait compensation ou pas.

Au bout du compte, notre devoir vis-à-vis des prochaines générations consiste à leur léguer une sécurité sociale fidèle à ses principes de solidarité, mais délestée de sa dette. Cela implique de consacrer à son apurement l'ensemble des ressources prévues à cet effet, ceci jusqu'à un apurement complet.

Cela pourrait impliquer d'envisager un ultime transfert de dette à la Cades car il n'est pas raisonnable de laisser encore pour de longues années l'Acoss financer des dizaines de milliards d'euros sous forme de découverts.

Cela impliquera, enfin, la définition de règles du jeu claires et de niveau organique pour qu'un nouveau trou ne puisse se recreuser quand la Cades aura disparu. Les modalités seront à définir, mais le principe sera simple : si un déficit ponctuel peut survenir notamment en cas de récession, un équilibre devra être assuré continûment par périodes courtes (trois à cinq ans).

Car ce n'est que sur des bases saines que les Français, en particulier les jeunes, pourront retrouver confiance en notre système social et se dire que tout au long de leur vie, retraite - et peut-être période de dépendance incluse -, ils pourront eux aussi compter sur ce filet de sécurité que la Nation a tissée depuis l'immédiat après-guerre.

M. Alain Milon, président. – Je vous propose de débattre après chaque intervention de nos rapporteurs.

M. Yves Daudigny. – Je partage ces constats, la dette n'est pas supportable – ni à reporter sur les générations suivantes. Notre groupe déplore que le Gouvernement fasse de l'affichage politique, avec des chiffres en trompe-l'œil parce qu'ils n'incluent pas de compensation.

M. Michel Amiel. – Effectivement, les faits sont là – nous ne contestons pas le diagnostic. Reste la question du traitement. Qu'entend-on par « ultime prolongation de la Cades : une prolongation simple au-delà de 2024, ou bien une augmentation de ses recettes, même ponctuellement, pour couvrir le surcoût des 45 milliards d'euros ? Le PLFSS, ensuite, ne prend pas en compte deux éléments qui sont pourtant très importants : le prix du grand âge, et celui de l'innovation. Je me souviens que lors de mon premier PLFSS, on s'inquiétait beaucoup du coût que représentait le traitement de l'hépatite C et les rétrovirus, mais c'est très peu par rapport à ce qui nous attend dans le futur – certains traitements coûtent jusqu'à 500 000 euros par an et par patient.

Nous sommes au pied du mur pour le financement supplémentaire, auquel on ne pourra échapper, c'est le sujet principal – et non pas la compensation. La France a choisi de ne pas choisir, tout est pris en charge ou presque – nous avons le reste à charge le plus bas de l'OCDE. Faut-il renoncer à compenser de « petits risques » pour se concentrer sur les plus grands ? C'est une question de choix politique.

M. Alain Milon. – Effectivement, il faudra débattre des choix politiques de fond, qui président aux mesures du projet de loi de financement.

M. Jean-Noël Cardoux. – La fuite en avant continue. La création de la Cades devait gommer les déficits, puis la caisse devait tout apurer jusqu'en 2023, date où

l'extinction de la caisse devait coïncider avec la fin des déficits. Nous en sommes loin – puisque nous sommes au point de départ, côté déficits... On ne peut continuer comme cela. Laissons plutôt la Cades aller au bout de ses remboursements, puis occupons-nous à éteindre les déficits par des mesures structurelles. Le ministre du budget est optimiste avec ses mesures conjoncturelles, mais c'est de très courte vue, car l'édifice repose dans les faits sur les taux d'intérêt négatifs. Or, les taux négatifs sont un contresens économique, ils favorisent les bulles spéculatives... avec un effondrement à la clé, et des conséquences catastrophiques pour les comptes sociaux. Laissons donc les élucubrations, acceptons l'extinction comme prévu de la Cades et occupons-nous sans délai des réformes structurelles qui feront cesser l'endettement.

M. René-Paul Savary. – La dégradation des comptes sociaux nous paraît organisée plutôt que subie, voyez comment le Gouvernement a décidé de ne pas compenser les dépenses nouvelles.

Ensuite, arrêtons de parler de reste à charge, car les Français ne sont pas dupes, ils savent très bien que ce qui n'est pas remboursé, ils le paient via leurs mutuelles, ils savent très bien ce que la santé leur coûte...

Mme Catherine Deroche. – Je me suis prononcée hier sur l'innovation, après l'intervention du président comité national d'éthique, dont je n'ai pas aimé la façon populiste qu'il a eue de dénoncer l'innovation. Il faut s'interroger sur le coût de l'innovation, le rapporter au coût complet de la santé, donc rapporter l'innovation à sa juste place – mais il n'y a aucune raison solide de raisonner à coût constant.

M. Olivier Henno. – Il n'est pas cohérent de financer les dépenses sociales par de la dette, car ces dépenses ne sont pas de l'investissement. En réalité, comme les choix ne sont pas faits, ils se trouvent reportés, qu'on le veuille ou non, sur un financement par la dette, et le coût en est lui aussi reporté... sur les générations futures.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Merci à chacun d'entre vous. Oui, les coûts à venir sont très importants, il faudra choisir, arbitrer – les esprits ne sont pas encore prêts, apparemment, on reste sur l'idée qu'on finance tout. La compensation n'est pas l'essentiel, certes : actuellement, la non-compensation compte pour la moitié du déficit, la diminution des recettes compte pour le quart. Les dépenses augmentent, en maladie, mais aussi dans la branche vieillesse. Sur la dette, oui, on ne peut éteindre la Cades sans recréer autre chose – il faudra une loi organique, car on ne peut transférer une recette dès lors qu'il y a déficit. Sur les médicaments, oui, il faudra choisir des déremboursements, cela n'a rien d'évident – et il est courageux de le dire, certains de nos voisins l'ont fait. Il nous faut donc choisir les moyens pour enrayer cette spirale.

Mme Catherine Deroche, rapporteure pour l'assurance maladie. – Pour la branche maladie, je ne reviens pas sur l'analyse que vient de faire le rapporteur général au sujet des raisons qui conduisent à un solde dégradé, pour 2019, à – 3 milliards d'euros. Pour rappel, le PLFSS pour 2019 ciblait sur un déficit réduit à - 0,5 milliard d'euros.

Après avoir été porté à 2,5 % pour 2019 afin d'accompagner le plan « Ma Santé 2022 », l'Ondam progresse de 2,3 % pour 2020, conformément à la trajectoire sur laquelle s'était engagé le Gouvernement.

Ce sont 205,3 milliards d'euros qui viendront financer notre système de santé, soit 4,6 milliards de plus qu'en 2019 à périmètre constant.

La construction de l'Ondam intègre, comme les années passées, 4,2 milliards d'euros de mesures dites d'économie pour contenir le « tendanciel » de dépenses, c'est-à-dire ce que serait leur évolution spontanée, dans le montant voté. Comme nous l'avions souligné avec René-Paul Savary dans notre récent rapport sur l'Ondam, ces mesures demeurent insuffisamment documentées et ne sont pas suivies dans le temps ce qui ne permet pas d'en faire une analyse fine.

On note toutefois que le PLFSS pour 2020 marque une plus forte différenciation que les années passées des trajectoires de dépenses des soins de ville et de l'hôpital : le ralentissement de l'activité hospitalière constaté ces dernières années conduit le Gouvernement à abaisser le tendanciel de dépenses de l'Ondam hospitalier, ramené à + 3,3 % pour 2020 (contre + 3,7 % pour 2019), tandis que le tendanciel de soins de ville (+ 5,6 % pour 2020) est fixé à son plus haut niveau depuis cinq ans. Ce taux prend en compte l'impact de la réforme du « reste à charge zéro » ou des mesures de revalorisation conventionnelle ; il intègre en outre une « réserve prudentielle » à hauteur de 150 millions d'euros.

Cette évaluation conduit à une progression pour 2020 des soins de ville plus dynamique (+ 2,4 %) que l'Ondam hospitalier (+ 2,1 %).

On peut y reconnaître, pour l'hôpital, un effort d'évaluation des dépenses plus crédible ; la surévaluation de l'activité a en effet conduit à mettre une forte pression sur la campagne tarifaire qui suit l'adoption du PLFSS, par le jeu de la régulation prix-volume. La ministre s'est engagée à ne pas baisser les tarifs hospitaliers en 2020. C'est un signal positif : la hausse de ces tarifs de 0,2 % en 2019 a mis fin à dix années de spirale à la baisse.

Toutefois, le niveau de l'Ondam en général, et celui de l'Ondam hospitalier en particulier, suscite de fortes déceptions dans la période de crise que traverse l'hôpital. La transformation souhaitée de notre système de santé, dans le prolongement de la loi « santé » votée l'été dernier, impose des investissements dans tous les domaines.

Le PLFSS n'est pas à la hauteur de ces enjeux.

L'article 24 A, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement est, certes, un signal attendu. Nous avons souligné dans notre rapport sur l'Ondam l'urgence de donner aux établissements de santé une visibilité pluriannuelle sur leurs ressources. Le protocole prévu entre l'État et les fédérations ouvre la voie en ce sens et c'est une avancée à saluer.

Cependant, nous sommes appelés à voter le PLFSS alors que la ministre a annoncé dans les media, il y a deux semaines, un « plan de soutien pour l'hôpital », axé sur l'investissement courant et l'attractivité des métiers, dont nous ne connaissons toujours pas les contours. Nous ne pouvons pas, dans ces conditions, nous prononcer sur l'Ondam pour 2020. C'est la raison de principe pour laquelle je vous proposerai de rejeter l'article 59.

Le PLFSS comporte, dans le champ de l'assurance maladie, des dispositions disparates.

Certaines vont dans le bon sens et je vous proposerai de les soutenir, sous réserve parfois de quelques ajustements.

C'est le cas d'un premier ensemble de mesures portant sur l'hôpital. L'article 24 sécurise le financement des hôpitaux de proximité dont la loi « santé » a refondé les missions. On peut regretter toutefois que ce modèle se construise par petites touches sans vision claire sur la gouvernance de ces établissements, qui devra associer étroitement les professionnels de ville.

Quant à l'article 25, il lance la redéfinition tant attendue du financement des établissements de soins psychiatriques et de soins de suite et de réadaptation. Nous passons d'un financement essentiellement assuré par dotation annuelle, fréquemment qualifié de « boîte noire », à un financement plus transparent fondé sur des dotations populationnelles et à l'activité. Je vous proposerai d'accompagner au mieux cette transition.

Ces dispositions ont été complétées par la réforme du financement des urgences à l'initiative du député Thomas Mesnier (article 26 *bis*). Celle-ci va dans le sens de propositions émises par René-Paul Savary et Laurence Cohen dans leur rapport de juillet 2017 : elle réduit la part du paiement fondé sur l'activité, qui n'incite pas à la réorganisation des prises en charge.

L'article 26 s'attaque au délicat problème du reste à charge des patients à l'hôpital : on peut regretter qu'il ne mette pas fin au système transitoire introduit avec la tarification à l'activité, qui consiste à asseoir le ticket modérateur sur des tarifs calculés par établissement, et fortement inflationnistes ; il engage malgré tout l'encadrement de ces tarifs par une nomenclature nationale.

Je vous proposerai également de soutenir les mesures incitatives en faveur de l'installation rapide des jeunes médecins dans les zones sous-dotées, qui reprennent, avec cependant moins d'ambition, une mesure votée au Sénat dans la loi « santé » à l'initiative de notre président-rapporteur (article 36).

En matière de prévention, je salue le forfait pour un parcours global post-traitement du cancer (article 40) qui renforce l'accès des personnes traitées pour un cancer aux soins de support. Elles pourront ainsi bénéficier d'un bilan d'activité physique et de consultations de suivi nutritionnel et psychologique. Cet accompagnement permet de tenir compte des conséquences sur la qualité de vie des patients de traitements souvent lourds, pouvant occasionner d'importantes séquelles physiques et psychologiques.

Sur la prévention et la gestion des pénuries de médicaments, l'article 34 met l'accent sur la responsabilité des industriels, dans le prolongement des recommandations que la mission présidée par notre collègue Yves Daudigny avait formulées à l'automne dernier. La mise en place de stocks de sécurité et la possibilité de contraindre des entreprises défaillantes à importer des spécialités de substitution sont des mesures bienvenues. En complément, je vous proposerai d'en préciser la mise en œuvre, pour que ces dispositifs soient pleinement opérationnels.

Je note enfin avec satisfaction les aménagements apportés par l'Assemblée nationale au congé de maternité des travailleuses indépendantes (article 37 *bis*), qui répondent aux inquiétudes que nous avons exprimées l'an dernier.

D'autres dispositions présentent plus de difficultés.

Le PLFSS pour 2020 propose d'importantes modifications en matière de prise en charge financière des médicaments et des dispositifs médicaux. Notre commission est favorable à la promotion de la liberté de choix du patient, au maintien d'une ambition forte pour l'accès précoce aux traitements innovants et à la régulation des prix assurée avant tout par la négociation conventionnelle entre les industriels et le Comité économique des produits de santé (CEPS).

Or, sur ces trois points, le projet de loi suscite d'importantes inquiétudes.

Sur la liberté de choix, l'article 28, qui autorise à remettre les fauteuils roulants en bon état d'usage, est certes intéressant, mais il ne présente pas toutes les garanties pour les droits des usagers. Par ailleurs, un amendement à l'article 29 introduit par le Gouvernement sur la restriction du bénéfice du tiers payant en cas d'égalité de prix entre le princeps et le générique a soulevé de légitimes critiques. Sans être fondamentalement opposée au principe, je conteste la méthode retenue, et ne suis pas favorable à ce que le mécanisme du tiers payant soit excessivement mobilisé comme levier d'incitation. Je vous proposerai donc la suppression de cette disposition.

Ce même article 29 suscite un débat crucial qui a autant trait à la maîtrise de nos dépenses publiques qu'à la pharmacovigilance : il s'agit de la substitution des médicaments biosimilaires à leur bioprinceps de référence. L'article 29 supprime la possibilité d'une substitution en officine, pourtant étroitement contrôlée par l'ordonnance du prescripteur. Les raisons à cette suppression ne sont que d'ordre pratique, liées à la difficulté de publication d'un décret.

Sur les modalités d'accès précoce aux traitements innovants, la principale mesure litigieuse de ce projet de loi figure à l'article 30 et porte sur la restriction du nombre ouvert d'autorisations temporaires d'utilisation (ATU) nominatives. Le travail que nous avons mené de concert avec Yves Daudigny et Véronique Guillotin avait rappelé l'importance, pour le dynamisme de la recherche et de l'innovation, mais également pour la santé publique, de préserver le modèle de l'ATU nominative pour les patients atteints de maladie grave ou rare. C'est pourquoi je vous proposerai d'assouplir les restrictions contenues dans l'article 30, pour lutter contre les ruptures d'équité.

La négociation conventionnelle est le paramètre le plus atteint par les mesures que le Gouvernement propose. D'abord à l'article 28, qui prévoit la possibilité pour le ministère d'administrer une partie du marché des dispositifs médicaux pour une période maximale de trois ans, afin d'en réguler le prix : l'ensemble des acteurs auditionnés nous alerte sur les effets à long terme de cette disposition, qui pourrait conduire à des situations oligopolistiques et qui semble peu adaptée aux caractères actuels de l'offre. Ensuite à l'article 29, qui attribue à l'autorité ministérielle un pouvoir de fixation d'un prix maximal de cession aux établissements de santé pour certains médicaments ou certains dispositifs médicaux. Je vous proposerai plusieurs amendements visant à réaffirmer le rôle primordial que doit jouer la négociation avec le CEPS dans la définition de ces prix.

Sur ce même sujet et dans le prolongement des travaux conduits avec Yves Daudigny et Véronique Guillotin, je vous proposerai par ailleurs un amendement visant à introduire, à titre expérimental, l'idée d'une évaluation dérogatoire et d'un remboursement temporaire de certains médicaments conditionné à l'apport de données en vie réelle.

Sous réserve de ces observations et des amendements que je vous présenterai, je vous propose d'adopter ce projet de loi de financement en ce qui concerne la branche maladie.

Mme Florence Lassarade. – On se félicite du forfait pour un parcours global post-traitement du cancer, prévu à l'article 40, mais encore faut-il que son montant soit suffisant : on parle de 100 euros, c'est tout à fait dérisoire s'agissant des examens dans l'accompagnement post-cancer.

M. Philippe Mouiller. – Je veux dire ici le décalage fondamental entre ce que nous pouvons dire ici à Paris, et ce que nous vivons dans les hôpitaux en région, entre ce qui se décide dans la capitale et la réalité du terrain : le PLFSS est l'occasion de le rappeler fortement au Gouvernement.

L'utilisation des matériels techniques reconditionnés est une très bonne idée, mais des questions se posent : quelle est la marge de manœuvre ? Quelles garanties sur la qualité de ces matériels ?

Ensuite, y a-t-il des mesures dans le PLF contre la désertification médicale ?

Mme Élisabeth Doineau. – L'article sur les dispositifs médicaux est bienvenu, les fauteuils roulants par exemple peuvent coûter jusqu'à 30 000 euros. La régulation est donc une bonne intention, car les subventions tirent les prix à la hausse. Pour autant, les dispositifs médicaux étant souvent amortis, on ne peut imposer aux fabricants des conditions où le prix ne vaudrait plus la production, je pense aux *pacemakers* – donc attention aux effets pervers, il faut une évaluation précise.

Et, comme Philippe Mouiller, je souligne le décalage entre le terrain et ce que nous décidons à Paris – même si nous sommes comptables de ce que nous décidons aujourd'hui. Choisissons-nous d'être économes, sobres, et comment répond-on aux demandes des Français ?

M. Yves Daudigny. – Merci, madame la rapporteure, d'avoir rappelé les travaux du Sénat sur l'assurance maladie, en particulier ceux auxquels j'ai participé.

Le groupe socialiste et républicain fait de l'hôpital sa première priorité, et nous déplorons que le Gouvernement ne réponde pas aux besoins, tout en annonçant un plan dont nous ne connaissons pas les contours alors que nous allons voter la loi de financement.

Nous nous prononcerons également sur les hôpitaux de proximité, qui participent au maillage du territoire et qui doivent se faire en lien avec la médecine de ville. Ils sont construits progressivement, nous attendons toujours l'ordonnance.

Nous aurons aussi un amendement sur la petite chirurgie, qu'il faut maintenir le plus possible sur notre territoire.

Nous soulignerons aussi la question de l'accès aux médicaments sur les territoires : le système des ATU se déstructure, alors que ces autorisations temporaires sont considérées comme le meilleur des systèmes par bien des comparaisons internationales.

Enfin, nous parlerons des dispositifs médicaux, en particulier sur le point de savoir si la clause de sauvegarde s'applique.

M. Daniel Chasseing. – On parle d'hôpital de territoire, reste à savoir ce que la notion recouvre précisément. Dans certains cas, il faut maintenir des services d'urgence, de jour tout au moins. Sur la psychiatrie, la situation est tellement dégradée que dans certains départements, il n'y a plus aucun lit de pédopsychiatrie, ce qui se paie évidemment dans les autres services. Sur les urgences, nous avons besoin de lits d'aval, et de locaux d'urgence mieux aménagés – ce qui implique évidemment plus de financements.

Mme Laurence Cohen. – Merci à notre rapporteur d'avoir bien analysé les chiffres et tenté, comme de coutume, d'unir nos différents points de vue – mais je ne partage pas son avis sur le vote. Pourquoi ? Parce que nous faisons comme si l'hôpital n'était pas en train d'exploser et de mourir à petit feu. Il ne s'agit plus d'amender à la marge : c'est le système entier qu'il faut bousculer ! Nous voyons tous des mobilisations extraordinaires dans les hôpitaux. Le personnel n'en peut plus, il n'y a plus d'attractivité. Et la ministre se fiche de nous, puisqu'elle s'apprête à prendre des mesures après le vote du PLFSS. A quoi sert le Parlement, du coup ? C'est scier la branche sur laquelle nous sommes assis. Et comme le Gouvernement poursuit dans ce PLFSS la même politique, pas besoin d'être médecin pour voir que le remède aggravera le mal. C'est un cri d'alarme que je pousse : il y a le feu.

M. Michel Amiel. – J'ai été médecin des pompiers pendant vingt ans !

Les urgences recouvrent des réalités très différentes. Pour ma part, je souhaite revenir sur la suppression de la permanence des soins ambulatoires (PDSA) depuis 2003. Je déposerai un amendement en ce sens.

M. Alain Milon, président. – Je le voterai !

M. Michel Amiel. – Chaque métier a ses contraintes, et un médecin doit participer à un service de permanence des soins. Je l'ai fait jusqu'au dernier jour de mon exercice médical, en 2015.

J'ai auditionné deux urgentistes et, une semaine plus tard, fait une visite aux urgences de l'hôpital Bichat, dont le chef de service a beaucoup insisté sur l'aspect organisationnel. Nous n'avons vu aucun malade sur un brancard. D'aucuns nous diraient qu'on avait caché les patients, mais j'ai du mal à le croire ! Pourquoi ne pas favoriser davantage les infirmières en pratique avancée ? Le médecin est devenu une denrée rare.

Mme Laurence Cohen. – A qui la faute ?

M. Michel Amiel. – Or, pour deux ans d'études supplémentaires, elles ne touchent que 120 euros. Dérisoire... Avoir recours à ces infirmières réduirait le temps de traitement avant la prise en charge par le médecin urgentiste.

Mme Patricia Schillinger. – Il est actuellement d'une heure trente.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – On peut s'interroger en effet sur la répartition de la somme, madame Lassarade. Et un décret permet déjà de prescrire de l'activité physique aux malades qui sont en affection de longue durée, ce qui organise leur prise en charge.

La liberté de choix est garantie par le silence des textes ; mais il n'est pas inutile de la réaffirmer, en effet. Pour les fauteuils roulants, nous serons attentifs à ce que la remise en état intègre les aides techniques. Le fauteuil est inscrit sur la liste des prestations et

matériels remboursables, mais pas les aides techniques afférentes. Tout doit être pris en compte – et il ne faut pas tomber dans la spirale du *low cost*, inadaptée aux handicaps lourds.

C'est l'article 36 qui définit les incitations à l'installation pour lutter contre les déserts médicaux. Il n'y a pas de solution miracle : seule la conjonction de plusieurs mesures peut améliorer les choses.

L'hôpital est en effet un vrai sujet. C'est pourquoi nous ne voterons pas en l'état l'article 59. La loi santé avait bien défini les hôpitaux de proximité. Un article parle de leur financement, mais *quid* de leur gouvernance ? Du statut des praticiens ? La progression est lente. On attend aussi les ordonnances sur l'activité chirurgicale. Les ATU représentent un coût compris entre 600 et 900 millions d'euros.

Les réflexions de M. Chasseing, pour intéressantes qu'elles soient, ne relèvent guère du PLFSS. Même remarque, monsieur Amiel, sur la PDSA.

M. Michel Amiel. – Ce sera un amendement d'appel.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – J'espère que la ministre nous apportera des réponses claires.

Nous progressons, madame Cohen, puisque nous ne votons pas l'article 59 : sur l'Ondam, nous ne nous prononcerons pas, car on sent bien qu'il y a des difficultés majeures.

M. René-Paul Savary, rapporteur de la branche vieillesse. – Le 12 septembre dernier, lors de son discours sur la réforme, le Premier ministre a commandé au Conseil d'orientation des retraites un diagnostic incontestable sur la perspective financière du système de retraite à l'horizon 2030.

Sans attendre le rapport, prévu pour le 21 novembre, ce PLFSS présente d'ores et déjà une trajectoire financière très fortement dégradée, par rapport à la loi de financement pour 2019, pour la branche vieillesse de la sécurité sociale qui recouvre les seuls régimes de base et le FSV.

En 2018, le solde de la branche s'établissait à - 1,9 milliard d'euros, ce qui résulte principalement du déficit du FSV. En 2019, ce projet de loi rectifie très fortement la prévision de déficit de la branche par rapport au texte de l'année dernière, pour le porter à 4,6 milliards d'euros contre 1,8 milliard initialement prévus. Cette dégradation du déficit, de près de 3 milliards d'euros, mérite d'être expliquée.

Elle résulte principalement d'une baisse brutale, de 2,2 milliards d'euros, des prévisions de recettes affectées aux régimes de base. Cette baisse a deux origines. D'abord, la non-compensation d'une mesure de la loi MUES, qui exonère de cotisations sociales les heures supplémentaires dès le 1^{er} janvier 2019. La LFSS pour 2019 prévoyait une telle exonération à compter du 1^{er} septembre, ainsi qu'une compensation intégrale des pertes de recettes pour la sécurité sociale. En avançant au 1^{er} janvier cette exonération, la loi MUES a créé un manque à gagner de 1,3 milliard d'euros supplémentaires pour les recettes des régimes de retraite de base, que le présent PLFSS ne compense pas. L'autre explication est la dégradation des hypothèses macroéconomiques sous-jacentes à ce PLFSS, et plus particulièrement la prévision de croissance de la masse salariale soumise à cotisations, moins dynamique que prévu. En dépenses, le FSV voit ses charges augmenter plus fortement que

prévu en raison de la dynamique plus forte de la dépense pour le chômage, toujours difficile à évaluer.

Du côté des régimes de base, la hausse des dépenses par rapport à la LFSS pour 2019 résulterait principalement d'un problème d'évaluation des dépenses de la Mutualité sociale agricole (MSA) l'année dernière.

En 2020, qui devait être l'année d'un retour à l'équilibre de la branche vieillesse, le déficit de cette dernière devrait continuer à se maintenir à 4,6 milliards d'euros, avant de se creuser à partir de 2021 à - 5,4 milliards d'euros et ce jusqu'en 2023, où il pourrait atteindre 6,6 milliards d'euros.

Alors que le FSV continuerait de réduire son déficit, mais à un rythme moins soutenu que prévu l'année dernière, les régimes de base voient leurs déficits se dégrader très fortement sous l'effet de moins bonnes prévisions macroéconomiques et, surtout, de l'incapacité du Gouvernement à prendre les mesures justes et efficaces pour maîtriser à court terme les dépenses de retraite.

Les prévisions macroéconomiques vont affecter à la fois les recettes et les dépenses. En recettes, ce PLFSS prévoit un dynamisme beaucoup moins important de la masse salariale. Sa croissance serait inférieure à 3 % jusqu'en 2023, alors qu'elle était prévue à 3,7-3,8 % l'an dernier.

À l'inverse, la reprise de l'inflation – 1,6 % attendu en 2022 et 1,8 % en 2023 – expliquerait un dynamisme des dépenses plus fort, d'autant plus qu'elles ne sont plus freinées depuis 2017 par la réforme des retraites de 2010 et que l'effet de la réforme de 2014 est plus lent et surtout moins puissant pour retarder l'âge moyen de départ à la retraite.

J'en reviens donc à la responsabilité du Gouvernement qui, depuis deux ans, n'a pas pris les bonnes mesures pour freiner l'évolution des dépenses à court terme.

Car l'autre raison à cette dégradation de la trajectoire par rapport à l'année dernière, c'est bien le plus faible impact de la sous-revalorisation des pensions, qui va être freiné en 2020 en ne concernant plus que les pensions supérieures à 2 000 euros.

L'année dernière, la mesure de sous-revalorisation des pensions à 0,3 % en 2020 portait sur l'ensemble des pensions. Elle a, vous le savez, été censurée par le Conseil constitutionnel, au motif que cette mesure concernait l'année 2020 et devait donc figurer dans la LFSS pour 2020.

Le Sénat dans son ensemble s'était opposé vigoureusement à cette disposition en soulignant le risque d'un effet cumulatif dangereux à ne faire porter l'effort de pilotage financier du système que sur les retraités.

La mesure de sous-revalorisation pour 2019 et 2020, prévue dans le PLFSS pour 2019, intervenait après une année de gel des pensions en 2018 et une augmentation de la CSG sur les retraites sans aucune contrepartie.

Nous avons alors dénoncé le coup porté au pouvoir d'achat des retraités, coup qui allait durer dans le temps. En effet, toute mesure de sous-revalorisation des pensions se répercute les années suivantes par un effet de base, qui diminue l'effet des revalorisations

futures. Le Gouvernement n'avait pas tenu compte de notre argument. La crise des « gilets jaunes » a montré que notre analyse sur le pouvoir d'achat des retraités n'était pas infondée.

L'article 52 de ce PLFSS semble en tirer les leçons en ne prévoyant la sous-revalorisation que pour les personnes ayant un montant total de retraite, base et complémentaire, supérieur à 2 000 euros.

Je pense néanmoins que cette mesure n'est pas la bonne pour améliorer la situation financière des retraites. En ne tenant pas compte du revenu fiscal de référence, elle vise principalement les retraités moyens, qui n'ont que leur retraite et pas de revenus du capital pour vivre. Cette mesure n'est donc pas juste. Elle est surtout fragile d'un point de vue constitutionnel en ce qu'elle entraîne une rupture d'égalité au regard du principe contributif des retraites, malgré le mécanisme de lissage particulièrement complexe qui est prévu. Je reviendrai sur cet argument tout à l'heure en vous présentant un amendement de suppression de l'article 52.

La majorité sénatoriale considère que le seul levier qui puisse être actionné pour rééquilibrer les retraites, c'est celui de l'âge de départ à la retraite. Le rapport sur l'emploi des seniors que j'ai présenté à la rentrée avec Monique Lubin m'a confirmé dans cette conviction : il faut que nous réussissions par tous les moyens à faire augmenter le taux d'emploi des 60-64 ans.

Cela passe par la série de propositions que nous avons formulées et sans doute par une réforme des dispositifs de départ anticipé pour carrière longue, qui ont été détournés de leur objet initial visant à compenser la pénibilité.

Ils représentent, depuis leur réforme en 2012, une dépense de plus de 10 milliards d'euros par an, tous régimes confondus, et font qu'une personne sur deux partant à la retraite actuellement peut le faire avant l'âge légal de 63,1 ans. J'ai été surpris d'apprendre aussi qu'un bénéficiaire sur trois du cumul emploi-retraite était parti à la retraite en carrière longue.

L'augmentation du taux d'emploi des 60-64 ans passera aussi, inévitablement, par un recul de l'âge effectif de départ à la retraite. Or, en la matière, l'expérience montre que la mesure la plus efficace pour un décalage rapide et effectif de cet âge est le recul de l'âge minimum légal.

Je proposerai tout à l'heure un amendement visant à reculer cet âge progressivement à compter du 1^{er} juillet 2021 pour le porter de 62 à 64 ans au 1^{er} janvier 2025.

Alors que le Gouvernement a annoncé vouloir remettre à l'équilibre le système de retraite au moment de l'entrée en vigueur de la réforme systémique en 2025, je pense qu'il devrait regarder avec intérêt la proposition du Sénat, qui a le mérite de la constance.

J'insiste sur ce point : la majorité sénatoriale ne souhaite pas cette année encore réformer les retraites « au détour d'un amendement » comme cela nous a été reproché l'année dernière.

D'abord cet argument ne tient pas en soi. Que sont les lois de financement de la sécurité sociale si ce n'est le meilleur véhicule législatif pour porter des mesures structurelles d'économie ?

Mais surtout, nous pensons que cette réforme est en réalité la réforme prioritaire à mener avant d'engager le système dans un vaste et encore très incertain régime universel. Et ce d'autant plus que le rapport Delevoye de juillet dernier a clairement montré ce qui allait coûter plus cher sans convaincre à ce stade sur la capacité du futur système à s'équilibrer.

Un dernier mot concernant l'article 53 : faciliter la transition vers la retraite des bénéficiaires du RSA est bienvenu, mais les économies réalisées par les caisses de retraite du fait d'un versement des pensions décalé de deux ans sont pour les départements un coût d'un montant équivalent – 5 millions d'euros tout de même –, et qui n'est pas compensé...

M. Michel Amiel. – En effet, pour des raisons démographiques, il faudra travailler plus longtemps. Il y a une forme d'hypocrisie à jouer sur les mots, entre « âge légal », « âge pivot » et « durée de cotisation ». Pouvez-vous préciser ces trois options ?

M. Alain Milon, président. – M. Savary est rapporteur, pas Haut-commissaire !

M. Philippe Mouiller. – Je soutiendrai l'amendement du rapporteur sur l'âge légal. Le calendrier de cette réforme est de plus en plus flou. À force de s'en préoccuper, on laisse dériver la situation, alors que des mesures d'urgence sont nécessaires.

Mme Monique Lubin. – Nous partageons avec le rapporteur plusieurs constats, mais pas tous les remèdes ! La dégradation des comptes sociaux est organisée pour justifier certaines réformes. Je suis perplexe sur le recul de l'âge de la retraite, car les seniors sont évincés du marché du travail bien avant 60 ans. Mieux vaudraient des incitations fortes aux entreprises pour qu'elles emploient les gens jusqu'à 64 ans. Déjà, l'âge réel de départ est plutôt de 63 ans... Nous sommes donc opposés à un recul de l'âge légal jusqu'à 64 ans. Les raisons démographiques ne sont pas si simples. Par exemple, les départs à la retraite anticipés ne favorisent pas tellement l'emploi des jeunes. Et pour ceux qui sont entrés tôt dans la vie active, 42 ans de travail peuvent suffire... Les exemples qu'on cite souvent sont des exceptions. La Cour des comptes explique que ce système coûte cher, mais on a vidé de sa substance le compte pénibilité ! Nous déposerons quelques amendements concernant plusieurs professions. Quant à la réforme, elle est très hypothétique, au point qu'on se demande si on n'est pas en train d'amuser la galerie !

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'âge légal est de 62 ans, mais, pour atteindre le taux plein, les gens partent souvent plus tard : à 62,8 ans en moyenne. La moyenne réelle est à 63,1 ans, si l'on ne compte pas les départs anticipés. En fait, une personne sur deux ne part pas à l'âge légal. C'est pourquoi il faut revoir les dispositifs de départs anticipés, qui coûtent 10 milliards d'euros et ne correspondent pas toujours à des métiers pénibles – quitte à prendre des mesures sur la pénibilité. L'âge pivot est de 64 ans, quelle que soit la durée de cotisation puisqu'il s'agit d'un système par points. En fonction de l'âge légal, il y aura, ou non, une décote. L'âge pivot est celui d'équilibre en 2025. Il pourra changer ensuite. L'allongement des durées de cotisation ne touche pas tout le monde ; c'est pourquoi elle n'est pas très productive. La meilleure mesure est de créer davantage de richesses, en accroissant le taux d'emploi des seniors – et donc celui des jeunes. La durée moyenne de retraite va passer de 26 à 30 ans, et le nombre de cotisants diminue par rapport à celui des retraités : il faut donc reculer l'âge légal. Il faudra aussi que les régimes spéciaux fassent des efforts.

Cette réforme va contre la logique systémique qui prévalait jusqu'alors, puisqu'elle s'étalera sur des dizaines d'années, pérennisant les injustices. Au prétexte qu'il y a

42 régimes spéciaux, on en crée un 43^{ème} : celui dans lequel entreront les nouveaux cotisants, après 2025. Ce régime aura peu de dépenses, et beaucoup de cotisants, à l'inverse des autres. Cela va à l'inverse de la répartition. L'affaire est délicate, ce qui explique que les décisions ne soient pas prises ! Mais le Haut-commissaire a confirmé qu'un texte nous serait soumis avant l'été. C'est un exercice difficile, en tous cas. La transition vers un régime par points universel est calée sur la même trajectoire financière que celle que nous connaissons.

M. Michel Amiel. – Sur la base des projections à trente ans.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Cela ne règle pas les problèmes à long terme. Le recul de l'âge légal n'est pas la panacée, et il faudra tenir compte de la pénibilité, en limitant la durée passée dans les métiers concernés. Le dispositif de carrières longues mérite d'être retravaillé, même si le Haut-commissaire ne souhaite pas y toucher.

M. Daniel Chasseing. – Si l'on ne fait rien, la dégradation sera massive. Ceux qui ont des carrières pénibles doivent partir plus tôt – ou travailler à temps partiel jusqu'à 64 ans.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure pour la branche famille. – Après dix ans de déficits, la branche famille a retrouvé un solde excédentaire en 2018. Cette situation financière favorable, dont on peut se réjouir, permettrait à la branche d'apurer les déficits accumulés en trésorerie à l'Acoss, à l'horizon 2022.

Le PLFSS qui nous est présenté comporte plusieurs avancées pour les familles, qu'il faut saluer, mais qui ne sont pas de nature à relancer une politique familiale aux abonnés absents depuis de trop nombreuses années.

Au titre des mesures positives figure le renforcement des missions des caisses d'allocations familiales (CAF) pour le recouvrement et le versement des pensions alimentaires. Il permettra de proposer aux parents séparés un véritable service d'intermédiation financière pour le paiement de la pension alimentaire et de réduire en conséquence les impayés de pension, en particulier pour les familles monoparentales.

Soulignons également le fractionnement du congé de présence parentale, qui favorisera la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle pour les parents d'un enfant malade, ainsi que l'extension du complément de mode de garde aux parents titulaires d'un contrat de service civique, qui aidera les jeunes parents à s'engager dans des missions d'intérêt général.

Le site internet *monenfant.fr*, en mettant à la disposition des parents les disponibilités dans les crèches et chez les assistants maternels, facilitera l'accès aux modes de garde pour les familles. Il répondra aux besoins des parents pour des gardes ponctuelles et s'adaptera au développement des plateformes de services en ligne. Il renforcera aussi l'attractivité des différents modes de garde en leur offrant davantage de visibilité.

Les assistants maternels, dont j'ai reçu plusieurs représentants, s'inquiètent toutefois de cette mesure qui figure à l'article 49. Ils s'inquiètent des contraintes qui découleront de cette obligation et du risque de retrait d'agrément qui pèserait sur ceux qui ne la respecteraient pas. C'est pourquoi je vous proposerai un amendement visant à inscrire dans la loi le fait que le manquement à ces obligations de déclaration ne pourra constituer à lui seul un motif de retrait d'agrément. Nous devons en effet apaiser les inquiétudes qui s'expriment, sans toutefois renoncer à une amélioration des services rendus aux familles.

Ces dispositifs ciblés, contenus dans le PLFSS pour 2020, ne constituent toutefois pas une relance de la politique familiale, qui a tant pâti des mesures d'économies mises en œuvre ces dernières années.

La modulation des allocations familiales, intervenue en 2015, génère 770 millions d'euros d'économies par an pour la branche depuis sa mise en œuvre. C'est autant de perte en pouvoir d'achat pour les familles.

La réforme du congé parental en prestation partagée d'éducation de l'enfant est un véritable échec, dont les leçons n'ont pas encore été tirées. Son faible montant – 397 euros par mois au maximum – et l'obligation de partage du congé entre les deux parents conduisent à un recours très faible à ce congé, ce qui permet de limiter encore un peu les dépenses destinées aux familles. Le nombre de bénéficiaires a ainsi baissé de 22 % entre 2016 et 2017, puis de 21 % entre 2017 et 2018. Il est essentiel de réformer ce dispositif en revalorisant son montant et en prévoyant, par exemple, de le fractionner dans le temps, pour répondre aux besoins de l'enfant sur plusieurs années.

Alors que la situation financière de la branche s'est significativement améliorée, le Gouvernement ne nous propose pas de mesures ambitieuses pour soutenir l'ensemble des familles. Or, le premier objectif assigné à la branche famille est de contribuer à la compensation financière des charges de famille, selon une logique de redistribution horizontale.

Bien au contraire, le Gouvernement a engagé l'année dernière un quasi-gel de l'ensemble des prestations familiales. La LFSS pour 2019 a ainsi prévu de les revaloriser à hauteur de 0,3 %, alors que l'inflation serait de 1 % cette année. Cette mesure a permis de réaliser une économie de 260 millions d'euros pour la branche en 2019. Elle a en conséquence constitué une perte de pouvoir d'achat pour l'ensemble des bénéficiaires des prestations familiales, en particulier pour les parents isolés. Pour une famille monoparentale avec deux enfants, aux revenus compris entre un et deux SMIC, elle représente cette année une perte de 140 euros.

Le Gouvernement propose de reconduire cette sous-revalorisation des prestations familiales à 0,3 % en 2020, ce qui représenterait une économie de 100 millions d'euros, alors que l'inflation devrait atteindre 1 % l'année prochaine. Nous nous étions déjà opposés à cette mesure l'an dernier. René-Paul Savary, rapporteur de l'article 52, vous a proposé de renouveler notre position en supprimant cette mesure.

Concernant le développement des modes de garde, d'importants efforts restent à faire. Les responsables de la Caisse nationale des allocations familiales ont reconnu qu'à ce stade, les objectifs de création de places de crèches fixés dans la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2018-2022 seraient difficiles à tenir, alors qu'ils ont déjà été revus à la baisse par rapport à la précédente convention. En effet, pour deux places ouvertes en crèche, une place est fermée. Le développement de l'offre d'accueil du jeune enfant est pourtant essentiel, en particulier pour soutenir l'emploi.

Les familles méritent mieux que cela. Alors que le pouvoir d'achat est l'une des principales préoccupations de nos concitoyens, qui n'ont pas toujours le sentiment de bénéficier des politiques publiques mises en œuvre et financées par leurs impôts et leurs cotisations, il conviendrait de se donner les moyens de relancer une véritable politique familiale ambitieuse.

Les associations familiales que j'ai rencontrées dans le cadre de mes auditions sont unanimes. Les familles sont depuis trop longtemps la variable d'ajustement des politiques budgétaires des gouvernements successifs.

La politique familiale devrait être vue comme une politique d'investissement dans l'avenir, face au vieillissement démographique : ce sont nos enfants qui paieront nos retraites ! Or, le nombre de naissances a baissé de 8,5 % en dix ans. Il serait donc nécessaire de redonner un vrai souffle à la politique familiale, au-delà du renforcement de quelques dispositifs ciblés. C'est le message que je ferai passer au Gouvernement lors de nos débats en séance.

Sous réserve des modifications que je viens d'évoquer, en particulier concernant la sous-revalorisation des prestations familiales, je vous proposerai d'adopter les articles relatifs à la branche famille de ce PLFSS pour 2020.

Mme Laurence Rossignol. – Je relève une contradiction dans le fait de se réjouir de la situation financière de la branche famille depuis 2018 tout en déplorant l'absence de politique familiale. Certaines mesures prises par le Gouvernement – sites internet, plateformes, applications – ne sont pas des mesures importantes de politique familiale. Je rappelle que la garantie des pensions alimentaires a été mise en place en 2017. Je me réjouis que le Gouvernement y affecte des moyens supplémentaires car, en deux ans, l'agence de recouvrement n'a pas reçu de moyens. Notons d'ailleurs qu'il ne s'agit pas d'un service public, mais d'une procédure de subrogation.

Oui, la sous-revalorisation est grave. Nous devrions avoir un débat sur la politique familiale, qu'on ne peut évaluer à ses seuls résultats en termes de natalité : nous ne sommes plus en 1945 ! La politique familiale se mesure au taux de pauvreté des enfants, à leur accès à la scolarité ou aux loisirs. Faire les critiques que vous faites et voter les articles, c'est soutenir le Gouvernement !

Mme Frédérique Puissat. – Je partage votre rapport sur le fond. Sur l'article 49, on comprend les inquiétudes des assistantes maternelles, mais l'information des parents est importante, aussi. Nous savons qu'en cas de demande de suspension d'agrément, les agents de la protection maternelle infantile réunissent des faisceaux d'indice. Dans cet amendement, les mots « à lui seul » ne sont-ils pas de trop ?

M. Jean-Louis Tourenne. – Mon intervention sera brève, pour cause de vide – alors que c'est l'avenir de notre nation qui se joue. On voit augmenter la violence. Quels sont ses ressorts ? L'amertume et la révolte aboutissent à l'utilisation du geste plutôt que de la parole. Quelles mesures contre le déterminisme social, dont la France est championne du monde ? Aucune, dans ce PLFSS ! Quels moyens de lutte contre la pauvreté, qui touche 400 000 personnes supplémentaires ? Les mesures pour le pouvoir d'achat – taxe d'habitation, impôt sur le revenu – laisseront 24 millions de personnes sur le bas-côté. Malgré quelques avancées, le PLFSS va dans le sens d'une régression. L'an dernier, le périmètre et le montant de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) ont diminué, et celle-ci ne concerne plus que quelques familles. La suppression des abondements d'indemnités journalières pour les familles nombreuses est inacceptable, tout comme la sous-indexation des prestations familiales. La réduction des objectifs en matière de crèche est un aveu d'impuissance – alors que les crèches sont concentrées dans les quartiers favorisés. Quant à l'idée de retirer l'agrément des assistantes maternelles qui ne s'inscriraient pas, c'est une mauvaise manière

faite aux départements, qui les recrutent et sont seuls responsables de l'agrément. Comment l'État peut-il s'ingérer ainsi ? Un exemple de plus de recentralisation !

M. Jean-Marie Morisset. – En effet, et il est à craindre que dans quelque temps les compétences des départements soient gérées à l'extérieur... Merci à la rapporteure pour son amendement ! Les assistantes maternelles sont déjà inscrites par les conseils généraux. C'est la disponibilité qui compte, en fait. En pratique, les départements se sont organisés. Dommage de créer encore une plateforme. Celle qui gère les places dans les maisons de retraite, par exemple, n'apporte pas toujours satisfaction sur le plan local. Je demanderai donc la suppression de l'article 49.

M. Alain Milon, président. – Vous n'êtes pas le seul.

M. Philippe Mouiller. – Y a-t-il un fléchage pour l'accueil des jeunes en situation de handicap dans les crèches ? Le Gouvernement a fait beaucoup d'annonces pour l'inclusion des plus jeunes.

M. Michel Amiel. – Ne fait-on pas une confusion entre politique nataliste et familiale ? On ne fait pas des enfants avec une calculatrice... Les conseils départementaux délivrent les agréments aux assistantes maternelles, mais le nombre de places en crèches dépend des communes : pour un maire, une crèche, c'est une danseuse. M. Tourenne regrette la recentralisation, mais il n'y a pas de pilotage de la politique de la petite enfance. Comment favoriseriez-vous l'accroissement du nombre de places en crèches ?

M. Daniel Chasseing. – Le remboursement des pensions alimentaires est un progrès important. Je suis d'accord avec le rapport. Les allocations familiales ont diminué depuis des années : 0,3 %, c'est trop peu.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Contradiction ? Nous disons qu'il est temps de relancer la politique familiale, comme y appellent toutes les associations, pourtant d'obédiences différentes. L'économie faite sur la branche famille semble être la variable d'ajustement. Le congé partagé est un échec, ce qui permet des économies. L'idée était sans doute bonne, mais le montant mensuel est trop bas. On parle d'un congé paternité, qui serait le pendant du congé maternité. Un rapport de l'IGAS fournit quelques pistes, qui concordent avec la directive européenne. Oui, la garantie des pensions sera un service d'intermédiation financière.

Mme Laurence Rossignol. – Qui existe déjà...

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – La CNAF ne paiera pas directement les pensions. Des ressources humaines supplémentaires sont prévues, en nombre suffisant. Notez, aussi, que nous supprimons la sous-revalorisation.

Sur l'article 49 et la suspension de l'agrément, la ministre a dit que ce critère ne serait pas suffisant. C'est le président du conseil départemental qui décide, en fonction d'un faisceau d'indices. Écrire « à lui seul » revient à supprimer l'obligation. Or nombre de sites privés se mettent en place, et les jeunes familles y ont recours. La CNAF doit apporter une réponse publique. En tous cas, il faut de l'accompagnement, car l'outil numérique n'est pas à la portée de tous. Et il est utile pour les assistantes maternelles d'être repérables. Toutefois, on peut admettre que certaines choisissent de ne pas être sur le site. D'où cet amendement.

Vide, monsieur Tourenne ? J'ai songé aussi à ne pas voter ces crédits, mais ils comportent des mesures que nous attendions. La lutte contre la pauvreté fait l'objet d'un plan récent, qu'il faudra évaluer, notamment sur la petite enfance. Le pouvoir d'achat compte, en effet, et 140 euros par mois, ce n'est pas rien. Sur l'agrément, on ne retire pas la compétence au département, qui restera décisionnaire. Oui, 75 % des assistantes maternelles sont inscrites sur le site – à leur initiative. Même si le site a été modernisé, il n'est pas encore assez intuitif. Or nombre de familles cherchent des gardes, et nombre d'assistantes maternelles cherchent des enfants à garder.

On nous a précisé que la COG s'orientait vers la garde des jeunes enfants ayant un handicap. Peut-être faudrait-il faire la promotion de cette offre. Il est toujours difficile d'évaluer les schémas en la matière.

Il n'y a pas de confusion, monsieur Amiel, et la courbe de la natalité en France est significative. Pour autant, aider financièrement les familles leur donnerait envie de refaire des enfants – même si elles ne les font pas avec une calculatrice à la main !

Un investissement pour un mode d'accueil peut être facilement subventionné, mais les normes sont exigeantes, et le fonctionnement coûte cher. Les commissions départementales d'accueil du jeune enfant ont été supprimées, car elles n'étaient pas assez actives. Pourtant, elles surveillaient le nombre de places en crèche.

La non-revalorisation est en effet une baisse du pouvoir d'achat des familles. Nous soutiendrons l'amendement de M. Savary.

M. Alain Milon, président. – La politique nataliste de la France, après la guerre, a été très efficace. Y avoir renoncé aura donc de lourdes conséquences, que nous risquons de regretter amèrement. Je ne sais pas si je voterai ces crédits.

Mme Laurence Rossignol. – J'espère que nous prendrons le temps d'en débattre.

M. Alain Milon, président. – Très volontiers.

M. Bernard Bonne, rapporteur du secteur médico-social. – Il me revient de vous présenter le volet médico-social de ce PLFSS. Je ne saurais vous cacher très longtemps ma déception. Elle est d'autant plus grande que le contexte semblait propice à des propositions ambitieuses.

Lors de sa déclaration de politique générale devant notre haute assemblée, le 13 juin dernier, le Premier ministre Édouard Philippe avait annoncé que ce PLFSS serait « une première étape » d'une grande réforme de la prise en charge du grand âge, elle-même « grand marqueur social » du quinquennat.

Ses grandes orientations semblaient avoir été établies par le rapport de Dominique Libault, remis en mars 2019, qui plaide pour un virage domiciliaire, et un signal semblait avoir été envoyé au secteur par le lancement de la mission de Myriam El Khomri sur l'attractivité des métiers du grand âge.

Mais, curieusement, ce PLFSS consacre l'essentiel des mesures nouvelles aux établissements, et leur ampleur peut être relativisée. D'abord, les 500 millions d'euros annoncés dans le dossier de presse valent pour les deux années à venir ; en 2020, ce sont environ 300 millions d'euros de mesures nouvelles qui seront consacrés aux établissements

d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), et qui ne traduisent pour l'essentiel que la poursuite de la convergence tarifaire. Pour 2019, il faut certes saluer le renfort inédit de 130 millions d'euros pour l'Ondam médico-social, qui correspond à la sous-exécution attendue des soins de ville, même si c'est à peu près ce qui avait été gelé par précaution en début d'année.

Un seul signal financier est envoyé aux métiers du grand âge : la revalorisation de la prime d'assistant de soin en gérontologie, pour un montant de 15 millions d'euros. Cela ne représente toutefois que 150 000 euros par département...

S'agissant de l'aide à domicile, l'impatience du secteur est grande : 50 millions d'euros seulement lui sont consacrés, alors qu'il faudrait environ cinq fois plus pour seulement hisser tous les professionnels du secteur au niveau du SMIC !

Pour mémoire, le rapport Libault estimait les besoins du domicile à 550 millions d'euros d'ici 2024 et, plus largement, le besoin d'effectifs d'encadrement nouveaux en Ehpad à 80 000 postes, pour un montant estimé de manière extrêmement optimiste à 1,2 milliard d'euros. De tout cela, le PLFSS reste assez éloigné.

S'agissant du handicap, 200 millions d'euros de mesures nouvelles sont annoncés, qui correspondent essentiellement à la poursuite des plans déjà engagés – le plan autisme notamment. Il est vrai que d'autres articles, dans le volet santé notamment, abordent ces aspects.

J'en viens aux articles du texte relatif au secteur médico-social, qui n'est pas très riche.

L'article 38 étend les financements portés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) aux établissements situés à l'étranger accueillant des adultes handicapés français. La CNSA ne finance en effet, aujourd'hui, que les établissements situés à l'étranger accueillant des enfants et de jeunes adultes. C'est un progrès, mais veillons à ne pas pérenniser des places à l'étranger ; il faudra surtout, pour enrayer les départs en Belgique, un effort financier substantiel pour l'offre d'accueil en France.

L'Assemblée nationale a ajouté un article 38 *bis* précisant que les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens liant les établissements médico-sociaux ne pourront retenir comme critère d'évaluation le seul taux d'occupation : c'est une mesure que nous avons déjà défendue.

Le Gouvernement a ajouté à l'Assemblée un article 38 *ter* prévoyant une expérimentation consistant à redéfinir le périmètre du forfait de soins pris en charge par les établissements d'accueil de personnes handicapées. C'est une idée intéressante, même si nous aurions aimé disposer du rapport qui l'a inspirée. Je vous proposerai d'en préciser le périmètre.

L'article 47 autorise le fonds de modernisation des établissements de santé public et privés (FMESPP) à financer des établissements médico-sociaux, grâce au surplus de produit tiré des amendes radars avec l'abaissement de la vitesse sur les routes à 80 km/h. Je vous proposerai de simplifier le mécanisme retenu.

J'en terminerai par le principal article du texte relatif au secteur médico-social : l'article 45, qui crée une indemnisation du congé de proche aidant.

Après avoir jugé la proposition de loi de notre collègue Jocelyne Guidez « prématurée » en mars dernier, le Gouvernement propose un dispositif analogue, quoique moins ambitieux, puisque le congé de proche aidant, qui peut atteindre la durée d'un an, ne serait indemnisé que pendant trois mois au maximum. C'est une avancée appréciable, sans doute, pour les personnes qui se retrouveraient soudainement dans une situation difficile, par exemple à la recherche d'un établissement pour un parent subissant une perte d'autonomie brutale, mais cela semble insuffisant pour aider une ou, successivement, plusieurs personnes dépendantes à moyen terme.

Cette mesure est de plus curieusement financée, puisqu'elle le serait par les excédents d'une section du budget de la CNSA qui est systématiquement en déficit, puis par les réserves de la caisse. Sa directrice a tenté de nous rassurer sur le niveau de ces réserves, mais le fait est qu'elles sont chaque année mises sous tension, et que le montant des dépenses liées à l'indemnité de proche aidant est encore inconnu.

Bref, nous sommes condamnés à attendre le dévoilement de la réforme du grand âge pour savoir en quoi consistera le « grand marqueur social du quinquennat ».

Mme Michelle Meunier. – Je partage la déception du rapporteur, car il n'y a aucune visibilité, et nous sommes condamnés à attendre la prochaine loi. Ce PLFSS n'est qu'un leurre, en attendant. La crise du secteur est comparable à celles des hôpitaux. *Quid* du rapport sur les métiers du grand âge ? Il y a pénurie, et ce PLFSS n'en dit rien. L'article 45 est un premier pas, mais trois mois ne suffisent pas. Le compte n'y est pas. La non-revalorisation est problématique pour les personnes handicapées. Nous voterons contre, comme l'an dernier.

M. Philippe Mouiller. – Je partage l'insatisfaction du rapporteur. C'est tout le débat des relations financières entre l'État et les départements qui est sur la table. Sur l'aide à domicile, l'effort est modeste, en effet, alors qu'on veut que les gens restent chez eux car cela coûte moins cher ! On donne la possibilité à la CNSA de financer des établissements pour adultes à l'étranger. Cela m'inquiète : en Belgique seule, le coût était de 400 millions d'euros, alors qu'on combat les départs vers ce pays ! Il faut une remise à plat. Où en est le fonds d'amorçage ? De plus, la participation au financement s'accompagne-t-elle d'un suivi de la qualité ?

Mme Sabine Van Heghe. – Je déplore l'affaiblissement de l'autonomie financière des personnes handicapées, notamment avec la non-indexation de l'AAH à l'inflation, et la prise en compte des revenus du conjoint de son calcul. La dématérialisation à tout prix isole les personnes les plus fragiles, de surcroît.

M. Jean-Marie Morisset. – Nous attendons avec impatience cette loi sur le grand âge, qui réglera tout !

M. Alain Milon, président. – Bien sûr...

M. Jean-Marie Morisset. – Pour l'heure, ce PLFSS n'est pas à la hauteur des besoins. Les 50 millions d'euros ont été annoncés en 2018, déjà. Dans les Ehpad, les lits sont ouverts, mais le personnel ne suffit pas. Il faut clarifier les responsabilités entre État et département.

M. Daniel Chasseing. – M. Bonne a raison : nous attendons plus. Il est certes compliqué de financer la dépendance, mais 500 millions d’euros, cela ne représente qu’un emploi et demi par Ehpad. C’est mieux que rien, mais ce n’est pas à la hauteur des besoins.

Le taux d’encadrement est aujourd’hui de 0,6 et il faudrait monter à 0,8. Pour cela, il faut 80 000 postes, dont chacun coûte en moyenne 40 000 euros par an. Si je multiplie l’un par l’autre, cela fait 3,2 milliards. C’est ce dont nous aurions besoin. Le département ne peut pas payer plus d’APA. C’est le forfait soin qui doit augmenter. Il faut trouver une solution pour créer ces 80 000 postes, soit 10 par Ehpad en moyenne.

Nous avons aussi besoin de davantage de places pour les personnes handicapées.

La création du congé de proche aidant est une bonne nouvelle ; cela prend en compte la proposition de loi de notre collègue.

Mme Jocelyne Guidez. – Merci à M. Bonne pour son rapport sur les aidants. Le congé n’est pas de trois mois, mais de 66 jours, car il faut enlever les week-ends. Ce n’est pas suffisant. Il ne sera effectif qu’en octobre 2020 et non dès le 1^{er} janvier. Il est censé suffire à toute la carrière : ce n’est donc pas grand-chose.

Le financement est alambiqué. Les longues maladies comme les cancers ne seraient pas concernées par ce congé : je ne vois pas à quoi cela servira... Oui, c’est toujours mieux que rien, mais je reste sceptique. J’espère qu’on pourra y revenir d’ici un an.

M. Jean-Louis Tourenne. – Je voudrais revenir sur une véritable supercherie : la proclamation *urbi et orbi* de l’augmentation de l’Allocation adulte handicapé (AAH) de 850 euros à 900 euros, après une autre augmentation l’an passé, mais dont la contrepartie est tue, à savoir le plafonnement à 1 825 euros de cette aide pour un couple. Une augmentation de 40 euros est présentée comme un progrès, alors que la contrepartie est une perte de 180 euros. Ce plafonnement n’est pas justifié pour un revenu de remplacement du travail. Il ne viendrait à l’idée de personne de dire à quelqu’un qui travaille et qui vit en couple qu’il faut plafonner son salaire !

De même, l’an passé, quand le Gouvernement a augmenté l’AAH, il a supprimé le complément de revenu de 170 euros et la garantie de ressources de 960. Les conséquences sur les plus pauvres sont tout à fait dommageables.

M. Alain Milon, président. – Vous pourrez y revenir lors de l’examen du PLF... Car c’est bien du budget de l’État, et non de la Sécurité sociale que cela dépend.

M. Bernard Bonne, rapporteur. – Oui, Philippe Mouiller répondra à M. Tourenne sur les questions qu’il soulève... Madame Meunier, nous sommes d’accord sur tout : nous étions d’accord avec les avancées proposées par le rapport Libault ; ce qui reste en suspens, c’est le financement.

Comme le dit Philippe Mouiller, nous devons absolument revoir les relations entre les départements et l’État. Nous avons proposé que des expérimentations soient faites avec un financeur unique, mais nous n’avons pas de réponse.

Il est incohérent que les aides à domicile ne bénéficient pas de plus de financements que les 50 millions d’euros prévus, lesquels sont de surcroît conditionnés à des

appels à projet du département – auxquels les petites associations n’ont pas les moyens de répondre. On pourrait faire beaucoup plus confiance aux élus des départements.

Le financement prévu par la CNSA des places en Belgique prend la forme d’un fonds d’amorçage. Il est prévu d’y consacrer 90 millions d’euros sur trois ans. Le conventionnement franco-wallon de 2013 serait étendu aux établissements pour adultes. Mais il ne faut pas que cela pérennise les places à l’étranger. Il faudrait mener une étude sur le sujet. Nous devons être capables de rapatrier les personnes qui le souhaiteraient.

Monsieur Chasseing, vous parlez de 80 000 postes ; c’est en effet ce qui permettrait d’augmenter sensiblement le nombre de professionnels par résident. Le problème, c’est que le coût ne serait pas, comme le dit M. Libault, de 1,2 milliard d’euros, mais bien de 2,4 milliards – si l’on chiffre le coût d’un poste à 30 000 euros par an.

Mme Guidez, c’est vrai, il faut revoir le dispositif sur les proches aidants. Il n’est pas logique qu’il soit financé sur les réserves de la CNSA. La directrice nous a assuré que ce serait provisoire.

M. Alain Milon, président. – Monsieur Dériot va maintenant nous parler de la branche « accidents du travail et maladies professionnelles » (ATMP). Elle est excédentaire, mais il s’en plaint ! (*sourires*)

M. Gérard Dériot, rapporteur pour les accidents du travail et maladies professionnelles. – En effet, la gestion de la branche ATMP est exemplaire, peut-être même trop. Elle enregistre sans discontinuer des excédents depuis 2013, après avoir mis à contribution les employeurs par un relèvement du taux de la cotisation sur laquelle repose quasi exclusivement le financement de la branche. Toutefois, depuis 2019, ce taux ne baisse plus, alors que la sinistralité des entreprises a diminué au cours des vingt dernières années et que la masse salariale du secteur privé progresse.

D’un montant de 1,16 milliard d’euros en 2019, le solde de la branche devrait atteindre 1,4 milliard d’euros et se maintenir à ce niveau jusqu’en 2023, puisque le Gouvernement n’a pas l’intention d’ajuster à la baisse le taux de cotisation. Dans ces conditions, les excédents cumulés de la branche devraient culminer à 4,8 milliards d’euros dès 2020. Voici une cagnotte qui ne manque pas de susciter des convoitises.

La branche ATMP fait ainsi l’objet de transferts au bénéfice de fonds d’indemnisation, notamment pour les victimes de l’amiante, ce qui semble légitime, mais aussi au bénéfice de l’assurance maladie, dans une proportion qui, elle, reste plus discutable.

Le poids des transferts dans les dépenses de la branche diminue globalement, de 6 % en 2019, et nous pouvons nous en féliciter. Mais cette baisse est essentiellement le résultat de la décrue du poids des fonds amiante dans les charges de la branche ATMP. Le montant de la dotation au fonds d’indemnisation des victimes de l’amiante (FIVA) est maintenu à 260 millions d’euros, mais celui de la dotation au fonds de cessation anticipée d’activité des travailleurs de l’amiante (Fcaata) diminuera de plus de 20 % en 2020 en raison de la diminution tendancielle du nombre de bénéficiaires de l’allocation de cessation anticipée d’activité des travailleurs de l’amiante (Acaata).

Le principal transfert pesant sur la branche ATMP reste néanmoins constitué par le milliard d’euros reversé à la branche maladie au titre de la sous-déclaration des maladies

professionnelles. Pour la sixième année consécutive, ce montant reste inchangé et se situe, c'est assez commode, au milieu de la fourchette proposée par la commission chargée d'évaluer le coût de cette sous-déclaration. Le maintien de ce transfert à un niveau aussi élevé laisse entendre qu'aucun progrès n'a été accompli sur cette question depuis la mise en place du transfert en 1997. C'est pourtant faux, des efforts ont été menés par les deux branches pour améliorer la déclaration de plusieurs maladies d'origine professionnelle.

En réalité, ce transfert participe principalement au rééquilibrage d'une branche maladie dont le déficit s'est aggravé en 2019. Le Gouvernement ne s'en cache plus, en mettant en avant le principe de solidarité interbranches : tout est dit ! Cette méthode vient miner la logique assurantielle sur laquelle repose la branche ATMP : la cotisation est censée responsabiliser les employeurs sur leur sinistralité, et non pallier les difficultés d'autres branches.

Quelques remarques sur le nouveau fonds d'indemnisation des victimes des pesticides. Il faut saluer cette initiative, mais le dispositif reste bien en deçà des garanties que nous avons votées lorsque nous avons adopté en février 2018 la proposition de loi de notre collègue Nicole Bonnefoy. La réparation reste forfaitaire, et non intégrale, en contradiction avec les indemnisations mises en place au cours des trente dernières années, notamment au travers du FIVA ou des fonds d'indemnisation des contaminations transfusionnelles.

Par ailleurs, je ne peux m'empêcher de voir comme une impudeur de la part du Gouvernement qui se rachète une virginité en créant ce fonds, mais qui en fait finalement reposer le financement intégralement sur les agriculteurs et les employeurs. Ce fonds sera en effet financé exclusivement par des transferts des branches ATMP des différents régimes et un relèvement de la taxe sur les pesticides, qui en définitive – ne nous leurrions pas – pèsera sur les chefs d'exploitation agricole qui continueront d'acheter des produits phytopharmaceutiques.

N'oublions pas que les pesticides ont été autorisés par l'État. C'est du reste parce que l'État avait autorisé l'usage de l'amiante qu'il participe, en complément de la branche ATMP, au financement des fonds amiante. Pourquoi cette logique n'est-elle pas retenue pour le fonds d'indemnisation des victimes des pesticides alors que le chlordécone, autorisé par l'État, a durablement contaminé les sols dans les Antilles ?

La valeur ajoutée de ce fonds est par ailleurs limitée : le niveau d'indemnisation des salariés agricoles ne changera pas par rapport à ce qu'ils peuvent espérer aujourd'hui de la mutualité sociale agricole. Le seul effort concerne les travailleurs agricoles non salariés, notamment les chefs d'exploitation retraités avant 2002, dont l'indemnisation sera alignée sur celle des salariés agricoles, avec un complément d'indemnisation. En outre, les enfants exposés en période prénatale pourront être indemnisés au titre de la solidarité nationale, mais à condition que l'un de leurs parents ait été exposé professionnellement.

En dehors de ces avancées, le champ des bénéficiaires reste bien plus restreint que dans la proposition de loi que nous avons adoptée l'an dernier. C'est pourquoi je vous proposerai de l'élargir, en tenant compte des risques posés par les pesticides pour les riverains et de la situation de certains territoires durablement contaminés comme les Antilles.

Sous ces réserves, je vous invite à vous prononcer en faveur de l'objectif de dépenses de la branche fixé à 13,6 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes de base pour 2020.

Mme Corinne Féret. – Je me retrouve dans ce rapport, particulièrement sur le fonds d'indemnisation. Il n'y a pas création, mais extension de la prise en charge. Il s'agit d'une indemnisation forfaitaire qui ne prend donc pas en compte tous les préjudices. Rien à voir avec les victimes de l'amiante. Nous sommes très en retrait par rapport à la proposition de loi de Nicole Bonnefoy que nous avons adoptée à l'unanimité. Il est regrettable que le Gouvernement ne s'en soit pas inspiré. Nous souhaitons, comme le rapporteur, proposer un amendement qui reprenne les dispositions de la proposition de loi de Nicole Bonnefoy.

Mme Pascale Gruny. – Merci à notre rapporteur de continuer à défendre cette branche. Il n'est pas acceptable de ne pas avoir d'explications claires sur le milliard d'euros. Dans le rapport sur la santé au travail que nous avons rédigé, Stéphane Artano et moi, nous avons constaté que nous manquions cruellement de prévention. Cet argent pourrait y remédier. Alors que le document unique d'évaluation des risques professionnels est obligatoire, il n'existe que dans moins d'une entreprise sur deux, alors que cela apporte beaucoup pour la prévention, je peux en témoigner pour en avoir réalisé moi-même.

Je trouve ennuyeux de voter chaque année le PLFSS en acceptant que ce milliard d'euros équilibre les branches... Cela n'envoie pas un signal fort aux chefs d'entreprise pour les inciter à la prévention. Or derrière cette prévention, il y a des enjeux de santé des salariés et de santé publique.

M. Stéphane Artano. – Merci au rapporteur Dériot pour la qualité de son travail. Sur les aides financières simplifiées, j'avais posé une question au directeur de la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), mais je n'avais pas pu revenir sur sa réponse. Le seuil de 25 000 et le cofinancement des dispositifs de prévention à 50 %, c'est la double peine pour les petites entreprises : elles paient déjà les aides à travers leurs cotisations. Le vrai problème, c'est que la vocation assurantielle de la branche ATMP vole en éclat, car elle ne touche pas les petites entreprises. Le Gouvernement ne semble pas vouloir changer cela, comme en témoigne la convention d'objectifs et de moyens (COG). Sans modification des conditions d'accès pour les petites entreprises, le ruissellement de la prévention n'aura pas lieu.

Charlotte Lecocq a déposé un amendement sur le dossier médical partagé (DMP) permettant au médecin du travail d'y déposer des informations accessibles au médecin traitant, dans l'optique d'une vision globale de la santé. Avec Pascale Gruny, nous proposerons un amendement qui autorise à l'inverse que les informations déposées par le médecin traitant soient accessibles au médecin du travail. Il faut aller plus loin.

Mme Catherine Fournier. – La sinistralité était en baisse depuis plusieurs années, mais elle stagne maintenant : doit-on y voir le résultat d'une absence d'efforts ou le niveau actuel est-il incompressible, compte tenu de l'évolution de notre économie ?

Au-delà des dotations pour l'amiante, avons-nous de la lisibilité sur l'avenir des personnes indemnisées ? La population devrait être tendanciellement moins touchée.

Il a été question de mettre en place une cotisation ATMP pour les travailleurs indépendants. L'impact de cette mesure a-t-il été chiffré ?

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Je déposerai des amendements pour élargir le champ des bénéficiaires de l'indemnisation, conformément à au texte de Mme Bonnefoy. Je déposerai aussi un amendement pour lutter contre la sous-déclaration des maladies

professionnelles. Les données dont disposent les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat) sur une même personne sont différentes de celles dont disposent les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM). C'est dommage : ces dernières pourraient profiter des données des premières pour différencier ce qui relève de l'accident du travail et la maladie ordinaire. C'est une demande des CPAM et cela pourrait faire baisser le montant des transferts.

Les indemnités simplifiées ne sont réellement utiles que si l'on peut mobiliser les très petites entreprises (TPE) sur la prévention ; or l'obligation de cofinancement ne les incite pas à participer. Ce qui est inadmissible, c'est qu'on pourrait baisser les cotisations des entreprises. La sinistralité pourrait continuer à baisser. Mais on n'encourage pas les employeurs à se décarcasser pour la prévention. Moi, je crois qu'on pourrait le faire, conformément au principe selon lequel les cotisations devaient inciter les entreprises à réduire les risques.

Les demandes d'indemnisation auprès du FIVA ont un peu augmenté cette année après une baisse. Les demandes d'Acaata diminuent très fortement, car beaucoup moins de personnes demandent une retraite anticipée. L'impact n'a pas été chiffré pour l'extension aux indépendants.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Alain Milon, président. – Merci. Nous passons à l'examen des articles.

Article 3

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 168 supprime les mesures de non-compensation proposées par l'article 3.

L'amendement n° 168 est adopté.

Article 7

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 169 précise que les associations à but non lucratif et les fondations reconnues d'utilité publique pourront verser la prime exceptionnelle.

L'amendement n° 169 est adopté.

Article 8

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 170 supprime les dispositions de cet article relatives au bonus-malus sur les cotisations patronales d'assurance-chômage en fonction de l'utilisation de contrats courts.

L'amendement n° 170 est adopté, ainsi que l'amendement n° 218 de correction d'une erreur de référence.

Article 9

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 160 supprime la non-compensation de l'exonération de cotisations et de contributions sociales de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle dans la fonction publique. Cela représente 13 millions d'euros.

L'amendement n° 160 est adopté.

Article 9 bis

L'amendement de correction d'une erreur de référence n° 171 est adopté.

Article 9 ter

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'Assemblée nationale a étendu la taxe sur les prémix aux vins aromatisés. L'amendement n° 172 en aligne progressivement le taux sur une période de cinq ans.

M. Jean-Noël Cardoux. – Cette extension a suscité des réactions de la part de certains sénateurs et un amendement de suppression a été proposé à la signature, non sans arguments. Je ne voterai pas l'amendement du rapporteur et je proposerais bien à ce dernier de rencontrer les auteurs de l'amendement de suppression.

M. René-Paul Savary. – Même chose.

M. Bernard Jomier. – C'est un amendement intéressant qui remet les vins aromatisés dans le droit commun, ce qui avait été voté par le Sénat, mais supprimé par l'Assemblée nationale. Cette dernière y revient avec une taxation moindre, ce qui devrait à mon sens être évalué. Le Gouvernement pense que trois euros suffiront à dissuader les consommateurs comme pour les alcools, mais ce n'est pas sûr.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Ce sont surtout des vins étrangers qui sont concernés.

Mme Florence Lassarade. – Non, le Lillet est un excellent vin aromatisé girondin ; une telle taxation met en danger les viticulteurs.

M. Alain Milon, président. – Je rappelle que nous sommes commissaires aux affaires sociales et que nous parlons de questions de santé...

M. Martin Lévrier. – À la vôtre ! (*sourires*)

L'amendement n° 172 est adopté.

Division additionnelle après l'article 9 quinquies

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 194 augmente provisoirement le taux de la taxe de solidarité additionnelle due par les organismes complémentaires d'assurance maladie.

L'amendement n° 194 est adopté.

Article 10

L'amendement rédactionnel n° 211 est adopté, ainsi que les amendements de coordination n° 161, n° 162 et n° 163, et que l'amendement de correction d'erreur matérielle n° 165.

Article 11

L'amendement rédactionnel n° 217 est adopté

M. Yves Daudigny. – Le texte est vraiment mal écrit !

Article 12

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 155 procède à la correction d'une erreur de référence afin que l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) soit bien concernée par le dispositif de versement contemporain des aides sociales et fiscales aux particuliers employeurs.

L'amendement n° 155 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Même chose pour l'amendement n° 157

L'amendement n° 157 est adopté.

Article 14

L'amendement de précision n° 192 est adopté.

Article 15

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 209 introduit, aux côtés de la nouvelle clause de sauvegarde des dispositifs médicaux, un mécanisme incitatif à la négociation conventionnelle similaire à celui qui s'applique à la clause de sauvegarde des médicaments, avec un abattement forfaitaire de 20 %.

L'amendement n° 209 est adopté.

Article 17

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 193 rejette les nouvelles non-compensations de l'État proposées par ce PLFSS en cohérence avec l'article 3.

L'amendement n°193 est adopté.

Article 24 A

L'amendement rédactionnel n° 164 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 145 précise la rédaction proposée afin que la trajectoire pluriannuelle de financement comporte des éléments sur la ventilation des ressources, *a minima* pour quelques grandes catégories de dotations.

L’amendement n° 145 est adopté.

Article 25

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’article 25 porte sur le financement de l’hôpital psychiatrique. L’amendement n° 195 y ajoute une prise en compte des soins infanto-juvéniles.

L’amendement n° 195 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 196 pallie les effets potentiellement délétères que pourra provoquer l’introduction – d’intention louable – d’une dotation liée à l’activité pour les établissements assurant des soins psychiatriques. En effet, les établissements montrant la file active la plus faible sont souvent les établissements les moins dotés en personnel médical, mais pas toujours ceux dont les besoins sont pour autant les moins élevés.

L’amendement n° 196 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Les acteurs se sont montrés plutôt heureux des critères de définition et de répartition des dotations régionales par les ARS aux établissements fixés par l’article 25, l’amendement n° 197 y ajoute la prise en compte les disparités infrarégionales en matière de professionnels de santé.

L’amendement n° 197 est adopté.

Article 26 bis

L’amendement rédactionnel n° 146 est adopté.

Article 26 ter

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 147 supprime un rapport demandé par l’Assemblée nationale, car le code de la sécurité sociale prévoit déjà la présentation au Parlement, avant le 15 septembre de chaque année, d’un rapport sur les actions menées sur le champ du financement des établissements de santé, dont un volet porte explicitement sur les dotations des missions d’intérêt général et d’aide à la contractualisation (Migac), leur évolution et les critères d’attribution.

L’amendement n° 147 est adopté.

Article 28

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L’amendement n° 198 supprime la procédure de référencement sélectif de certains dispositifs médicaux, tels que les fauteuils roulants. En effet, en se limitant au seul élément figurant à la LPPR, cette procédure n’englobe pas l’ensemble des aides techniques réellement facteurs de reste à charge. En empêchant tout nouvel entrant de pénétrer le marché, des oligopoles ne manqueront pas de se

former, ce qui engendrera à long terme une hausse des prix. L'injonction qui pourra être faite aux sélectionnés de « fournir des quantités minimales de produits et de prestations sur le marché français » ne paraît pas réaliste au vu du maillage actuel de la filière du dispositif médical – je pense notamment aux petites entreprises présentes dans les territoires.

L'amendement n° 198 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 200 s'assure que la remise en bon état d'usage concernera aussi les aides techniques.

L'amendement n° 200 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – La mise à disposition d'un produit usagé, à laquelle on ne peut qu'adhérer, ne doit pas pour autant permettre des substitutions de produits, qui seraient dommageables à la prise en charge.

L'amendement n° 199 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 201 homogénéise la rédaction et fait en sorte que le droit au dispositif médical usagé ne soit pas conditionné à l'affiliation à un régime obligatoire, en remplaçant « assuré » par « patient ».

L'amendement n° 201 est adopté.

Article 28 bis

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 212 précise que le délai imparti au ministère de la santé pour s'opposer au montant de la compensation proposée par l'exploitant du dispositif médical sera de quinze jours, ce qui fluidifie la procédure d'accès précoce.

L'amendement n° 212 est adopté.

Article 29

L'amendement rédactionnel n° 215 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Avec l'amendement n° 202, la substitution serait possible, mais seulement si elle n'est pas exclue par une recommandation de l'agence de sécurité du médicament. Cela nous permettra d'y voir un peu plus clair dans les engagements du ministère sur ce sujet.

L'amendement n° 202 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 203 renvoie à la négociation conventionnelle entre l'industriel et le comité économique des produits de santé (CEPS) les deux cas évoqués par l'article 29.

L'amendement n° 203 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 201 supprime l'alinéa 41, car l'impossibilité pour un patient de se voir appliquer le tiers payant lorsqu'il

privilège le *princeps* en cas d'égalité de prix entre ce dernier et son générique n'a pas été concertée. Je souhaite que nous ayons un vrai débat en séance à ce sujet.

L'amendement n° 201 est adopté.

Article 29 bis

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 173 inscrit dans le cadre de l'expérimentation du cannabis thérapeutique le caractère obligatoire d'un registre de suivi des patients qui devra permettre de collecter des données de vie réelle afin d'évaluer la tolérance du cannabis thérapeutique et de pouvoir, le cas échéant, déterminer le lien entre l'administration du cannabis médical et d'éventuelles comorbidités.

En outre, il est proposé de réduire de six à deux mois avant le terme de l'expérimentation le délai dans lequel un rapport de bilan devra être transmis au Parlement, afin de permettre à l'ANSM de disposer du maximum de données.

L'amendement n° 173 est adopté.

Article 30

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 213 précise le cas d'éligibilité du patient à l'autorisation temporaire d'utilisation (ATU) nominative. L'absence d'alternative thérapeutique doit s'apprécier au regard de la poursuite efficace du traitement.

L'amendement n° 213 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'article 30 prévoit que le nombre total d'ATU nominatives par médicament sera désormais limité par un plafond fixé par arrêté ministériel. Avec l'amendement n° 204, ce seuil serait défini en fonction d'un nombre cible de patients concernés.

L'amendement n° 204 est adopté.

Article additionnel après l'article 30

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 149 fait suite, notamment, aux travaux engagés par la Mecss sur la nécessité d'adapter les procédures de droit commun au changement de paradigme en matière d'innovation thérapeutique, afin de fluidifier l'accès des patients aux médicaments innovants après leur autorisation de mise sur le marché.

Le conseil stratégique des industries de santé (CSIS) a confirmé cet objectif et a envisagé, dans un objectif de lisibilité, une réforme de l'évaluation du médicament sur la base de sa valeur thérapeutique relative (VTR), telle que préconisée par le rapport remis en 2015 par Dominique Polton. Cette réforme n'est pas encore engagée.

Or, l'évaluation de l'amélioration du service médical rendu (ASMR) par la commission de transparence de la Haute Autorité de santé est rendue difficile dans certaines situations.

L'amendement n° 149, à titre expérimental, de pouvoir fonder le prix du médicament sur un autre critère, la VTR, qui serait soumis à des réévaluations périodiques en fonction des données de vie réelle collectées. La prise en charge de ces médicaments, y compris sur la liste en sus à l'hôpital, serait conditionnée à la collecte de ces données.

L'amendement n° 149 est adopté.

Article 31

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Le transfert du financement de Santé publique France de l'État vers l'assurance maladie – que l'amendement n° 174 supprime – intervient seulement trois ans après que le Gouvernement eut précisément fait le choix inverse en loi de finances initiale pour 2017. Il était alors apparu au Gouvernement légitime d'assurer un financement intégral par l'État de cet opérateur chargé principalement de missions de surveillance épidémiologique, de prévention et de promotion de la santé, à l'instar de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). L'État doit rester engagé dans le financement de Santé publique France.

L'amendement n° 174 est adopté.

Article 32

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – La démarche active d'information auprès des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) sur leur éligibilité potentielle au dispositif de Complémentaire santé solidaire ne vise que les bénéficiaires de l'AAH ayant un taux d'incapacité égal ou supérieur à 80 %, dits bénéficiaires de l'AAH-1. L'amendement n° 148 l'étend aux bénéficiaires de l'AAH-2.

L'amendement n° 148 est adopté.

Article 34

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 175 précise que la durée de couverture des besoins par le stock de sécurité devra tenir compte, pour chaque classe thérapeutique, de leurs contraintes de production, de conservation et de renouvellement.

En effet, certains médicaments, notamment les médicaments biologiques et thermosensibles comme les vaccins et les médicaments dérivés du sang, présentent des contraintes de production et de conservation, notamment en termes de délais de péremption, qui rendent difficile leur stockage sur une longue durée. Il faudra donc se concerter avec les représentants des entreprises pharmaceutiques, mais également avec les représentants des professions de santé et des établissements de santé qui peuvent alerter sur l'état de la demande pour certains types de médicaments.

L'amendement n° 175 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – La mise sur le marché français d'une spécialité pharmaceutique peut également résulter d'une autorisation d'importation accordée par l'ANSM, généralement délivrée à des grossistes répartiteurs ou des distributeurs en gros. Or les spécialités commercialisées en France dans le cadre d'une autorisation d'importation n'échappent pas aux risques de rupture de stock.

L'amendement n° 176 étend aux titulaires d'une autorisation d'importation parallèle les dispositions relatives à l'obligation de constitution d'un stock de sécurité.

L'amendement n° 176 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 177 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de clarifier les interrogations soulevées par la possibilité pour l'ANSM de contraindre une entreprise défaillante à importer une alternative médicamenteuse pour pallier une rupture de stock : l'entreprise contrainte à importer ne maîtrisant pas le cycle de production de la spécialité importée, il conviendra de préciser la répartition des responsabilités entre l'entreprise importatrice et l'entreprise exploitant la spécialité importée en matière de pharmacovigilance, de contrôle de qualité, de conditionnement et de traçabilité ; toutes les entreprises exploitant un médicament en France ne disposant pas nécessairement d'un établissement pharmaceutique autorisé pour l'activité d'importation des médicaments, il conviendra de préciser les modalités selon lesquelles elles devront procéder à l'importation dans ce cas précis.

L'amendement procède aussi à une coordination à l'article du code de la santé publique encadrant les importations de médicaments.

L'amendement n° 177 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 178 étend à tous les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM) l'obligation pour leurs exploitants d'informer l'ANSM un an avant en cas de décision de suspension ou d'arrêt de commercialisation, que ces médicaments disposent ou non d'une alternative sur le marché français.

Aujourd'hui cette obligation ne vaut que pour les médicaments pour lesquels il n'existe pas d'alternative sur le marché français. Or la disparition d'un médicament essentiel peut avoir des conséquences notables, quand bien même des alternatives existeraient déjà.

L'amendement n° 178 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° 179.

Article 36

L'amendement rédactionnel n° 150 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'article 36 unifie en un seul « contrat de début d'exercice » les dispositifs contractuels existants. L'amendement n° 152 précise que les territoires seront définis en concertation avec les professionnels concernés.

L'amendement n° 152 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Le « contrat de début d'exercice est conditionné à l'engagement du jeune praticien à participer, dans un délai de deux ans, à un exercice coordonné, entendu comme un exercice en maison ou centre de santé, dans le cadre d'une équipe de soins primaires ou d'une communauté professionnelle territoriale de santé.

L'amendement n° 153 supprime cette condition afin de laisser plus de souplesse au dispositif. Nous ne prenons pas de gros risques, les jeunes étant de toute façon très attachés à l'exercice concerté

M. Michel Amiel. – Attention cependant aux effets d'aubaine.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – J'en doute, quand on voit la difficulté des médecins isolés à se trouver un successeur...

L'amendement n° 153 est adopté.

Article additionnel après l'article 38

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 220 dispose que les dotations régionales limitatives tiennent compte des besoins de créations de places pour les jeunes adultes handicapés aujourd'hui maintenus dans des établissements au titre de l'« amendement Creton ». Il contribue ainsi à la réorganisation de l'offre de places d'accueil de nos concitoyens handicapés, et ainsi, éventuellement, au retour de ceux qui n'ont eu d'autre choix que de s'installer en Belgique.

L'amendement n° 220 est adopté.

Article 38 ter

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 219 précise les conditions de l'expérimentation du forfait soin dans les établissements pour personnes handicapées.

L'amendement n° 219 est adopté.

Article 40

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 180 articule le parcours de soins global post-traitement d'un cancer avec le protocole de soins que le médecin traitant doit élaborer pour les personnes atteintes d'une affection de longue durée et concernées par une interruption de travail ou des soins continus supérieurs à une durée déterminée.

L'amendement n° 180 est adopté.

Article 40 bis

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 181 précise que la liste des territoires dans lesquels sera conduite l'expérimentation d'un accompagnement psychologique des patients atteints de sclérose en plaques comprend au moins un département d'outre-mer.

Mme Victoire Jasmin. – Très bien !

L'amendement n° 181 est adopté.

Article 41

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Il est vrai que le parcours de consultations obligatoires a été renforcé récemment, mais il faudrait mieux articuler la visite médicale visant à obtenir un certificat aux consultations de prévention nécessaires.

L'amendement n° 191 dispose que la consultation sollicitée pour l'obtention d'un certificat médical de non-contre-indication à la pratique sportive déclenche, lorsqu'il y a lieu, une des consultations de prévention obligatoires prévues par le parcours de prévention sanitaire des enfants.

L'amendement n° 191 est adopté.

Article 41 ter

L'amendement rédactionnel n° 182 est adopté.

Article 42

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'article 42 rénove, de façon bienvenue, le cadre contractuel de promotion de la pertinence des soins au sein des établissements de santé. L'approche statistique est toujours intéressante, mais elle doit être complétée par une approche médicale pour favoriser l'appropriation de la démarche par les acteurs.

L'amendement n° 156 précise que la période de deux ans entre le « ciblage » par l'ARS des établissements présentant des écarts de pratique et le prononcé éventuel d'un abattement tarifaire est mise à profit pour développer le dialogue médical de pair à pair.

L'amendement n° 156 est adopté.

Article 43

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'ordonnance de dispensation conditionnelle, mise en œuvre par l'article 43, opère un report de responsabilité sur le pharmacien, et occulte le rôle fondamental que peut endosser le prescripteur. Il est en effet curieux que le prescripteur, qui dispose déjà de la possibilité de soumettre le patient à un test rapide d'orientation diagnostique (TROD) en cabinet pour déterminer la nature virale ou bactérienne d'une angine, se trouve implicitement déchargé de cette faculté au profit d'une ordonnance de dispensation conditionnelle, qui transfère l'acte au pharmacien. L'amendement n° 205 réaffirme le rôle premier du prescripteur en matière de test de diagnostic rapide.

L'amendement n° 205 est adopté, ainsi que l'amendement de correction d'erreur de référence n° 216.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'amendement n° 214 précise le champ matériel de la sanction à laquelle seront exposées les entreprises pharmaceutiques en cas de conditionnement inapproprié. Il paraît en effet contestable que des critères aussi vastes que la forme et le dosage leur soient reprochés, surtout en l'absence de recommandations préalablement établies par l'ANSM. C'est pourquoi l'amendement limite leur responsabilité en matière de conditionnement inapproprié aux seuls cas de présentation.

L'amendement n° 214 est adopté.

Article 44

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'article 43 offre un cadre à plusieurs projets ciblés d'expérimentation de « biologie délocalisée ». L'amendement n° 206 tient

compte des alertes exprimées sur le coût potentiel et la fiabilité relative de certains de ces examens, en explicitant clairement la subordination de ces expérimentations à leur évaluation médico économique préalable.

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Très bien !

L'amendement n° 206 est adopté.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – On ne peut que saluer les mesures visant à mettre en évidence la possibilité qu'ont les ARS d'autoriser, au titre de l'article 51 de la LFSS pour 2018, la mise en service de véhicules sanitaires dédiés exclusivement à l'aide médicale urgente, sans que ces véhicules soient soumis aux quotas départementaux. Il est toutefois beaucoup moins souhaitable d'étendre ces expérimentations aux modalités d'agrément des véhicules terrestres chargés du transport sanitaire non urgent. L'agrément d'un transporteur sanitaire, compte tenu de sa mission, doit demeurer de la compétence exclusive de l'ARS, d'où mon amendement n° 207.

L'amendement n° 207 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° 208.

Article 46

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Le champ des bénéficiaires du fonds d'indemnisation des victimes de pesticides prévu par l'article 46 n'inclut pas les salariés relevant de régimes spéciaux, dont les salariés de la SNCF, qui est pourtant parmi les plus grands consommateurs de glyphosate. L'amendement n° 183 y remédie.

L'amendement n° 183 est adopté.

M. Gérard Dériot, rapporteur. – L'amendement n° 184 inclut dans le champ des bénéficiaires du fonds d'indemnisation des victimes des pesticides les personnes vivant à proximité de champs faisant l'objet d'épandages et les personnes vivant dans des zones dont les sols ou les eaux ont été durablement contaminés par l'application de pesticides, comme dans le cas des Antilles avec l'utilisation du chlordécone. Seules les personnes affectées d'une pathologie présentant un lien direct avec l'exposition aux pesticides pourront être indemnisées. Les pathologies concernées seront listées limitativement par un arrêté ministériel en fonction de l'état des connaissances scientifiques.

M. Michel Amiel. – Que signifie « à proximité » ?

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Je laisse à ceux qui savent tout le soin de le décider. Les ministères ont dit une chose, certains maires en ont dit une autre. Mais il faut bien prendre en compte les personnes qui vivent à proximité.

L'amendement n° 184 est adopté.

M. Gérard Dériot, rapporteur. – L'amendement n° 185 institue, au sein du fonds d'indemnisation des victimes des pesticides, un conseil scientifique qui aura pour mission d'éclairer le fonds et sa commission médicale indépendante sur l'imputabilité de pathologies à l'exposition professionnelle ou non professionnelle aux pesticides, en réactualisant le bilan de la littérature scientifique à ce sujet. C'est une réponse à une recommandation du rapport des inspections générales sur la création d'un fonds

d'indemnisation des victimes de produits phytopharmaceutiques. Il n'y a pas de dépenses supplémentaires.

L'amendement n° 185 est adopté.

M. Gérard Dériot, rapporteur. – La mise en place du fonds exigera des travaux d'adaptation de la part de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

L'amendement n° 186 repousse du 1^{er} janvier au 1^{er} juillet 2020 la date à partir de laquelle des dossiers de demande d'indemnisation pourront être déposés auprès de la caisse d'affiliation des assurés. Ce délai de mise en œuvre ne fait pas obstacle, une fois établie l'éligibilité de l'assuré à une indemnisation, à ce que ses droits à indemnisation courent à compter du 1^{er} janvier 2020, avec versement rétroactif des prestations correspondantes.

L'amendement n° 186 est adopté.

Article 47

M. Bernard Bonne, rapporteur. – L'amendement n° 221 autorise le Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés à financer des opérations d'investissement des établissements médico-sociaux dans la mesure de ses capacités globales, et non au seul moyen des surplus de produit d'amendes de police liées à la limitation de vitesse à 80 kilomètres par heure.

L'amendement n° 221 est adopté.

Article 49

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Certains assistants maternels ont du mal à trouver des enfants à garder, mais sont inquiets des sanctions prévues pour ceux qui ne s'inscriraient pas sur le site géré par la caisse nationale d'allocations familiales. L'amendement n° 158 prévoit que l'absence d'inscription ne sera pas un motif suffisant pour retirer ou suspendre leur agrément.

L'amendement n°158 est adopté.

Article additionnel avant l'article 52

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'amendement n° 166 reporte l'âge minimum légal de départ à la retraite, conformément à la position constante de la majorité sénatoriale. Le choix du Gouvernement de ne cibler que les retraités ne fonctionne pas. Il faut donc décaler cet âge tout en prévoyant des dispositifs de prise en compte de la pénibilité.

L'amendement n° 166 est adopté.

Article 52

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Le nouveau dispositif de sous-revalorisation des prestations sociales proposé cette année par le Gouvernement constitue un nouveau coup porté au pouvoir d'achat de nos concitoyens. C'est injuste socialement, car cela ne prend pas en compte les revenus complémentaires, et c'est inefficace, car cela ne porte que sur 600 millions d'euros de retraite et 200 millions d'euros de la branche famille. Il est en

autre fragile d'un point de vue constitutionnel en ce qu'il entraîne une rupture d'égalité entre les bénéficiaires de prestations. L'amendement n° 167 supprime l'article.

L'amendement n° 167 est adopté.

Article 54

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Une mesure de gel de la loi « Pacte » est destinée à atténuer les effets de franchissement de seuil en retardant leur application pendant cinq ans, notamment en termes de modifications des modalités de calcul des charges sociales, pour les entreprises dont les effectifs fluctuent. Toutefois, cette mesure de gel n'est pas pertinente pour le calcul du taux de cotisation ATMP qui est déjà conçu pour lisser l'impact de la hausse des effectifs en prenant en compte une individualisation progressive du taux.

La mesure de gel à la hausse des effectifs aurait en effet pour conséquence de créer, pour les entreprises en croissance, un effet de seuil à l'issue de la période d'observation de cinq ans et de déconnecter, pendant cette période, le taux de cotisation ATMP de l'incitation à la prévention des risques professionnels. Les entreprises ayant une sinistralité plus faible que celle de leur catégorie de risque seraient ainsi pénalisées et ne pourraient pas bénéficier avant cinq ans d'une réduction de leur taux de cotisation.

L'amendement n° 187 exclut le calcul du taux de cotisation ATMP de la mesure de gel à la hausse des effectifs prévue par la loi Pacte. Il faut que les entreprises puissent voir leurs cotisations baisser sans attendre cinq ans.

L'amendement n° 187 est adopté.

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Par analogie avec les autres dispositifs de pénalité applicables aux entreprises, l'amendement n° 188 vise à préciser qu'il reviendra aux Urssaf de recouvrer la pénalité due en cas de non-réalisation des démarches nécessaires à la fixation du taux de cotisation ATMP.

L'amendement n° 188 est adopté.

Article 56

M. Gérard Dériot, rapporteur. – L'amendement n° 151 maintient la majoration des indemnités journalières au bénéfice des familles nombreuses : ce sont surtout les familles à plus faible revenu qui seraient pénalisées.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure. – Très bien !

L'amendement n° 151 est adopté.

M. Gérard Dériot, rapporteur. – Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le principe d'une expérimentation tendant à créer, au sein des caisses primaires d'assurance maladie, des plateformes départementales de prévention de la désinsertion professionnelle. Nous en approuvons le principe, il estime que toute démarche expérimentale doit donner lieu à une évaluation. Le présent amendement n° 154 vise donc à ce que le Gouvernement transmette au Parlement une évaluation de l'apport de ces plateformes départementales. Ce n'est pas un rapport pour un rapport ; il s'agit de faire en sorte qu'une expérimentation soit suivie d'une évaluation.

L'amendement n° 154 est adopté.

Article 59

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – À défaut de visibilité suffisante sur les moyens qui seront consacrés au système de santé, l'amendement n° 159 sursoit au vote de l'Ondam dans l'attente des précisions qui seront apportées par le Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de financement en séance publique.

L'amendement n° 159 est adopté.

Articles additionnels après l'article 60

M. Gérard Dériot, rapporteur. – L'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 limite le bénéfice de l'Acaata aux personnes qui ont été salariées au sein d'établissements manipulant de l'amiante et figurant sur une liste fixée par arrêté ministériel.

Plusieurs arrêts de la Cour de cassation ont ouvert le bénéfice de l'Acaata aux salariés d'entreprises de sous-traitance, à la condition qu'ils justifient d'une exposition régulière à l'amiante dans les mêmes conditions que les salariés des établissements manipulant de l'amiante. L'amendement n° 189 facilite ce recours.

L'amendement n° 189 est adopté.

M. Gérard Dériot, rapporteur. – L'amendement n° 190 autorise les CPAM et les Carsat à organiser des échanges d'informations afin de permettre plus facilement aux personnes en affection de longue durée (ALD) dont la pathologie pourrait être d'origine professionnelle de bénéficier d'une indemnisation au titre de la branche AT-MP, compte tenu de leur parcours de carrière, connu par le volet assurance retraite des Carsat, et de leur état de santé, connu par la branche maladie. Mais les deux caisses ne se parlent pas.

L'amendement n° 190 est adopté.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet
Article 3 Correction des affectations de recettes à la sécurité sociale pour l'exercice en cours		
M. VANLERENBERGHE	168	Suppression de demandes de non-compensations par l'État de diverses mesures de diminution des recettes de la sécurité sociale
Article 7 Reconduction du versement d'une prime exceptionnelle exonérée de contributions et de cotisations sociales		
M. VANLERENBERGHE	169	Amendement de précision

Auteur	N°	Objet
Article 8 Ajustement du calcul des allègements généraux		
M. VANLERENBERGHE	170	Suppression du dispositif adaptant le « bonus-malus » sur les contributions patronales d'assurance chômage aux allègements généraux
M. VANLERENBERGHE	218	Amendement rédactionnel
Article 9 Non-assujettissement aux cotisations et contributions sociales des indemnités spécifiques de rupture conventionnelle dans la fonction publique		
M. VANLERENBERGHE	160	Suppression de la non-compensation de l'exonération de cotisations et contributions sociales de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle dans la fonction publique
Article 9 bis Exclusion de la prestation de compensation du handicap et du dédommagement du proche aidant de l'assiette de l'impôt sur le revenu, de la CSG et de la CRDS		
M. VANLERENBERGHE	171	Amendement rédactionnel
Article 9 ter Révision du champ d'application et du barème de la taxe sur les « prémix »		
M. VANLERENBERGHE	172	Alignement progressif du montant de la taxe prémix sur les mélanges à base de vin sur celui applicable aux autres prémix
Division additionnelle après l'article 9 quinquies		
M. VANLERENBERGHE	194	Augmentation provisoire de la taxe de solidarité additionnelle
Article 10 Unification du recouvrement dans la sphère sociale		
M. VANLERENBERGHE	211	Amendement rédactionnel
M. VANLERENBERGHE	161	Amendement de coordination
M. VANLERENBERGHE	162	Amendement de coordination
M. VANLERENBERGHE	163	Amendement de coordination
M. VANLERENBERGHE	165	Correction d'une erreur matérielle
Article 11 Simplifier les démarches déclaratives et les modalités de recouvrement des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants		
M. VANLERENBERGHE	217	Amendement rédactionnel
Article 12 Simplifier et créer un cadre de prise en compte contemporaine des aides en faveur des particuliers employeurs dans le cadre des services à la personne		
M. VANLERENBERGHE	155	Correction d'une erreur de référence
M. VANLERENBERGHE	157	Correction d'une erreur de référence

Auteur	N°	Objet
Article 14 Mesures de lutte contre la fraude		
M. VANLERENBERGHE	192	Amendement rédactionnel
Article 15 Clause de sauvegarde des dispositifs médicaux pour 2020		
M. VANLERENBERGHE	209	Introduction d'un mécanisme incitatif à la négociation conventionnelle
Article 17 Circuits financiers et transferts de recettes		
M. VANLERENBERGHE	193	Suppression de demandes de non-compensations par l'État de diverses mesures de diminution des recettes de la sécurité sociale
Article 24 A Visibilité pluriannuelle sur les ressources des établissements de santé		
Mme DEROUCHE	164	Amendement rédactionnel
Mme DEROUCHE	145	Précision sur la répartition des ressources pluriannuelles
Article 25 Réforme du financement de la psychiatrie et évolution du modèle-cible de financement des SSR		
Mme DEROUCHE	195	Soins pédo-psychiatriques
Mme DEROUCHE	196	Dotation à l'activité
Mme DEROUCHE	197	Disparités infrarégionales en matière de professionnels de santé
Article 26 bis Réforme du financement des services d'urgence		
Mme DEROUCHE	146	Amendement rédactionnel
Article 26 ter Rapport au Parlement sur le financement et l'évolution du financement des missions de recherche et d'innovation des établissements de santé		
Mme DEROUCHE	147	Suppression de l'article
Article 28 Réforme de la prise en charge des dispositifs médicaux		
Mme DEROUCHE	198	Suppression de la procédure de référencement
Mme DEROUCHE	200	Équipement technique des fauteuils roulants
Mme DEROUCHE	199	Identité des dispositifs médicaux neuf et remis en bon état d'usage
Mme DEROUCHE	201	Homogénéisation rédactionnelle
Article 28 bis Accès précoce aux dispositifs médicaux		
Mme DEROUCHE	212	Délai de réponse du ministère pour la définition de la compensation maximale

Auteur	N°	Objet
Article 29 Prise en charge et régulation des prix de certains médicaments particuliers		
Mme DEROUCHE	215	Rédactionnel
Mme DEROUCHE	202	Substitution des biosimilaires
Mme DEROUCHE	203	Suppression de la fixation du prix de cession maximal
Mme DEROUCHE	210	Suppression du retrait du tiers payant en cas d'égalité entre <i>princeps</i> et générique
Article 29 bis Expérimentation de l'usage médical du cannabis		
Mme DEROUCHE	173	Conditions de mise en œuvre de l'expérimentation du cannabis thérapeutique
Article 30 Accès précoce et soutenabilité financière des ATU		
Mme DEROUCHE	213	Éligibilité du patient à l'ATU nominative
Mme DEROUCHE	204	Seuil restrictif des ATU nominatives
Article additionnel après l'article 30		
Mme DEROUCHE	149	Évaluation de médicaments, à titre expérimental, sur la base de la valeur thérapeutique relative et prise en charge conditionnée
Article 31 Transfert du financement de l'ANSP et de l'ANSM vers l'Ondam		
Mme DEROUCHE	174	Maintien du financement par le budget de l'État de Santé publique France
Article 32 Lissage de la fin de droit à la protection complémentaire en matière de santé		
Mme DEROUCHE	148	Correction d'un oubli
Article 34 Renforcement du dispositif en matière de prévention et de lutte contre les ruptures de stock de médicaments		
Mme DEROUCHE	175	Prise en compte des spécificités de certaines classes thérapeutiques dans le dimensionnement des stocks de sécurité de médicament
Mme DEROUCHE	176	Extension aux titulaires d'une autorisation d'importation parallèle de l'obligation de constituer un stock de sécurité destiné au marché national
Mme DEROUCHE	177	Modalités de mise en œuvre de l'importation d'une alternative médicamenteuse en cas de rupture de stock
Mme DEROUCHE	178	Renforcement de la capacité d'anticipation des pouvoirs publics en cas de suspension ou d'arrêt de la commercialisation d'un MITM
Mme DEROUCHE	179	Amendement rédactionnel

Auteur	N°	Objet
Article 36 Mesures en faveur de l'installation des jeunes médecins		
Mme DEROCHE	150	Amendement rédactionnel
Mme DEROCHE	152	Définition des territoires visés après concertation avec les professionnels concernés
Mme DEROCHE	153	Suppression de la condition d'exercice coordonné
Article additionnel après l'article 38		
M. BONNE	220	Programmation de créations de places en établissement d'accueil de personnes handicapées adultes
Article 38 ter Expérimentation d'un forfait santé pour les personnes en situation de handicap		
M. BONNE	219	Forfait santé pour les personnes en situation de handicap
Article 40 Mise en place d'un forfait pour un parcours global post traitement aigu du cancer		
Mme DEROCHE	180	Articulation du parcours de soins global après le traitement d'un cancer avec le protocole de soins élaboré par le médecin traitant pour les personnes atteintes d'une affection de longue durée
Article 40 bis Expérimentation du financement d'un accompagnement psychologique des patients atteints de sclérose en plaques		
Mme DEROCHE	181	Inclusion d'un département d'outre-mer dans les territoires de l'expérimentation d'un accompagnement psychologique des patients atteints de sclérose en plaques
Article 41 Simplification des certificats médicaux de non contre-indication au sport		
Mme DEROCHE	191	Articulation avec les consultations de prévention sanitaire des enfants
Article 41 ter Autorisation de délivrance de substituts nicotiniques par certains professionnels de santé		
Mme DEROCHE	182	Amendement rédactionnel
Article 42 Contrat de l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des soins et adaptation du dispositif du financement à la qualité		
Mme DEROCHE	156	Dialogue médical en matière de pertinence des soins
Article 43 Favoriser la pertinence des prescriptions de médicaments à l'aide de plusieurs outils ciblés		
Mme DEROCHE	205	Réalisation des TROD par le prescripteur
Mme DEROCHE	216	Rédactionnel
Mme DEROCHE	214	Conditionnement inapproprié des médicaments

Auteur	N°	Objet
Article 44 Mesures diverses pour le secteur des transports de patients et extension des dérogations prévues à l'article 51 de la LFSS pour 2018		
Mme DEROCHE	206	Évaluation médico-économique des expérimentations de biologie délocalisée
Mme DEROCHE	207	Suppression de l'agrément des transporteurs sanitaires du champ de l'expérimentation de l'article 51 de la LFSS pour 2018
Mme DEROCHE	208	Rédactionnel
Article 46 Création d'un fonds d'indemnisation des victimes de produits pesticides		
M. DÉRIOT	183	Inclusion du personnel de la SNCF dans le champ des bénéficiaires du fonds d'indemnisation des victimes des pesticides
M. DÉRIOT	184	Élargissement du champ des bénéficiaires du fonds d'indemnisation des victimes des pesticides aux résidents de zones traitées ou contaminées par les pesticides
M. DÉRIOT	185	Mise en place d'un conseil scientifique au sein du fonds d'indemnisation des victimes des pesticides
M. DÉRIOT	186	Report de six mois pour la possibilité de déposer des demandes de réparation sans préjudice des droits à indemnisation
Article 47 Modernisation des structures de réadaptation des accidentés de la route : élargissement du FMESPP au secteur médico-social		
M. BONNE	221	Financement des ESMS par le FMESPP
Article 49 Améliorer l'information sur l'accès aux modes d'accueil des jeunes enfants		
Mme DOINEAU	158	Inscription du fait que le non-respect des obligations de déclaration n'entraîne pas à lui seul le retrait de l'agrément de l'assistant maternel
Article additionnel avant l'article 52		
M. SAVARY	166	Recul de l'âge minimum légal de départ à la retraite à 64 ans à compter du 1 ^{er} janvier 2025
Article 52 Revalorisation différenciée des prestations sociales		
M. SAVARY	167	Suppression de l'article
Article 54 Suppression du dispositif de rachat de rentes d'accident du travail (AT) ou de maladie professionnelle (MP) et simplification de la notification du taux AT MP des employeurs		
M. DÉRIOT	187	Exclusion du calcul du taux de cotisation AT-MP de la mesure de gel à la hausse des effectifs prévue par la loi « Pacte »
M. DÉRIOT	188	Recouvrement de la pénalité due en cas de non-réalisation des démarches nécessaires à la fixation du taux de cotisation AT-MP

Auteur	N°	Objet
Article 56 Assouplissement des conditions de recours au travail aménagé ou à temps partiel et évolution des modalités de versement des indemnités journalières		
M. DÉRIOT	151	Maintien de la majoration des indemnités journalières pour les assurés ayant trois enfants à charge
M. DÉRIOT	154	Évaluation par le Gouvernement de l'expérimentation des plateformes départementales de prévention de la désinsertion professionnelle
Article 59 Ondam et sous-Ondam		
Mme DEROCHE	159	Suppression de l'article
Articles additionnels après l'article 60		
M. DÉRIOT	189	Extension aux salariés d'entreprises de sous-traitance du bénéfice de l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante
M. DÉRIOT	190	Mise en place de traitements de données communs entre les CPAM et les Carsat pour faciliter la déclaration des maladies professionnelles

La réunion est close à 12 h 20.

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 17 heures 05.

Audition de M. Thomas Wanecq, en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, en vue de sa nomination aux fonctions de directeur général de la Haute Autorité de santé (HAS)

M. Alain Milon, président. – Nous accueillons cet après-midi M. Thomas Wanecq, que Mme Dominique Le Guludec, présidente de la Haute Autorité de santé (HAS), se propose de nommer aux fonctions de directeur général de la HAS. En application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, sa nomination doit être précédée de son audition par les commissions compétentes du Parlement.

Créée par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, la HAS est une autorité publique indépendante à caractère scientifique qui assure trois missions principales : la mission d'évaluer les médicaments, dispositifs médicaux et actes en vue de leur remboursement, celle d'élaborer des recommandations de santé publique, afin de diffuser les meilleures pratiques auprès des professionnels de santé et, enfin, celle de mesurer et d'améliorer la qualité des hôpitaux, cliniques, médecine de ville et établissements sociaux et médico-sociaux.

Ces missions sont au cœur des enjeux de qualité, de pertinence et d'efficacité de notre système de santé qui fondent très directement la confiance que nos concitoyens peuvent lui accorder. Or cette confiance ne se décrète pas et semble de plus en plus fragile, comme en témoignent les débats autour de recommandations de bonne pratique récentes sur l'autisme, la maladie de Lyme ou encore l'homéopathie.

Sur la pertinence et la qualité, il faut susciter l'adhésion des professionnels de santé et des établissements en mobilisant, notamment, les sociétés savantes. Sur l'évaluation du médicament, notre commission souhaite des évolutions, comme en témoignent ses travaux de ce matin sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Je vous laisse sans plus tarder la parole pour nous présenter les perspectives que vous entendez tracer dans vos futures fonctions, avant que nos collègues ne vous adressent leurs questions.

M. Thomas Wanecq, candidat à la fonction de directeur général de la Haute Autorité de santé (HAS). – Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire devant vos collègues députés ce matin, je suis très heureux et extrêmement fier de me présenter devant vous avant ma nomination aux fonctions de directeur général de la Haute Autorité de santé. Il s'agit d'un défi et d'une perspective très enthousiasmante. J'ai un profond respect pour cette institution et suis très attaché à ce que la Haute Autorité poursuive sur la voie de l'excellence qui a toujours été la sienne.

Si vous m'y autorisez, je dirai quelques mots sur mon parcours professionnel, afin de vous expliquer qui je suis, d'où je viens et pourquoi je suis candidat à ces fonctions.

Je suis ingénieur de formation. Cette dimension compte énormément dans mon parcours et ma formation intellectuelle. Je ne suis pas un professionnel de santé et ne prétends pas l'être ; je n'ai aucune compétence médicale ou paramédicale ni aucune expérience clinique. En tant que scientifique, j'ai été amené au cours de mes études et de ma vie professionnelle à dialoguer régulièrement et de manière fructueuse avec les médecins et les professions paramédicales.

À ma sortie de l'École nationale d'administration, j'ai rejoint l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). J'y ai travaillé quelques années durant lesquelles j'ai été confronté à la problématique de l'évaluation des politiques publiques, ainsi qu'aux enjeux et aux difficultés qu'elle pose lorsqu'un débat ou une controverse scientifique surviennent, lorsque les avis des experts doivent être expliqués aux parties prenantes et au grand public, alors que ces explications ne vont pas forcément de soi.

J'ai notamment travaillé sur les chiffres du chômage à l'époque où il existait une divergence entre les analyses de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et celles de l'Insee. Cette divergence s'expliquait fort bien d'un point de vue scientifique, mais il fallait la rendre intelligible au plus grand nombre. J'ai également travaillé sur les assises du médicament, qui se sont réunies à la suite du scandale du médiateur. À l'époque, mon attention avait été attirée par la très grande sensibilité et la grande complexité des enjeux relatifs aux produits de santé et à la santé en général. Il faut bien veiller aux mots que l'on emploie, à tout ce que l'on fait ou à ce que l'on ne fait pas.

Par la suite, j'ai été nommé à la Direction de la sécurité sociale (DSS). J'y ai travaillé sur l'expérimentation de nouveaux modes de rémunération pour les professions de santé. Cette expérimentation s'appuyait sur la dynamique enclenchée dans les territoires et encourageait une approche pluriprofessionnelle autour des parcours. La question des indicateurs et de l'évaluation a été centrale, les échanges avec les instituts de recherche et la HAS nourris dès cette époque, notamment au sujet des protocoles de coopération.

J'ai été chargé d'un autre projet important concernant le parcours de santé des personnes âgées en risque de perte d'autonomie. Le développement d'une approche à la fois sanitaire, sociale et médico-sociale est apparu capital. Aussi, nous avons cherché à identifier des marges de progression en vue d'améliorer un système qui était d'une qualité certes reconnue internationalement, mais qui était aussi trop complexe. Une fois de plus, l'idée était de soutenir la dynamique territoriale existante et d'offrir des outils pertinents aux acteurs déjà présents, tout en évaluant les mécanismes en vigueur.

C'est lorsque j'ai été nommé sous-directeur du financement du système de soins au sein de la DSS que mes relations avec la Haute Autorité de santé ont pris une nouvelle dimension. J'ai pu mesurer à quel point cette instance était au cœur des questions de financement.

Depuis 2010 et les travaux du rapport Briet, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) a été systématiquement respecté. Néanmoins, dans le secteur de la santé, à laquelle les citoyens sont très attachés, toute forme de régulation financière doit être fondée sur une approche strictement scientifique, qui prenne en compte l'intérêt des parties prenantes, au premier rang desquels on trouve les patients et les équipes soignantes.

De ce point de vue, la HAS est déterminante. Elle contribue en effet à optimiser la gestion du panier de soins et fixer le prix des produits de santé, puisque c'est sur le fondement de ses évaluations que les ministres décident de la prise en charge des médicaments ou de fixer tel ou tel prix. Pour avoir été membre du Comité économique des produits de santé (CEPS), je peux vous dire que les évaluations de la HAS ont une légitimité extrêmement forte et sont rarement remises en cause. Ce privilège résulte notamment de l'indépendance de ses membres, de son expertise et de son mode d'organisation original.

Dans le cadre de mes précédentes fonctions, j'ai également pu mesurer combien la HAS joue un rôle crucial pour assurer une coopération efficace entre les professionnels de santé et en matière de prise en charge vaccinale. Son rôle est central pour garantir la qualité, la pertinence et l'efficacité du système de soins. C'est pour toutes ces raisons que je suis aujourd'hui candidat aux fonctions de directeur général de la Haute Autorité.

Pour moi, les enjeux que la HAS doit prendre en compte sont clairement définis dans le document stratégique élaboré par la précédente directrice générale et la présidente, dans les pas desquelles je me place volontiers.

Il existe quatre axes fondamentaux.

Le premier concerne l'innovation. Aujourd'hui se développent des thérapeutiques nouvelles et personnalisées, que ce soit en matière de thérapie génique ou d'association de traitements. On entre dans un degré d'individualisation et de complexité qui rend parfois inopérants les modes d'évaluation classique des produits de santé. Avec le numérique et l'intelligence artificielle, nous sommes confrontés à de nouveaux défis, notamment en ce qui concerne le mode d'appréhension des technologies de santé. De nouvelles formes d'organisation du travail, de gestion et de prise en charge des patients apparaissent : elles impliquent que la HAS soit en mesure de s'adapter, voire de devancer ces évolutions. Je pense en particulier aux données en vie réelle.

Le deuxième axe a trait aux patients. La HAS s'est toujours préoccupée de l'intégration des patients à ces travaux. Vous le savez, ceux-ci sont membres votants des

commissions réglementées de la Haute Autorité : leur point de vue n'est pas seulement écouté, il est pris en compte dans la décision même. La HAS associe de plus en plus leurs contributions en amont de l'adoption de ses avis et cherche à tenir compte de leur perception sur la qualité et l'effectivité des soins. Cet axe prioritaire des travaux menés par la HAS correspond à une exigence forte des patients.

Le troisième axe porte sur les parcours. Cette préoccupation n'est pas nouvelle, mais la difficulté à appréhender ces parcours, du fait de la multiplicité des acteurs, a rendu la question très complexe. La HAS s'y est néanmoins attelée et de premiers travaux devraient être publiés d'ici peu. Dans les mois à venir, il faudra faire en sorte que les recommandations en découlant soient mises à la disposition des professionnels et contribuent à la structuration des parcours, enjeu essentiel de l'amélioration du système de soins.

Le quatrième et dernier axe, identifié il y a quelques années, concerne la pertinence des soins. Des bruits courent depuis longtemps sur l'existence d'un pourcentage élevé d'actes non pertinents. Si ce chiffre a le mérite de faire vivre le débat, il est aujourd'hui nécessaire de coordonner des travaux disparates, sans quoi il restera difficile d'avancer.

Au-delà de ces quatre axes, la HAS devra faire en sorte que ses recommandations soient effectivement mises en œuvre pour demeurer ce lieu d'indépendance et d'excellence.

Mme Corinne Imbert. – Merci pour cette présentation. Dans le cadre de la loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé, nous avons confié le soin à la HAS de formuler des propositions sur l'amélioration de l'évaluation et de la certification des logiciels d'aide à la prescription (LAP) ou à la dispensation (LAD), qui reposent de plus en plus sur l'intelligence artificielle. De même, le projet de loi relatif à la bioéthique prévoit d'encadrer le recours à l'intelligence artificielle dans le parcours de soins. Quelle évaluation faites-vous des enjeux liés à cette intelligence artificielle dans le secteur de la santé, notamment face à l'irruption des objets connectés ? Comment garantir la fiabilité des algorithmes, quand on sait que certains d'entre eux peuvent introduire un biais ?

Quel regard portez-vous sur le développement de la télémédecine et sur son utilité en termes d'accès aux soins ? Selon vous, faut-il n'envisager la télémédecine que dans le strict cadre des territoires ou doit-on se résoudre, à terme, à des téléconsultations entre un médecin et un patient ne résidant pas forcément sur le même territoire ?

Notre commission a formulé plusieurs propositions l'été dernier pour renforcer la prévention et la prise en charge de l'infection au VIH. Quel pourrait être le rôle de la HAS dans ce domaine, notamment s'agissant du renforcement de l'accès à la prophylaxie préexposition (PrEP) et aux traitements postexposition ?

Mme Catherine Deroche. – Quelles actions la HAS doit-elle mener, selon vous, pour permettre aux professionnels de santé de s'approprier et de promouvoir la pertinence des soins, en lien notamment avec les sociétés savantes ?

Lors du Conseil stratégique des industries de santé (CSIS) de juillet 2018 a été annoncé le lancement d'une réforme de l'évaluation du médicament, à laquelle procède la commission de la transparence de la HAS, sur le fondement de la valeur thérapeutique relative (VTR). J'en profite pour rappeler que notre commission a émis ce matin un avis favorable sur l'un de mes amendements visant à proposer, à titre expérimental, de fonder le prix du médicament sur cette VTR.

Lorsque mes collègues Yves Daudigny et Véronique Guillotin et moi-même travaillions sur l'accès précoce à l'innovation en matière de produits de santé, nous avons bien vu que l'évaluation actuelle des médicaments en fonction du service médical rendu (SMR) ou de l'amélioration du service médical rendu (ASMR) n'était pas forcément adaptée, ce que la HAS a par la suite confirmé. Aujourd'hui, la Haute Autorité considère que l'ASMR ne devrait pas être le critère conditionnant l'inscription des médicaments sur la « liste en sus ». L'idée d'une valeur thérapeutique relative, permettant plus de souplesse, car elle serait soumise à des réévaluations périodiques en fonction des données de vie réelle collectées, semble à ce titre intéressante : qu'en pensez-vous ?

Que pensez-vous par ailleurs de la possibilité d'un remboursement temporaire des médicaments, conditionné, qui éviterait aux patients de subir cette longue attente entre la délivrance de l'autorisation de mise sur le marché (AMM) au niveau européen et la mise à disposition du médicament.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Vous nous avez expliqué que votre approche était d'abord scientifique. Comment la HAS pourrait-elle ouvrir son évaluation scientifique du médicament à des thérapeutiques qui ne sont pas strictement chimiques ? Je pense évidemment à l'homéopathie qui, selon de nombreux patients, a un effet réel sur leurs pathologies. Nombre de professionnels s'alarment aujourd'hui des conséquences d'un éventuel non-remboursement, qui pourrait entraîner certains patients dans l'errance médicale.

Mme Patricia Schillinger. – Les perturbateurs endocriniens font-ils l'objet de nouvelles préconisations de la part de la HAS ?

M. Jean Sol. – Envisagez-vous d'évaluer les procédures de certification s'imposant à nos établissements de santé, qui sont devenues chronophages et participent à l'essoufflement du personnel ? Songez-vous à harmoniser les logiciels informatiques visant à recueillir les données qualitatives et quantitatives destinées à être utilisées pour la certification ? Enfin, avez-vous des objectifs particuliers en matière de gestion des risques et sur les « parcours-patients », sur lesquels l'accent avait été mis il y a deux ou trois ans ?

M. Thomas Wanecq. – S'agissant des LAD et les LAP, la difficulté est d'abord juridique, puisqu'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne interdit à la HAS d'imposer une labellisation de ces logiciels. En effet, ceux-ci ont été reconnus comme des dispositifs médicaux et peuvent donc être commercialisés en tant que tels s'ils obtiennent un simple marquage CE. On ne peut pas imposer de conformité à un référentiel dans un tel cadre, ce dont le législateur a d'ailleurs tenu compte lors de la dernière loi de financement de la sécurité sociale.

L'enjeu est important : en août dernier, un décret a été publié pour préciser les conditions d'application de cette certification. Cela pose des problèmes nouveaux à la HAS dans le cadre du dialogue qu'elle entretient avec les éditeurs et les pouvoirs publics. Ces derniers souhaiteraient que la certification actuelle demeure une référence et oriente les travaux des éditeurs. Simplement, dès lors que la labellisation n'est plus obligatoire, il est encore plus délicat de la faire respecter. C'est à la HAS qu'il revient aujourd'hui d'élaborer les référentiels pour les LAP et les LAD. L'enjeu est de bien implémenter la nouvelle législation pour que celle-ci soit opérationnelle le plus rapidement possible.

Le défi de l'intelligence artificielle est crucial. La HAS, comme toutes les autorités comparables à l'échelon international, a décidé de prendre le sujet à bras-le-corps.

D'autres acteurs interviennent dans ce domaine : c'est le cas de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) qui suit les incidents de matériovigilance, des instituts de recherche comme l'Institut de recherche et documentation en économie de la santé (IRDES) qui évalue la télésurveillance dans le cadre du programme Étapes, ou encore des établissements hospitaliers qui, lorsqu'ils achètent des dispositifs médicaux ou des logiciels, font leur propre évaluation des outils qu'ils acquièrent.

La HAS s'est fixé pour objectif d'être capable d'évaluer les nouveaux outils numériques dans toute leur diversité. Elle lancera d'ailleurs dans quelques jours une grande consultation publique sur les travaux qu'elle a conduits sur le thème de l'intelligence artificielle, consultation inédite jusqu'à présent. Ces travaux ne font que débuter, car les révolutions numériques n'en sont qu'à leurs débuts.

Vous m'avez interrogé sur la télémédecine. La HAS doit se pencher sur les conditions dans lesquelles le recours à la télémédecine et surtout le télésoin, qui a été défini par la loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé comme l'équivalent de la télémédecine pour les pharmaciens et les auxiliaires médicaux, peut se développer. Les enjeux en la matière sont très concrets, car ces outils doivent profiter aux patients, et ce de manière équitable sur l'ensemble du territoire. La Haute Autorité est l'acteur pertinent pour définir le cadre dans lequel le recours à ces procédures peut être envisagé.

Concernant le VIH, la HAS a un rôle important à jouer. En matière de prévention préexposition, elle a validé la recommandation temporaire d'utilisation des médicaments concernés. En matière de dépistage, la HAS formule depuis 2007 des recommandations au travers d'un guide, qui a été actualisé en 2017. La HAS a également émis des préconisations en matière de prise en charge du VIH quand la maladie devient chronique, notamment sur le partage de l'information et le suivi coordonné du patient.

La pertinence des soins est un sujet important. Il s'agit même de l'une des priorités du Gouvernement, puisque la ministre en a fait un marqueur fort de son action. Comment faire en sorte que la pertinence des soins ne soit pas uniquement définie de manière théorique ? Les sociétés savantes, en particulier les conseils nationaux professionnels (CNP), jouent un rôle essentiel. La HAS coopère avec un grand nombre de CNP, et a obtenu des résultats concrets : des fiches-actions sur la mise en œuvre de la pertinence des soins ont ainsi été élaborées. Le dialogue avec les professionnels de santé chargés de la mise en œuvre me semble être le seul moyen d'avancer sur ce dossier.

Cela fait longtemps que la HAS a lancé une réflexion autour de la dualité des critères du SMR et de l'ASMR. Ce système est absolument inintelligible pour les non-spécialistes, et même pour certains spécialistes. La précédente ministre de la santé avait demandé à Mme Dominique Polton de mener une réflexion sur la suppression de ce double indicateur. Ces travaux avaient été salués à la fois par les industries pharmaceutiques, les patients et les pouvoirs publics. Mme Polton évoquait différents scénarii, dont celui de la mise en place d'une VTR. Le scénario central était celui d'une VTR se substituant au SMR et à l'ASMR, et entraînant la mise en place d'un taux unique de remboursement. Ce taux unique existe déjà pour les dispositifs médicaux. La question se pose de son extension pour les médicaments. Les implications d'une telle réforme seraient en tous les cas très importantes.

Le dialogue entre la HAS et l'industrie pharmaceutique à ce sujet a été extrêmement constructif. Aujourd'hui, le dossier est bien avancé sur le plan scientifique.

Le temps des choix politiques est certainement venu. C'est le privilège des décideurs publics d'évaluer le rapport bénéfices-risques d'une telle opération.

L'inscription de médicaments sur la liste en sus permet de prendre en charge des produits de santé particulièrement innovants, mais très onéreux. Il s'agit d'une question très sensible qui rejoint celle de l'innovation. La question de l'inscription sur la liste en sus ne se pose pas pour les produits qui bénéficient d'une AMSR de niveaux I, II ou III ; en revanche, la question est plus délicate pour les produits d'une AMSR IV, ceux qui apportent une innovation mineure. Un décret a été pris afin d'éviter un contentieux avec l'industrie pharmaceutique, mais, en fixant des critères, ce décret a enlevé beaucoup de souplesse au dispositif. Une expérimentation dans le cadre de l'article 51 a été lancée pour changer de paradigme ; elle débute actuellement et ne concerne pas l'ensemble du territoire. La HAS considère que la situation n'est absolument pas satisfaisante et qu'il faut en sortir.

La HAS s'est prononcée, nettement et de manière pragmatique, en faveur du remboursement temporaire. Aujourd'hui, des produits sont mis sur le marché avec des données incomplètes et une autorisation de mise sur le marché temporaire, afin de satisfaire l'attente des patients et ne pas leur faire perdre de chances. Une remise à plat globale a été demandée par la ministre.

L'évaluation scientifique de l'homéopathie est délicate et a suscité des passions légitimes, même si certaines prises de parole ont pu crispé quelque peu le débat. Afin d'apaiser et d'élever ce débat, la ministre a demandé à la HAS de produire un avis sur l'état de la science. La HAS a donc analysé la littérature scientifique et rendu un avis scientifique circonstancié. Ce faisant, elle a pleinement joué son rôle et a été exemplaire, sans jeter d'huile sur le feu d'un débat complexe ; elle a laissé le politique prendre les décisions qui relèvent de lui. Si des faits scientifiques nouveaux émergeaient, la HAS pourrait réviser son avis.

Je ne suis pas un grand spécialiste des perturbateurs endocriniens. Il s'agit d'une question de santé environnementale autour de laquelle les préoccupations sont fortes et pour laquelle les enjeux sont difficiles à appréhender – seuils, combinaisons de produits, publics fragiles, *etc.* La HAS doit avancer sur ces travaux.

Mme Patricia Schillinger. – S'il vous plaît, ne mettez pas ce sujet sous le tapis !

M. Thomas Wanecq. – Bien au contraire, je considère qu'il s'agit d'un sujet majeur de santé publique dont la HAS doit se saisir.

Les référentiels de certification des établissements de santé vont évoluer en 2020, pour mieux prendre en compte la dimension médicale, sans aggraver la charge déjà lourde qui pèse sur les équipes. S'agissant de l'harmonisation des logiciels, nous devons tenir compte de l'existant et garder à l'esprit un objectif pragmatique : simplifier la vie des parties prenantes tout en leur assurant un retour le plus rapide possible. Nous allons continuer à améliorer les délais.

La gestion des risques est une préoccupation de la HAS : comment éviter, sur le terrain, des situations évitables ? La HAS doit être en mesure de faire des recommandations aux acteurs pour leur permettre de progresser.

M. Alain Milon, président. – Nous vous remercions.

La réunion est close à 18 heures.

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

Mardi 5 novembre 2019

**Projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture,
d'orientation des mobilités - Examen des amendements de séance**

- Présidence de M. Michel Vaspert, vice-président -

La réunion est ouverte à 14 h 00.

Les avis de la commission sur les amendements de séance sont repris dans le tableau ci-après :

RAPPORT ANNEXÉ		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LUCHE	2	Défavorable

Article 26		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. JANSSENS	3	Défavorable
Mme BILLON	5 rect. bis	Défavorable
M. JANSSENS	4	Défavorable
Mme BILLON	6 rect. bis	Défavorable

La réunion est close à 14 h 05.

Mercredi 6 novembre 2019

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

**Audition de M. Yves Le Breton, candidat proposé aux fonctions de directeur
général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)**

M. Hervé Maurey, président. – Mes chers collègues, nous entendons ce matin M. Yves Le Breton, candidat proposé par le Président de la République pour occuper la fonction de directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), en application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Comme vous le savez, cette nomination ne peut intervenir qu'après l'audition de la personne pressentie devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, auditions qui doivent être suivies d'un vote. Je rappelle qu'il ne pourrait être procédé à cette nomination si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins les trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Cette audition est publique et ouverte à la presse. À son issue, nous procéderons au vote qui se déroulera à bulletin secret. Je rappelle qu'il ne peut y avoir de délégation de vote et que le dépouillement doit être effectué simultanément à l'Assemblée nationale et au Sénat. L'Assemblée nationale procédera à l'audition de M. Le Breton aujourd'hui même à 15 heures.

Je rappelle aussi que si vous êtes devant nous aujourd'hui c'est parce que le Sénat a souhaité prévoir l'audition du directeur général pressenti de l'ANCT par les commissions permanentes compétentes du Parlement, compte tenu de l'importance de cette fonction pour l'aménagement et le développement des territoires. À cet effet, nous avons déposé une proposition de loi organique avec le président Jean-Claude Requier et notre commission avait adopté un amendement de son rapporteur Louis-Jean de Nicolaÿ pour inscrire ce principe dans la proposition de loi ordinaire déposée par le groupe du RDSE. Cette disposition figure désormais à l'article 3 de la loi du 22 juillet 2019, codifié à l'article L. 1232-1 du code général des collectivités territoriales.

M. Le Breton, permettez-moi, dans un premier temps, de revenir sur votre parcours.

Après votre formation à Sciences Po et à l'École nationale d'administration, dont vous êtes sorti en 1994, vous avez débuté votre carrière au ministère de l'intérieur comme chef du bureau des collectivités locales, avant de rejoindre l'administration territoriale de l'État au sein de laquelle vous avez successivement exercé les fonctions de sous-préfet à La Réunion, de secrétaire général de la préfecture de l'Aveyron et de chef de cabinet du préfet de police de Paris.

À partir de 2002, vous avez occupé diverses fonctions d'administration centrale et en cabinet ministériel, au ministère des transports, puis au ministère de la justice jusqu'en 2009, avant d'être nommé au cabinet de Michèle Alliot-Marie au ministère de l'intérieur comme conseiller chargé de l'outre-mer, fonction que vous avez conservée auprès de Brice Hortefeux jusqu'en novembre 2010.

Vous avez ensuite rejoint la direction de la modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'intérieur jusqu'en 2014, puis vous êtes retourné dans l'administration territoriale de l'État comme préfet du Loir-et-Cher, puis comme préfet des Côtes-d'Armor.

Le 28 octobre dernier, vous avez été nommé commissaire général à l'égalité des territoires, chargé de la préfiguration de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), et pressenti comme directeur général de cette agence.

Vous le savez, cette agence est très attendue dans les territoires. Avec Louis-Jean de Nicolaÿ, nous avons publié un rapport d'information intitulé « Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité » dans lequel nous recommandons la mise en place d'un guichet unique de l'État pour accompagner les collectivités territoriales dans la définition et la mise en œuvre de leurs projets locaux et pour rationaliser le paysage des

opérateurs étatiques intervenant dans la politique d'aménagement du territoire. Le Sénat s'est montré favorable à plusieurs reprises à la création d'une telle structure, notamment lors de l'examen d'une proposition de loi déposée à l'initiative du président Bruno Retailleau. Néanmoins, des incertitudes, des réserves, voire des craintes demeurent quant au rôle et au périmètre d'action de cette agence, ainsi qu'aux moyens qui lui seront octroyés – mais tel n'est pas l'objet de cette audition.

Je l'ai rappelé, votre parcours de haut fonctionnaire témoigne de vos compétences. Mais vous allez être confronté à un défi nouveau, celui de mettre en place une nouvelle structure à travers la fusion de l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Épareca), du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et de l'Agence du numérique (Anum), avec des personnels provenant d'horizons et de cultures professionnelles différents. Comment envisagez-vous cette fusion ? Je ne manquerai pas de vous poser d'autres questions à l'issue des réponses que vous apporterez aux questions de mes collègues.

Je vous laisse maintenant la parole.

M. Yves Le Breton, candidat proposé aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). – Conformément à l'article 13 de la Constitution, je me présente devant vous pour que vous puissiez émettre un avis sur ma candidature au poste de directeur général de la future Agence nationale de la cohésion des territoires, ma candidature ayant été proposée le 8 octobre dernier par le Président de la République.

Je ne reviendrai pas sur mon parcours professionnel évoqué par le président Maurey. J'ai été nommé par le conseil des ministres du 21 octobre et j'ai pris mes fonctions le 28 octobre au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires en tant que préfigurateur de l'ANCT. J'étais préfet des Côtes-d'Armor jusqu'à cette date.

Comme vous m'y avez invité, je dirai quelques mots liminaires pour répondre à votre question portant sur l'adéquation entre mon profil et le poste pour lequel je suis candidat.

Permettez-moi de dire au préalable que je comprends vos attentes, celles des sénateurs, au travers notamment du rapport que vous avez produit en 2017, et qui ont été formulées par les plus hautes autorités de l'État. La volonté forte des pouvoirs publics d'y répondre a d'ailleurs conduit à la création de l'ANCT par la loi du 22 juillet 2019.

Le futur directeur général devra relever un véritable défi à plusieurs niveaux. D'abord, il s'agit de changer en profondeur la méthodologie de travail de l'État au profit des territoires par une approche plus ascendante, une approche de terrain, afin de tenir compte des spécificités, des forces et des contraintes de chaque territoire, notamment des territoires les plus fragiles. Ensuite, il conviendra de créer de la simplicité, au bénéfice des collectivités, en décloisonnant l'action des services de l'État (certains d'entre eux ont une approche plutôt verticale) : l'ANCT aura un rôle de coordinateur et proposera des solutions clé en main aux collectivités territoriales.

Enfin, je devrai relever un défi managérial : créer cette structure, qui prendra la forme d'un établissement public administratif, en y intégrant plusieurs structures existantes,

qu'elles soient issues de la direction de l'administration centrale, tel le CGET, ou d'établissements publics. La réussite de cet amalgame fera la réussite de l'ANCT.

C'est la richesse et la diversité de ces enjeux qui motivent ma candidature aux fonctions de directeur général. Pendant cinq ans, j'ai eu la chance d'exercer des fonctions de préfet de département, des fonctions diversifiées en lien direct avec les territoires. L'ANCT reposera sur un réseau territorial qui sera constitué des têtes de réseau que sont les préfets de département. Aussi, le fait d'avoir été préfet de département me semble constituer un atout.

Par ailleurs, la diversité des postes que j'ai occupés, tant au service de l'État qu'au service des territoires, répond à l'exigence de mise en cohérence des actions de cet établissement public de l'État avec le réseau territorial. Cette agence travaillera en lien avec les élus membres du conseil d'administration et les exécutifs des collectivités territoriales. Si vous me permettez cette expression, les élus seront en quelque sorte les clients de cette agence. Or, depuis vingt-cinq ans, j'ai la chance de travailler de manière étroite avec les élus, ce qui m'a permis de m'enrichir à leur contact.

Enfin, mes fonctions de sous-préfet, de préfet, voire au sein de l'administration centrale, étaient en lien direct avec les territoires. Au ministère des transports, j'ai eu à traiter de la question de l'organisation des examens du permis de conduire, avec, en 2002, la déconcentration des inspections du permis de conduire. J'ai donc l'habitude d'engager des transformations de structures et d'assurer l'accompagnement de celles-ci.

Je dirai quelques mots sur l'état d'avancement de ce dossier. Vous l'avez dit, des questions, des préoccupations se sont exprimées. Trois mois après la promulgation de la loi, j'ai fait le point avec mes équipes pour vous apporter quelques éléments d'information. À cet égard, je veux rendre un hommage appuyé au préfet Serge Morvan, ex-commissaire général à l'égalité des territoires, ainsi qu'à François-Antoine Mariani, qui a assuré l'intérim, et aux équipes du CGET, de l'Épareca et de l'Agence du numérique, grâce auxquelles je puis vous faire un point d'étape.

Le décret de constitution de l'ANCT est en cours de discussion avec le Conseil d'État, avec la perspective d'un passage en section mardi 12 novembre. S'ensuivra une dernière relecture interministérielle. Aussi, le décret devrait être publié rapidement.

La composition du conseil d'administration implique de saisir les associations d'élus qui y siégeront. La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales s'apprête à leur demander de réfléchir à la désignation de leurs représentants.

La mise en place de la future agence nécessite d'engager une réflexion sur l'organigramme à définir et les fiches de postes à créer pour chacun des agents. L'un des enjeux majeurs à court terme est de rassurer l'ensemble des agents issus des trois structures. Un des points forts que j'ai d'ores et déjà identifié tient à la construction d'une nouvelle culture d'entreprise, qui s'inspire notamment des expériences de l'Épareca et de l'Agence du numérique.

Quels moyens pour cette agence ? Au-delà des moyens propres dont elle sera dotée, il s'agira de signer des conventions avec les agences de l'État avec lesquelles elle travaillera. C'est un point stratégique afin que l'ANCT, sitôt créée, engage les premières actions. Tels sont les différents points concernant l'ingénierie de l'ANCT.

J'en viens maintenant à l'organisation à mettre en place au niveau local avec son réseau, ses partenaires, les collectivités. Je l'ai dit, les préfets de départements, et leurs services, notamment les services techniques de l'État – les directions départementales des territoires (DDT), les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) –, seront les premiers maillons du réseau territorial. À cet égard, la ministre de la cohésion des territoires s'est engagée à envoyer rapidement une circulaire aux préfets pour leur expliquer cette boîte à outils. Il s'agit d'un mode de fonctionnement extrêmement déconcentré. Tous les acteurs concernés sont au plus près des territoires et sont des interlocuteurs quotidiens des collectivités locales. Cette bonne articulation entre le réseau territorial de l'État et l'ANCT est fondamentale, d'autant qu'elle ne doit pas être une structure supplémentaire qui se surajoute aux offres déjà foisonnantes. L'idée est, au contraire, de créer de la simplicité : transparence pour l'utilisateur local et une très grande convergence entre le réseau territorial de l'État et l'ANCT.

Par ailleurs, l'agence devra travailler à se faire connaître de ses potentiels bénéficiaires, au travers notamment des rencontres d'information et de ses publications. À cet égard, le futur directeur général aura un rôle particulier à jouer : il lui appartiendra de porter le message de la nouvelle agence dans les territoires, auprès des collectivités, des élus locaux et de leurs associations.

Mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai bien conscience, arrivant tardivement dans un processus démarré voilà plus de deux ans, d'avoir à combler assez vite un certain nombre de lacunes, mais j'espère vous avoir convaincus de ma totale détermination à mettre en œuvre, au profit des territoires, ce nouvel outil issu d'une vraie convergence des pouvoirs publics !

M. Hervé Maurey, président. – Les premières questions seront posées par notre collègue Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur au Sénat de la proposition de loi dont est issue la loi du 22 juillet 2019.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Monsieur le préfet, mes questions, comme sans doute celles de mes collègues, seront empreintes à la fois d'encouragements et d'inquiétudes. Nous vous remercions d'avoir pris à bras-le-corps cette mission, pour une mise en place de l'agence dès le 1^{er} janvier prochain et alors que le décret en Conseil d'État n'est pas encore paru.

En tant que sénateurs, nous serons particulièrement attentifs à la déclinaison locale de l'action de l'ANCT et à la manière dont les préfets, représentants de celle-ci, coordonneront sur les territoires les divers acteurs et les diverses politiques – Action Cœur de ville et Territoires d'industrie, par exemple –, mais aussi les projets de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Le préfet prendra-t-il tout en main, ou une vraie discussion, une vraie collaboration s'établiront-elles entre les collectivités territoriales et l'État, comme nous l'espérons ?

Comment envisagez-vous l'articulation de l'agence avec les organismes d'État qui y seront affiliés ? Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), en particulier, nous a fait part de certaines inquiétudes. Alors que le Cerema se fait rémunérer, la ministre a rappelé que le recours à l'ANCT serait gratuit pour les collectivités territoriales. Elle a aussi indiqué qu'il n'y aurait plus d'appels à projets, mais des politiques mises en place par l'agence sur les territoires; or les appels à projets se poursuivent...

Par ailleurs, le Sénat avait fixé comme ligne rouge la parité entre l'État et les collectivités territoriales pour garantir le bon fonctionnement de l'agence ; mais, après des efforts des uns et des autres – surtout du Sénat... – pour trouver une solution, il a été décidé que l'État aurait la majorité. Nous avons alors demandé un droit de veto des parlementaires et les élus locaux, mais on a prévu simplement la possibilité de reporter une fois la délibération contestée. Nous sommes donc quelque peu inquiets de la façon dont l'État pourrait prendre totalement la main sur les politiques menées.

Enfin, je pense aux actions futures : l'agence sera-t-elle coordonnatrice des politiques lancées par tous ceux qui veulent montrer qu'ils agissent et garantira-t-elle leur efficacité ? D'aucuns pourraient être contrariés que ce soit toujours le directeur général de l'agence ou les préfets qui reçoivent les félicitations.

M. Yves Le Breton. – D'après mon expérience préfectorale de cinq ans, ce ne sont pas forcément les félicitations qui sont les plus fréquentes...

M. Hervé Maurey, président. – Voilà un point commun entre les préfets et les élus !

M. Yves Le Breton. – La collaboration avec les agences de l'État sera capitale. Chacun doit y trouver son compte : les agences thématiques, qui ont des politiques publiques à mener, et l'ANCT, tournée vers les territoires. Dès cette semaine, je rencontre les actuels directeurs généraux d'agences pour aborder cette question tout à fait stratégique.

Incontestablement, certains appels à projets nationaux ont apporté un souffle. Comme je l'ai constaté dans les Côtes-d'Armor, le projet Action Cœur de ville, en particulier, a été très bien reçu par les villes. En revanche, le bilan est beaucoup moins favorable dans d'autres domaines : parfois, le préfet de département que vous êtes découvrez dans le journal qu'une commune ou une entreprise a été retenue au titre d'un appel à projets national, sans que l'on vous ait demandé votre avis sur la faisabilité du projet ou son acceptabilité sociale. C'est à cette approche très descendante qu'il faut mettre un terme.

S'agissant de la composition du conseil d'administration et de la seconde délibération, vous me permettrez de vous renvoyer à la loi promulguée. Je tiens à vous rassurer sur mon état d'esprit : il est normal de se demander ce qui se passera si tout se passe mal, mais je veux faire le pari de la confiance, car l'agence ne trouvera sa place et sa légitimité que si une harmonie s'instaure, fondée sur une convergence de vision entre le conseil d'administration, son président et le directeur général. Mon intention est de faire fonctionner le conseil d'administration de manière harmonieuse, pour que les grandes orientations soient arrêtées par tous les collègues.

D'après mon expérience, le préfet est l'interlocuteur naturel des porteurs de projets, notamment des collectivités territoriales. De ce point de vue, la légitimité du réseau territorial de l'ANCT devrait s'imposer de manière naturelle. Le choix de ne pas constituer des directions régionales ou départementales rejoint votre souci d'une harmonie aussi grande que possible entre les porteurs de projets, les élus et le représentant de l'État.

M. Hervé Maurey, président. – Mes chers collègues, le nombre de vos demandes d'intervention confirme notre intérêt pour l'ANCT, mais m'oblige à vous demander une particulière concision.

M. Michel Vaspert. – Vous avez dit relever un défi et M. de Nicolaÿ vous a souhaité bon courage. Du courage, je vous en souhaite aussi.

Pour avoir travaillé avec vous pendant trois ans, je n'ai aucune inquiétude sur l'écoute que vous portez aux élus locaux. En revanche, le fonctionnement même de l'agence m'inspire des inquiétudes, notamment pour les territoires fragiles, dont vous souhaitez vous occuper. Comment, fonctionnant comme il est actuellement prévu, à partir de la centralité parisienne, l'ANCT pourra-t-elle toucher le plus profond de la ruralité française ?

Comment l'action de l'agence s'articulera-t-elle avec ce qui existe dans les territoires en matière d'ingénierie, au niveau des départements, mais aussi, désormais, des grandes intercommunalités issues de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ? Comment s'articulera-t-elle aussi avec les services déconcentrés de l'État ? J'ai cru entendre quelques réserves des DDT et DDTM...

M. Yves Le Breton. – Je vous remercie pour vos encouragements. Depuis quelque temps, tout le monde me dit : félicitations et bon courage ! J'ai compris que le défi à relever n'était pas mince...

De fait, les structures de départ sont, pour une bonne part, parisiennes. Certaines ont déjà une réalité territoriale, comme l'Épareca, qui siège à Lille, ou le CGET, qui dispose de commissaires de massifs, mais cela n'est pas suffisant. Mon défi sera de projeter le plus rapidement possible des personnels, de tous statuts, dans les territoires. J'ai bon espoir que nous trouvions assez naturellement des candidats, notamment parmi les agents qui travaillent à Paris, mais résident en province. Du point de vue de l'État, la création de l'ANCT vise notamment à rétablir une relation plus fluide entre les administrations centrales et les services territoriaux.

S'agissant du rapport avec l'ingénierie existante, si je suis porteur pour l'ANCT d'une grande ambition, j'ai bien conscience que nous n'arrivons pas sur un terrain vierge. Des structures d'ingénierie performantes sont en place ; un préfet de département le mesure très bien. La ministre de la cohésion des territoires a clairement indiqué qu'il ne s'agissait pas de leur faire concurrence, mais de mettre en réseau les ressources existantes et, pour la future agence, d'agir sur les territoires qui en ont besoin. Nous nous inscrirons dans cette logique de complémentarité, au profit des territoires qui seront demandeurs.

M. Hervé Maurey, président. – Notre interrogation ne porte pas tant sur la concurrence avec d'autres ressources d'ingénierie ; nous voulons savoir si les collectivités actuellement démunies en la matière trouveront une solution auprès de l'ANCT. S'agissant, par exemple, des ponts – une question sur laquelle notre commission a travaillé pendant plusieurs mois –, les maires pourront-ils se tourner vers l'agence, et que peuvent-ils en attendre ? Bref, qu'est-ce qu'un élu de base – je le dis évidemment sans connotation péjorative – peut espérer de l'ANCT ?

M. Yves Le Breton. – Sur la mobilisation du réseau technique de l'État, mon expérience du réseau des DDT et des DDTM est partielle, mais ces directions ont véritablement la volonté de travailler au profit des élus. Elles ont, certes, été très transformées par la fin de l'ingénierie d'État, mais sont prêtes à s'investir, avec leurs contraintes, notamment en matière d'effectifs.

Sur la question des ponts, je ne me permettrai pas d'apporter une réponse définitive aujourd'hui ; vous avez déjà posé la question à la ministre et je ne voudrais pas me trouver en porte-à-faux avec ce qui vous aura été dit. En revanche, ce sujet peut constituer un axe de travail intéressant avec le Cerema, qui est en partie l'héritier du laboratoire des Ponts et Chaussées, afin de mutualiser l'ingénierie, d'opérer des diagnostics et d'éclairer les communes.

M. Claude Bérit-Débat. – Je suis très dubitatif quant à la création de cette agence et à son apport dans les territoires. Comment allez-vous identifier ses priorités d'intervention sur le terrain et, surtout, comment allez-vous associer les élus au processus de sélection des projets, au sein de l'agence elle-même comme au sein de ses opérateurs partenaires ? Plus généralement, quelle est la place réservée aux élus ? Sans vouloir stigmatiser le rôle de l'État, je ne voudrais pas que cette agence exerce au final une recentralisation dans les départements au travers des préfets.

M. Yves Le Breton. – Monsieur le sénateur, vous avez raison d'être dubitatif : le doute est un bon oreiller pour une tête bien faite. L'ANCT ne trouvera sa légitimité que dans son fonctionnement et dans les résultats qu'elle obtiendra.

Je considère qu'il est essentiel que les élus soient associés à son action. Ils seront présents au conseil d'administration, *via* les représentants de leurs associations, où la politique de l'agence sera discutée. C'est la logique qui gouverne un établissement public par rapport au CGET, qui relevait de l'administration centrale. C'est là un engagement fort de l'État.

Sur le plan local, des enceintes sont prévues par la loi pour associer les élus - notamment les comités départementaux de cohésion territoriale ; il faudra les faire vivre. Les préfets sont familiers de la multiplication de ces instances.

Ma réponse est partielle et basée sur mon expérience : les modalités de travail en commun sont plurielles, et j'ai pu constater qu'aucun grand projet ne sortait dans un département sans que les élus concernés aient pu exprimer leurs besoins et se faire aider. Je fais, de ce point de vue, le pari de la confiance.

M. Patrick Chaize. – J'ai une question sur l'intégration des missions nouvelles de l'agence, notamment à propos du rapport sur les ponts évoqué par le président Hervé Maurey. Certains services de l'État, notamment le Cerema, pourraient apporter leur contribution, mais on distingue mal l'articulation entre eux et l'agence. S'agit-il de conventionnement ou faut-il imaginer une intégration de ces services dans l'ANCT à terme, à l'instar de ce qui a été fait pour l'Agence du numérique ?

Cette dernière avait des bases solides et apportait un véritable service dynamique aux collectivités territoriales, en prenant en compte les territoires de manière remontante et non descendante. Comment cette agence va-t-elle s'intégrer dans l'ANCT ? Offrira-t-elle un exemple à suivre ou faudra-t-il la modifier pour la faire entrer dans un moule plus large ? C'est mon inquiétude : j'ai été réservé sur son intégration dans l'ANCT parce qu'elle apportait un service attendu et qu'il me semblait dangereux de modifier son environnement.

M. Yves Le Breton. – S'agissant de l'éventuelle intégration des agences d'État qui se trouvent dans le champ de coordination de l'ANCT, la création de cette agence est un projet ambitieux, mais l'ajout en son sein, par exemple, de Ademe, de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru) demanderait

plusieurs années de mécano complexe. Le choix de la coordination par l'ANCT est donc pertinent, il reste simplement à le faire vivre, ce qui est une mission stratégique fondamentale qui incombera à son directeur général. L'approche territoriale progresse d'ailleurs ; ainsi, l'agence du Cerema à Saint-Brieuc a signé il y a peu une convention avec l'agglomération de Saint-Brieuc, ce qui constitue un changement culturel très profond pour ces agences, habituées à travailler auparavant en interne au sein de l'État.

S'agissant de l'Agence du numérique, son intégration a pleinement son sens, en raison de sa pratique de travail avec les élus, de sa maîtrise de l'approche territoriale des dossiers. Elle représente un atout pour l'ANCT, car elle lui apportera cette culture. Il en va de même en ce qui concerne l'Épareca.

M. Éric Gold. – Dans l'esprit initial du texte porté par le RDSE, l'ANCT correspondait à un guichet unique visant à simplifier la vie des élus locaux et à favoriser un soutien en matière d'ingénierie, notamment pour les communes les moins dotées. Les députés ont, depuis lors, édulcoré le texte.

Je souhaite que vous nous confirmiez que le nombre limité d'élus présents au conseil d'administration – un seul représentant par association – ne constitue pas un risque d'un soutien moins important aux projets des communes les plus fragiles par rapport aux programmes gouvernementaux.

M. Yves Le Breton. – La ministre a déjà répondu à cette inquiétude : l'objectif principal de l'agence est de travailler au profit des territoires les plus fragiles ; ce n'est pas contradictoire avec la mise en œuvre de projets nationaux. Ainsi, un projet comme Action Cœur de ville est un projet national, mais fortement territorialisé au profit des zones qui en ont besoin. L'ANCT ne trouvera sa raison d'être que dans ce travail au profit des territoires les plus fragiles.

S'agissant de la relation avec les élus, sa composition a certes été fixée par le législateur, mais le conseil d'administration sera, par définition, un lieu dans lequel les associations d'élus exprimeront leurs besoins et leur volonté pour la stratégie d'action de l'agence. Au niveau territorial, on ne peut pas envisager que l'agence puisse être actionnée par le délégué territorial qu'est le préfet sans que les élus concernés soient étroitement associés à cette demande.

M. Cyril Pellevat. – Je suis élu d'un territoire de montagne et je crains que cette spécificité ne se retrouve noyée dans la ruralité au sens large, dans la mesure où l'Association nationale des élus de montagne n'aura qu'un seul siège au conseil d'administration. Les enjeux spécifiques sont pourtant importants : agropastoralisme, tourisme, et j'en passe.

M. Yves Le Breton. – La montagne trouvera toute sa place au conseil d'administration, car les territoires les plus fragiles pourront recouvrir des territoires de montagne, lesquels entrent donc pleinement dans la cible. À l'instar de la manière dont procède aujourd'hui le CGET, nous aurons l'obligation de travailler sur des programmes spécifiques à la montagne. À ce titre, l'éclairage du conseil d'administration par les élus de la montagne sera essentiel : je viens moi-même d'un département dans lequel la notion de montagne est quelque peu éthérée...

Mme Angèle Prévaille. – À l'occasion de la discussion du projet de loi, nous nous étions interrogés sur les moyens alloués à l'agence. Dans le projet de loi de finances

pour 2020, le programme 112 de la mission « Cohésion des territoires » prévoit une ligne de 50 millions d'euros. S'agit-il de moyens constants par rapport aux structures existantes ? Cela signifie-t-il que nous pouvons espérer des moyens nouveaux et des redéploiements pour les territoires, notamment pour les services des préfetures, qui subiront une charge de travail supplémentaire ? Dans les départements où une agence d'ingénierie existe déjà, les élus y adhèrent moyennant une cotisation. L'ANCT va-t-elle inciter les élus à le faire ?

S'agissant de l'information des élus, ceux-ci seront vigilants, car, comme mes collègues, je les ai tenus régulièrement informés.

Vous nous dites que les préfets ont une connaissance des territoires, mais j'ai toujours vu arriver des préfets qui ne connaissaient pas du tout le département. Il me semble que les élus sont de bien meilleurs connaisseurs de leur territoire.

M. Hervé Maurey, président. – Nous ne saurions reprocher aux préfets de ne pas connaître un département à leur arrivée.

M. Yves Le Breton. – C'est l'essence même du métier préfectoral que d'agir au profit des territoires. Une des raisons pour lesquelles j'ai l'honneur de postuler à ces fonctions tient à la connaissance des territoires que j'ai acquise durant mes cinq années comme préfet et durant mes expériences antérieures. Après quelques mois, un préfet connaît bien les élus de son département ainsi que les projets qui émergent et est parfaitement en mesure de faire l'interface entre l'ANCT et les élus.

En ce qui concerne les moyens de l'agence, les moyens en personnel correspondent à la reprise des structures intégrées, à l'exception de la part de ceux du CGET consacrée aux fonctions d'administration centrale, qui remonte à la Direction générale des collectivités locales (DGCL), au titre de la tutelle que celle-ci exercera sur l'ANCT. Il reviendra au directeur général d'utiliser cette ressource au profit des territoires. Un crédit de 10 millions d'euros consacré à l'ingénierie pourra être mobilisé sur les projets locaux qui le nécessitent.

L'essentiel des ressources de l'agence se trouve toutefois dans les structures qui entrent dans son champ de coordination. Des crédits issus, notamment, des programmes 112 et 147 seront distribués par la DGCL, mais il reviendra à l'ANCT de mobiliser les opérateurs de l'État sur les projets qui en ont besoin. Cette question est donc bien essentielle, mais il faut en avoir une vision large.

S'agissant des agences d'ingénierie existantes, il ne revient pas à l'ANCT d'inciter une commune à y adhérer, mais beaucoup d'élus se sont tournés, après la fin de l'ingénierie d'État, vers l'offre existante, dans de nombreux départements. L'ANCT et ce réseau doivent donc nécessairement être complémentaires et l'agence peut se donner les moyens de mieux diffuser la connaissance sur les compétences acquises par ces associations. Dans le département des Côtes-d'Armor, où il n'existe pas d'agence d'urbanisme, certaines collectivités se sont ainsi tournées vers celle de Brest. Il y a bien une complémentarité et non une opposition.

Bien entendu, il faudra faire connaître l'agence aux élus et faire comprendre le principe du guichet unique grâce au préfet.

M. Rémy Pointereau. – J’apprécie que vous souhaitiez concentrer votre action sur les territoires les plus fragiles. L’agence ne doit pas être un machin de plus. Il faudrait d’ailleurs supprimer d’autres agences pour éviter la multiplication des intervenants. Au Sénat, durant les débats, nous avons imaginé que l’agence intervienne pour le maintien et le développement des services publics et pour la revitalisation des centres-bourgs. Y êtes-vous favorable ?

Par ailleurs, pensez-vous que l’ANCT doive prendre des participations dans des sociétés locales ?

Enfin, êtes-vous favorable au maintien du dispositif et des financements des zones de revitalisation rurale (ZRR), alors que Bercy semble privilégier la dotation d’équipement des territoires ruraux (DETR) ?

M. Yves Le Breton. – La revitalisation des centres-bourgs est typiquement dans le champ de compétence de l’ANCT. C’est un sujet fondamental où l’on peut avoir des résultats très rapidement. Les élus s’y investissent d’ailleurs beaucoup, comme j’ai pu le constater dans mes précédentes fonctions dans le département des Côtes-d’Armor.

L’agence pourra prendre des participations, mais seulement dans le champ des compétences de l’Épareca, sachant que son action est élargie au-delà des quartiers « politique de la ville ».

Enfin, s’agissant des zones de revitalisation rurale (ZRR), je ne peux pas vous donner de réponse définitive, le sujet du zonage étant éminemment complexe, mais je veux éviter toute confusion : il n’y a aucune opposition entre ZRR et DETR, qui ont des objectifs différents.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Vous avez parlé de simplicité, de réactivité, de guichet unique, mais nous avons entendu dire que l’article 17 du projet de décret actuellement au Conseil d’État prévoit la saisine du préfet de région par le préfet de département lorsqu’il est saisi en tant que délégué territorial pour mobiliser les moyens de l’agence. Est-ce que vous confirmez l’existence de cette disposition, qui viendrait considérablement alourdir le fonctionnement de l’agence ?

Par ailleurs, comment voyez-vous la mobilisation de la réserve citoyenne pour la cohésion des territoires ?

M. Hervé Maurey, président. – Je tiens à dire que nous n’avons pas été associés à la préparation de ce décret.

M. Yves Le Breton. – Monsieur le président, il sera tenu compte de cette remarque pour l’avenir.

Pour information, cette remontée avait été envisagée dans le cadre de la préfiguration, mais cette mesure ne figure pas dans le projet de décret. L’interlocuteur naturel des élus est bien le préfet de département. Pour des projets plus importants, on pourra imaginer la désignation de préfets coordonnateurs.

M. Guillaume Gontard. – Il y a un véritable besoin d’ingénierie dans les petites collectivités. Comment faire pour que cette agence soit visible ?

Vous avez beaucoup parlé de guichet unique. Pour l'instant, j'ai plutôt l'impression que nous allons avoir une grosse structure qui va contractualiser avec d'autres structures plus petites. Comment ce conventionnement va-t-il fonctionner concrètement ?

Enfin, s'agissant de la gouvernance, le ministère de la transition écologique ne fait pas partie des ministères de tutelle. Est-ce un problème pour vous, considérant que l'agence va être confrontée à ce type de questions ?

M. Yves Le Breton. – Je veux revenir sur les inquiétudes des futurs personnels, qui seront issus de trois structures, comme je l'ai dit précédemment. Il faut savoir que c'est inhérent à ce genre de transformation, mais nous saurons les rassurer.

Vous avez raison, monsieur le sénateur, tout l'enjeu est de faire connaître l'agence auprès des élus. Mon message sera de dire que l'ANCT est non pas une structure, mais un moyen d'action.

Les conventionnements avec d'autres opérateurs de l'État sont un passage obligé, mais les élus n'ont pas à se soucier de cette complexité. Elle sera assumée en amont par l'ANCT. Par ailleurs, tous les ministères ne pouvaient évidemment pas trouver leur place au conseil d'administration, mais les questions liées à la transition écologique seront au cœur de nos préoccupations.

M. Frédéric Marchand. – Vous avez parlé de coordination. En quoi est-ce différent du conventionnement ? Avez-vous imaginé une relation particulière avec le Sénat, chambre des territoires ?

M. Yves Le Breton. – La coordination est dans la loi. C'est le pivot de l'action de l'agence. L'urgence sera de la mettre concrètement en œuvre.

La communication est un enjeu essentiel. De ce point de vue, tous les relais d'information, notamment le Sénat, seront précieux. Les parlementaires seront porteurs de messages très importants. À cet égard, le fait que le directeur général de l'agence soit nommé selon la procédure de l'article 13 de la Constitution est un signal fort adressé aux deux chambres.

M. Hervé Gillé. – Ne pourrait-on pas imaginer une évaluation de l'action de l'agence au niveau départemental ? Comment s'inscrit l'agence par rapport aux contrats de plan État-Régions (CPER) ? Allez-vous valoriser le rôle des départements dans l'aménagement ? Comment pensez-vous incarner ces coopérations territoriales ?

M. Yves Le Breton. – L'évaluation est bien évidemment primordiale : est-ce que ce que nous faisons a un impact dans la vie quotidienne des gens ? Le préfet dispose d'un certain nombre d'outils, notamment le comité de coordination territoriale, qui lui permet de balayer les projets et de mettre en ligne les différentes collectivités.

Je connais effectivement l'action des départements en matière d'aménagement du territoire. De par mon expérience, je sais que la coopération entre les différents niveaux de collectivités territoriales se fait de manière naturelle, autour du représentant de l'État, sans notion de hiérarchie.

M. Benoît Huré. – Quand j'ai entendu parler de l'ANCT, je me suis dit : « Encore un machin de plus ! ». Pourtant, après les travaux parlementaires, et après vous avoir

entendu, je dois vous avouer que je suis rassuré. J'ai envie de dire : « Voilà enfin l'outil qui va nous permettre de réduire les inégalités territoriales ! »

Grâce à cette agence, je pense que les élus pourront désormais tenir le choc devant la complexité de certains montages administratifs, à condition, monsieur le préfet, que vous ayez réellement autorité pour jouer le rôle de coordonnateur et mettre d'accord toutes les administrations et les opérateurs de l'État que nous avons évoqués, qui sont souvent tentés de jouer les électrons libres. Sera-ce vraiment le cas ?

Je n'ai pas d'inquiétude pour les moyens financiers ou humains. On sait qu'il existe un potentiel immense de redéploiement. J'ai écouté avec attention lorsque vous avez évoqué des transferts de compétences de l'administration centrale vers les territoires. C'est très bien. Je n'ai pas d'inquiétude non plus, *a priori*, quant à la prééminence de l'État, en nombre de voix, au sein du conseil d'administration, car je ne peux tout simplement pas imaginer, même si les élus sont en minorité, que l'État et l'ANCT puissent avancer seuls en faisant fi des élus. Je vois donc cet outil avec un grand intérêt.

M. Yves Le Breton. – Je partage tout à fait vos propos quand vous évoquez les complexités administratives auxquelles sont confrontés beaucoup de porteurs de projets. Gérer cette complexité fait partie du travail quotidien du représentant de l'État : selon une formule que j'ai entendue dans mon département, le préfet a un extincteur dans une main, car on vit dans une société où le moindre petit incendie peut s'embraser très vite, et une bouteille d'huile dans l'autre main, pour pouvoir faire tourner les rouages de la machine. Le préfet passe une grande partie de son temps à coordonner l'action de différents services qui ont chacun leur logique de fonctionnement et leur légitimité pour conduire la politique publique qu'ils doivent mener. Mais les politiques publiques doivent s'articuler sur la base d'un projet, en fonction de l'intérêt général.

Sur la capacité à remembrer le paysage administratif, je serai plus modeste, car ce n'est pas la mission de l'ANCT...

M. Benoît Huré. – Mais il faut bien que quelqu'un tranche à un moment !

M. Yves Le Breton. – Pour les projets de l'État, c'est le rôle du préfet ; quant à l'ANCT, elle aura la capacité de coordonner l'action de différentes agences de l'État en fonction d'un prisme territorial.

M. Didier Mandelli. – La question de la mobilité est consubstantielle à toute politique d'aménagement et de cohésion des territoires. Je n'ai pas trop d'inquiétude sur le volet consacré à l'aide technique pour les infrastructures. En revanche, dans le cadre de la loi d'orientation des mobilités (LOM), nous avons regretté l'absence de financement de l'État en contrepartie du transfert de la compétence relative à la gestion des mobilités aux intercommunalités. C'est pourquoi je voudrais savoir si l'agence aura pour mission d'accompagner les intercommunalités dans la mise en œuvre de cette compétence.

M. Yves Le Breton. – La question des mobilités est centrale. Sur ce sujet, comme sur d'autres, l'angle d'approche de l'ANCT sera d'aider les collectivités qui en ont besoin. Certaines intercommunalités ont déjà déployé des actions en la matière et estiment qu'elles n'ont pas besoin d'aide. En revanche, d'autres intercommunalités en ont besoin. Il appartiendra au conseil d'administration de l'agence de déterminer, notamment avec les élus

membres, les priorités de l'agence. J'ai le souci d'apporter de l'aide le plus rapidement possible sans créer de déception.

Mme Nicole Bonnefoy. – Vous avez dit que l'ANCT serait au service des territoires qui en font la demande, dont les plus fragiles. Je suis élue d'un département fragile où les communautés de communes se sont élargies, mais les problèmes se sont amplifiés avec elles... J'ai fait la promotion de l'agence auprès des communautés de communes. Elles attendent un soutien en matière d'ingénierie. D'où ma question : les concours de l'agence en cette matière seront-ils gratuits ?

M. Yves Le Breton. – Le principe de gratuité a été affirmé à plusieurs reprises. L'agence a vocation à agir à titre gratuit.

Mme Michèle Vullien. – Je veux vous interroger sur les métropoles, qui ne sont pas réputées être des territoires fragiles, et poser la question de leurs relations avec leur environnement. La Métropole de Lyon, qui est une collectivité de plein droit, qui possède ses services d'ingénierie et travaille déjà avec l'ensemble du territoire, est mitoyenne du département du Nouveau-Rhône. Qui sera garant de l'équité entre les territoires ? Certaines collectivités feront appel à l'ANCT, d'autres fonctionneront différemment. J'ai du mal à comprendre comment fonctionnera l'agence. Le Cerema n'a pas été intégré dans l'ANCT, heureusement, car il était issu lui-même d'une fusion récente. La question du personnel se pose aussi. Comment cela se passera-t-il ? Comment l'agence interviendra-t-elle dans des territoires spécifiques où coexistent une métropole et un département ?

M. Yves Le Breton. – Les métropoles, évidemment, ne sont pas, *a priori*, les territoires auxquels on pense en premier lieu pour l'action de l'ANCT. En revanche, la question de la coopération entre ces métropoles et leurs zones d'influence est fondamentale et figure déjà au cœur de l'activité du CGET. L'enjeu est de faire bénéficier de la dynamique métropolitaine les territoires situés en périphérie. C'était déjà l'une des questions clefs en Bretagne : comment faire en sorte que Rennes et Brest travaillent aussi au profit des territoires environnants ? Cette question est fondamentale. J'en reviens aussi à ce que je vous disais tout à l'heure sur la nécessaire complémentarité entre l'action de l'agence et ce qui se fait déjà. Les métropoles mènent déjà un travail de coopération avec les collectivités de leur périphérie. Il faut l'encourager. Il conviendrait aussi de mutualiser les acquis de l'expérience.

M. Hervé Maurey, président. – Comment envisagez-vous l'articulation entre un président, élu au sein du collège des élus, et un directeur général nommé par décret ?

M. Yves Le Breton. – Cette question est fondamentale dans tout établissement public. Cette articulation se résume d'abord à une rencontre entre deux personnes. Elle doit reposer aussi sur la transparence dans l'action parce que chacun a son rôle et chacun doit l'assumer. Si je suis nommé, j'exercerai un métier nouveau pour moi, celui de directeur général d'établissement public. J'aborde ce sujet avec beaucoup de confiance. Ce mode de fonctionnement me semble tout à fait intéressant ; il constitue l'un des intérêts du métier et l'une des raisons pour lesquelles je me suis porté candidat.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie. J'espère que si vous êtes nommé, comme on peut l'imaginer, vous pourrez revenir devant nous assez rapidement, une fois l'agence installée, pour faire le point sur sa mise en route et répondre plus en détail aux questions que l'on se pose aujourd'hui.

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.

Vote sur la proposition de nomination de M. Yves Le Breton, candidat proposé aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires

M. Hervé Maurey, président. – Nous venons de procéder à l'audition de M. Yves Le Breton, candidat proposé aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

Nous allons désormais procéder au vote.

Le vote se déroulera à bulletins secrets, comme le prévoit l'article 19 *bis* du Règlement du Sénat, et les délégations de vote ne sont pas autorisées, en vertu de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote.

Le dépouillement se déroulera de manière simultanée avec la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale.

L'article 13 de la Constitution dispose que le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Il est procédé au vote.

Questions diverses

M. Hervé Maurey, président. – Notre bureau a décidé la création d'une mission d'information au sein de notre commission sur la gouvernance et la performance des ports maritimes, à l'initiative de M. Vaspert. Elle comprendra douze membres : quatre du groupe Les Républicains, deux du groupe Socialiste et républicain, deux du groupe Union Centriste, et un membre de chacun des groupes communiste républicain citoyen et écologiste, Rassemblement Démocratique et Social Européen, Les Indépendants – République et territoires et La République en Marche. Les membres du groupe d'études « Mer et littoral », qui est fonctionnellement rattaché à notre commission, seront naturellement associés à ses travaux et pourront assister aux auditions.

La réunion est close à 12 h 05.

Dépouillement simultané, au sein des commissions du développement durable et de l'aménagement du territoire des assemblées, du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président de la République, de M. Yves Le Breton aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

La commission procède au dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le président de la République, de M. Yves Le Breton aux fonctions de directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, simultanément à celui de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale.

Résultat du scrutin :

Nombre de votants : 28

Bulletin blanc : 1

Nombre de suffrages exprimés : 27

Pour : 27

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Projet de loi de finances pour 2020 – Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire, chargé des transports

M. Hervé Maurey, président. – Nous avons le plaisir de recevoir cet après-midi M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État chargé des transports. Le 19 novembre, nous recevrons, également dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, Mme Elisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. Nous accueillons par ailleurs Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial de la commission des finances.

Monsieur le secrétaire d'État, nous avons souhaité vous auditionner au sujet du projet de loi de finances pour 2020, qui comporte plusieurs mesures importantes relatives aux transports.

En matière de fiscalité, le projet de budget traduit les annonces faites par le Gouvernement au début de l'été – à la veille de la commission mixte paritaire sur le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM) –, qui prévoient : la diminution de 2 centimes d'euro par litre du remboursement de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le gazole dont bénéficient les entreprises de transport routier de marchandises, ce qui représente une hausse de la fiscalité sur ce secteur de 140 millions d'euros par an ; une augmentation de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, comprise entre 1,50 et 3 euros par billet pour les vols intérieurs et intra-européens, et entre 9 et 18 euros pour les vols hors Union européenne, représentant un produit supplémentaire de

180 millions d'euros par an. Ces deux recettes seront affectées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) pour financer la hausse de ses dépenses, conformément à la trajectoire prévue par la LOM, qui s'élèveront à près de 3 milliards d'euros l'année prochaine.

La hausse de la fiscalité sur le transport aérien et le transport routier pose toutefois la question de l'accompagnement de ces secteurs pour s'orienter vers des technologies moins émettrices de gaz à effet de serre, à travers par exemple le soutien au développement d'une filière de biocarburants pour l'aviation, question sur laquelle le projet de loi de finances est muet. Les acteurs de ces secteurs nous disent qu'ils sont prêts à supporter une hausse de la fiscalité, à condition que les recettes puissent leur permettre de réduire leurs émissions, et que des perspectives leurs soient données sur l'évolution du cadre fiscal et réglementaire. Que pouvez-vous leur répondre ?

Il y a un autre sujet absent de ce projet de loi de finances sur lequel nous souhaiterions vous entendre : la taxe carbone, dont le montant est actuellement gelé à son niveau de 2018. Quelle est votre position sur cette question ? L'objectif du Gouvernement est-il, à terme, de réintroduire une trajectoire d'augmentation de cette taxe ? Si oui, à quelles conditions ?

Par ailleurs, qu'attendez-vous de la Convention citoyenne pour le climat sur cette question ? Certains en effet se demandent si cette convention, dont nous auditionnerons prochainement les responsables, n'a pas été uniquement mise en place pour remettre la question de la taxe carbone au cœur de l'actualité.

Ce projet de budget n'est pas au rendez-vous sur deux sujets majeurs : le financement de la compétence d'organisation des mobilités des communautés de communes, d'une part, le financement de l'entretien des ouvrages d'art gérés par les collectivités territoriales, d'autre part ; aucun financement n'est en effet prévu sur ce point alors que le rapport réalisé par notre commission montre l'urgence d'aider les communes et les intercommunalités à entretenir leur patrimoine de ponts.

Nous souhaiterions également vous entendre sur le sujet des petites lignes ferroviaires. Nous sommes toujours en attente du rapport du préfet Philizot, mais pourriez-vous nous donner quelques éléments sur ce sujet ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État auprès de la ministre de la transition écologique et solidaire, chargé des transports. – Je présenterai les principaux éléments du budget avant de répondre aux questions.

Ce budget est celui des engagements tenus, tant sur les mobilités du quotidien que sur les investissements structurants de moyen et long termes. Il s'inscrit dans le contexte des épisodes de l'automne 2018, qui ont mis en exergue l'importance des problématiques de transport pour nos concitoyens et le rapport très intime qu'ils ont à la mobilité au sens large. Nous avons donc mis les investissements structurels et le maintien de la qualité de service offert au cœur de notre politique, et la question environnementale au centre de nos choix de politique publique.

Le budget représente 9,8 milliards d'euros, hors CDG Express, soit une hausse de 6,3 % par rapport à l'an passé, et met en œuvre les engagements pris à l'occasion du débat sur la LOM. Le budget de l'Afitf est ainsi porté à un peu moins de 3 milliards d'euros. L'Agence

disposera donc de moyens supplémentaires, notamment de 80 millions d'euros pour la régénération des réseaux routiers et fluviaux existants.

La réalisation des engagements porte également sur les trains d'équilibre du territoire (TET). Le conseil d'administration de la SNCF a validé la commande de nouveaux trains Corail, notamment pour les lignes Paris-Orléans-Limoges-Toulouse et Paris-Clermont. 22 millions d'euros sont consacrés à l'acquisition de 28 nouvelles rames. Au-delà, ce budget consacre l'engagement de l'État pour le ferroviaire : 2,2 milliards d'euros de concours au réseau ferré national ; reprise de la dette ; nouveau programme visant à tenir l'engagement de l'État pris lors du pacte ferroviaire de l'an dernier.

De nouvelles règles sont prévues afin d'assurer les engagements de l'État et la soutenabilité du groupe public ferroviaire.

La mobilité durable est un autre sujet de préoccupation fondamentale du Gouvernement. Pour atteindre cet objectif, nous avons souhaité tripler la part des déplacements à vélo d'ici à 2024 et nous engageons 350 millions d'euros sur sept ans à cet effet. Nous créons aussi le forfait mobilité durable afin d'encourager les salariés à recourir aux modes de transport alternatifs à la voiture.

L'aide au transport combiné est confirmée. Nous pourrions évoquer ultérieurement le cas du train des primeurs.

Nous consacrons 292 millions d'euros à la politique du transport maritime. Je salue l'engagement des bénévoles et des personnels de la société nationale de sauvetage en mer (SNSM), qui le paient parfois au prix de leur vie, comme cela s'est produit aux Sables-d'Olonne. Leur concours au secours en mer est indispensable et l'État maintiendra le niveau de dotations de 2019.

L'État confirme également en 2020 son engagement auprès des ports en sécurisant les moyens nécessaires à leur bon entretien, notamment en matière de dragage, et en poursuivant les opérations de développement inscrites dans les contrats de plan État-région (CPER). La France est à l'initiative dans les enceintes internationales sur les sujets de pollution maritime et de qualité de l'air. Nous défendons la mise en place d'une zone à faibles émissions en Méditerranée, à l'instar de ce qui existe déjà en Manche et mer du Nord. Nous portons, en outre, une proposition sur la baisse des émissions de CO₂ par la réduction de la vitesse des navires de commerce. Ces discussions ont vocation à prospérer dans un temps court.

Le volet aviation civile du budget 2020 se structure autour de deux axes principaux. Le premier est le maintien d'un haut niveau d'investissement en matière de sécurité. Sur les 2,29 milliards d'euros du budget de la direction générale de l'aviation civile (DGAC), un effort particulier est consacré aux investissements permettant de garantir des services de navigation aérienne de haut niveau, conformes à la période 2023-2024. Le deuxième axe est la limitation des impacts environnementaux du secteur aéronautique.

Dans le souci de préserver nos finances publiques, nous poursuivons le désendettement de la DGAC en vue de le ramener à son niveau de l'année 2005.

L'État tient l'engagement présidentiel de ne pas augmenter la taxe carbone. En effet, monsieur le président, ce sujet sera sans doute abordé lors de la Convention citoyenne pour le climat, laquelle est cependant tout à fait autonome.

Le financement de la compétence mobilité des intercommunalités a été la pomme de discorde de nos débats d'hier. Le Gouvernement a souhaité qu'il soit assuré dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale, à travers l'affectation d'une part dynamique de TVA en remplacement du produit de la taxe d'habitation.

S'agissant de la compensation du versement transport, le Gouvernement est prêt à proposer un amendement visant à sécuriser les collectivités, aujourd'hui minoritaires, qui seraient dans une situation défavorable en raison de la baisse de cette compensation.

Pour ce qui concerne la loi « Didier », j'avais rappelé lors du débat sur la sécurité des ponts au Sénat il y a un mois, que le recensement des ouvrages de rétablissement – plus de 15 000 sont concernés – est en cours. La liste de ces ouvrages est ouverte à consultation jusqu'à la fin de l'année ; lorsqu'elle sera arrêtée par décret, il sera possible de passer à la phase suivante : la répartition financière entre les différentes collectivités et l'État des opérations de régénération de ces ponts, qui sont essentiels pour l'aménagement du territoire.

L'avant-projet du rapport Philizot, qui m'a été remis lorsque j'ai pris mes fonctions au ministère, établit le diagnostic de l'état des voies ferroviaires, ligne par ligne, et donne des éléments financiers concernant le coût de la régénération. J'ai souhaité que le préfet Philizot aille plus loin, afin que nous disposions d'ici à la fin novembre ou au début décembre, à la fois, de son rapport et d'un plan d'action régional concerté avec les régions, en vue d'engager une phase concrète de travail sur les petites lignes et de tester les solutions adaptées – je pense notamment au train léger et au train à hydrogène. Ce plan d'action opérationnel sera de nature à satisfaire les attentes des territoires, des citoyens et des élus.

M. Didier Mandelli, rapporteur pour avis. – Le budget 2020 sera le premier adopté après la LOM. Le travail réalisé par le Sénat, qui a été repris par l'Assemblée nationale pour sanctuariser les ressources de l'Afif, a été bénéfique. Il s'agit donc d'un moment important pour le secteur des transports, avec la mise en œuvre de plusieurs réformes d'ampleur.

Ma première remarque porte sur la régénération du ferroviaire. L'investissement estimé pour remettre en état l'ensemble de nos petites lignes, évoqué par le préfet Philizot, s'élève à 7,4 milliards d'euros. C'est un montant considérable, notamment au vu du budget global consacré au ferroviaire par les régions, qui est de l'ordre de 7 milliards par an.

Le Premier ministre avait annoncé que 200 millions d'euros supplémentaires par an seraient investis à partir de 2022. Ce montant est toutefois à mettre en regard avec le besoin d'investissement précédemment évoqué. En tiendrez-vous compte dans le contexte de l'actualisation du contrat pluriannuel entre l'État et SNCF Réseau ?

Je souhaiterais également savoir quelles suites vous comptez donner au rapport de la Cour des comptes sur les trains express régionaux (TER), qui dresse un bilan sévère de l'évolution de l'offre et de la qualité de service. Quel regard portez-vous sur le partage actuel des missions et des responsabilités entre l'État, les régions et le gestionnaire d'infrastructure ?

S'agissant du transport fluvial, le projet de loi de finances prévoit une diminution du plafond d'emploi de 112 postes de Voies navigables de France (VNF), et ce plafond est en diminution depuis 2013. Ne pensez-vous pas que ces diminutions successives vont à rebours de l'ambition de développement du transport fluvial ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. – Je lierai le sujet du rapport Philizot à celui du contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État, dont la révision est le corollaire de la reprise de 35 milliards d'euros de la dette par l'État. Les objectifs sont à cet égard multiples : assurer la soutenabilité à long terme de SNCF Réseau ; renforcer les investissements sur la signalisation et la performance des lignes à grande vitesse ; régénérer le réseau ; soutenir les petites lignes. Des contraintes nouvelles sont à prendre en compte, comme le problème du glyphosate qui induit des surcoûts...

Le contrat de performance doit faire la synthèse de tous ces éléments tout en respectant l'ambition d'augmenter de 200 millions d'euros par an le volume de régénération des lignes, notamment du réseau secondaire.

Plus de 7 milliards d'euros de besoins en investissement : ce chiffre correspond à la situation antérieure à l'optimisation industrielle du côté de SNCF Réseau, éventuellement sous forme de gestion déléguée aux régions.

S'agissant des trains légers, qui circulent sur des lignes peu fréquentées, on constate que, dans d'autres pays, ces trains ont certes une capacité moindre mais qu'ils coûtent à peu près 40 % de moins à l'acquisition – leur exploitation est donc aussi moins chère – et qu'ils sollicitent beaucoup moins les voies. Les premières estimations industrielles dont nous disposons indiquent que nous pourrions réaliser une économie de 30 ou 40 % sur les travaux d'entretien et de régénération. Le gisement d'économies et l'optimisation industrielle que nous pouvons en attendre sont donc très importants. Le plan d'action issu du rapport Philizot doit apporter une réponse concrète et aboutir à un chiffre bien différent des 7 milliards d'euros précédemment évoqués.

Pour ce qui concerne le transport fluvial, l'État consacre des moyens à la régénération d'ouvrages et d'écluses, *via* la modernisation, la mécanisation, l'automatisation, ainsi que la centralisation des postes de commandement. Nous veillerons à ce que la réduction du nombre de postes, que vous avez justement évoquée, ne nuise pas au service rendu. Nous tentons également d'apporter des réponses adéquates aux questions que pose l'activité touristique saisonnière sur les canaux.

Vous avez cité le rapport de la Cour des comptes sur le trafic TER. Nous avons pris un décret afin de donner aux régions des moyens en termes de transparence et de communication des données. Le sujet du train en région s'inscrit tout à fait dans le cadre du rapport Philizot et du schéma des lignes fines de desserte du territoire.

M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis. – Notre commission est saisie pour avis de plusieurs mesures fiscales du projet de loi de finances relatives aux transports. M. le président en a cité deux en introduction : la diminution de 2 centimes d'euros du remboursement de la TICPE sur le gazole dont bénéficie le secteur du transport routier de marchandises, et la hausse de la taxe sur les billets d'avion.

S'agissant du transport routier de marchandises, il est regrettable que la mesure finalement retenue pour faire contribuer ce secteur au financement des infrastructures soit

celle d'une augmentation de la TICPE, qui portera majoritairement sur les transporteurs nationaux, alors que tout l'enjeu était de faire contribuer les transporteurs étrangers qui utilisent nos infrastructures – d'ailleurs sans les payer puisqu'ils se ravitaillent en carburant en dehors de France. Pourquoi, monsieur le secrétaire d'État, avoir renoncé à mettre en place une vignette qui aurait également concerné les poids lourds étrangers ?

Pour ce qui est du transport aérien, quelles réponses pouvez-vous apporter aux compagnies aériennes qui demandent un soutien au développement d'une filière de biocarburants pour pouvoir réduire leurs émissions de gaz à effet de serre ?

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit également de supprimer le tarif réduit de TICPE sur le gazole non routier (GNR) d'ici à 2022. Une telle mesure était déjà prévue dans le précédent projet de budget, mais elle avait été supprimée à la suite du mouvement des gilets jaunes. Toutefois, contrairement à l'année dernière, le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une suppression, non pas brutale, mais lissée dans le temps et assortie de mesures d'accompagnement. Cela montre bien, monsieur le secrétaire d'État, qu'en matière de transition énergétique, lorsque l'on prend le temps de concerter les acteurs du secteur, on peut aboutir à des solutions de compromis acceptable.

En contrepartie de cette suppression, un amendement a été adopté à l'Assemblée nationale pour étendre le bénéfice du fonds de compensation pour la TVA (Fctva) aux dépenses d'entretien des réseaux de collectivités. Pouvez-vous nous confirmer que cela concernera tous les réseaux gérés par les collectivités, les réseaux secs comme les réseaux humides ?

Je souhaite, en conclusion, vous interroger sur le malus automobile. Le projet de loi de finances prévoit une réforme de la fiscalité applicable aux véhicules en raison, notamment, de l'entrée en vigueur du nouveau cadre réglementaire européen relatif à la mesure des émissions de CO₂, qui conduit à réévaluer à la hausse de 25 % le niveau des émissions des véhicules. Il est prévu qu'une nouvelle grille tarifaire des malus soit instaurée au cours du premier semestre de l'année prochaine, à une date encore incertaine. Pourquoi ne pas procéder à une telle bascule au 1^{er} janvier 2021 ? Ce serait beaucoup plus clair pour les professionnels et pour les consommateurs.

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. – Vos questions me replongent dans premiers jours au ministère, lors desquels j'ai dû affronter la faillite de deux compagnies aériennes et avoir une discussion exigeante avec les routiers. Sur le GNR, nous avons essayé de construire avec eux un dispositif global permettant de préserver la compétitivité du secteur tout en apportant des réponses concrètes à leurs préoccupations fiscales.

S'agissant de la réduction de 2 centimes d'euro du remboursement de TICPE, nous avons mis en œuvre un mécanisme de transparence visant à ce que les acteurs du transport routier de marchandises puissent répercuter à leurs clients ces 2 centimes ; une forme de neutralité financière sera ainsi assurée. Afin qu'ils bénéficient d'une certaine stabilité fiscale, je leur ai proposé de créer une mission visant à poser le cadre d'un contrat de transition énergétique, avec une visibilité très claire sur les différents dispositifs de suramortissement et d'avantages fiscaux. Je leur ai aussi proposé de travailler sur le délai de remboursement de la TICPE. Nous avons enfin ouvert un champ de réflexion sur l'application du taux réduit de TICPE à la pompe, qui était une demande des syndicats de transporteurs routiers. Cette mission sera prochainement lancée et ses conclusions seront rendues au printemps 2020.

Nous avons prévu des mesures pour renforcer l'attractivité des métiers du transport poids lourd, qui pourraient être présentés aux jeunes à l'occasion du Service national universel (SNU).

Sur le transport aérien, on a pu observer une forme de questionnement, si ce n'est de stigmatisation, ressentie par le secteur. Soyons clair, il s'agit d'un mode de transport complémentaire. S'il doit en effet réaliser sa transition énergétique, il représente, pour les longues distances, une solution adaptée aux besoins exprimés dans les territoires en termes de désenclavement. J'insiste sur ce point : les transports doivent se concevoir en complémentarité.

J'ai souhaité qu'on réactive le Conseil supérieur de l'aviation civile (CSAC), au niveau du ministère, afin qu'il mène des travaux sur la compétitivité de la filière et l'acceptabilité sociale et environnementale. Une réflexion importante a d'ores et déjà eu lieu lors des Assises nationales du transport aérien.

Vous me demandez si l'amendement adopté à l'Assemblée nationale sur l'extension du Fctva intègre l'ensemble des dépenses d'entretien des réseaux secs et humides. C'est le cas.

La refonte du dispositif du malus prévoit des seuils rehaussés. Le montant maximal du malus est porté de 10 500 à 12 500 euros. La LOM a permis d'enclencher la phase, irréversible, du verdissement du parc automobile. Les constructeurs automobiles, s'ils constatent que le niveau des investissements dans ce domaine est considérable, reconnaissent aussi que cette transition vers l'électrique était nécessaire. Il s'agit désormais de trouver les bons leviers d'incitation ainsi que les volumes de financement. Le projet d'un « Airbus » franco-allemand de la batterie est au cœur de nos préoccupations.

M. Hervé Maurey, président. – Nous souhaitons que l'État respecte ses engagements, fixés dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015, en termes de verdissement de la flotte automobile. On est loin de l'objectif de 50 % de véhicules propres !

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur pour avis. – Le budget de l'Afitf pour 2020 atteint près de 3 milliards d'euros, et les crédits de voirie dédiés à l'entretien du réseau routier national représentent 870 millions d'euros. Pour autant, notre commission avait recommandé d'augmenter plus rapidement les moyens consacrés à l'entretien des ouvrages d'art.

La loi « Didier » a recensé plus de 15 000 ouvrages d'art, qui sont aujourd'hui à la seule charge des collectivités territoriales. Des négociations doivent s'engager concernant le partage des frais. Quand vont-elles s'ouvrir et selon quel calendrier ? Quels critères seront retenus ? Notre commission pourra-t-elle y participer ou donner son avis ?

Cet été, les conditions d'attribution de la prime à la conversion ont été revues fortement à la baisse. Le secteur de l'automobile a constaté un effondrement du nombre de primes versées. Monsieur le secrétaire d'État, allez-vous corriger le tir ?

Le plafond du malus va descendre de 117 à 110 grammes de CO₂ par kilomètre. Ce ne serait pas gênant si cet argent profitait effectivement au bonus. Or ledit bonus est restrictif puisqu'il ne s'applique qu'aux véhicules 100 % électriques à batterie : il n'y a pas de

subventions pour les véhicules hybrides rechargeables. On a entendu dire que le Gouvernement allait réduire son montant pour les véhicules à faibles émissions acquis par les entreprises. Or celles-ci seront soumises par la LOM à des obligations de verdissement de leur flotte. Confirmez-vous cette information ?

Je suis quelque peu gêné de présenter une grille de malus dont la durée de vie ne sera que de 3 ou 4 mois. Le Gouvernement compte en effet appliquer, à partir d'avril, une nouvelle grille de malus adaptée à la nouvelle réglementation européenne en matière d'émissions de CO₂ (WLTP). Pourquoi le Gouvernement se précipite-t-il pour mettre en place cette nouvelle grille, alors qu'elle pourrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2021 ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. – La loi « Didier » concerne 15 400 ouvrages, 2 700 pour le réseau routier national, 8 300 pour le réseau ferré national et 4 400 sur le réseau VNF. Le 2 août dernier a été publié le recensement provisoire, qui est donc valide jusqu'au 31 décembre prochain. Un arrêté sera pris, avec la liste définitive, début 2020. Nous souhaitons une concertation entre les collectivités et les différents gestionnaires de réseaux – État et opérateurs – au sujet de l'entretien, de la surveillance et du renouvellement des ouvrages, puis de la répartition financière de la régénération.

La norme WLTP, issue du *dieselgate*, consitue une avancée. Elle s'applique aux véhicules utilitaires légers depuis le 1^{er} septembre 2019 et concernera, à terme, tous les véhicules.

Le bonus maximum s'applique aux véhicules électriques, mais aussi à des véhicules affichant différents niveaux de valeur. Je conçois que ce soit très complexe...

Il est nécessaire de mener à bien le verdissement des flottes sur le plan écologique et sociétal, et sur celui du potentiel industriel de la filière française. Nous devons accompagner cette transition *via* la réglementation, l'incitation fiscale et une politique industrielle ambitieuse.

M. Hervé Maurey, président. – Les ponts dont s'occupent les collectivités locales ne sont pas seulement les ponts de rétablissement visés par la loi « Didier », qui sont au nombre d'environ 15 000. Les communes et communautés de communes gèrent près de 100 000 ponts !

M. Michel Vaspert, rapporteur pour avis. – Notre pays est le deuxième territoire maritime du monde, grâce notamment à l'outre-mer. Or il est loin d'être la deuxième puissance maritime du monde ! Il conviendrait de mener un travail important en matière de protection et de valorisation de notre territoire maritime.

Je vous remercie, monsieur le secrétaire d'État, pour le financement, de plus de 300 000 euros, de la navette de sauvetage pour les îles Marquises. Les bénévoles de la Fédération d'entraide polynésienne des sauveteurs en mer (FEPSM) disposeront enfin d'un outil digne de ce nom pour faire du transport sanitaire et accomplir leurs missions en matière de sécurité maritime.

Vous avez dit que les crédits destinés à la SNSM étaient stables ; or nous avons compris qu'ils étaient en augmentation de 4,5 millions d'euros.

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. – Ma langue a fourché !

M. Michel Vaspert, rapporteur pour avis. – Donc tout va bien !

Je serai, durant le premier semestre 2020, rapporteur d'une mission portant sur la performance de nos grands ports maritimes. Nous sommes en effet en décalage sur certains secteurs par rapport aux ports des pays d'Europe du Nord et de Méditerranée. Rappelons aussi que le port de Gênes a été repris par les Chinois, ce qui pose question. J'espère que vous pourrez, monsieur le secrétaire d'État, nous aider dans cette tâche.

Dans la perspective du Brexit, l'État s'est notamment préparé à un *no deal*. Des douaniers ont été recrutés et positionnés dans les ports. À Saint-Malo, un essai « à blanc » a fait apparaître des difficultés sur le plan des contrôles sanitaires et vétérinaires. Il faut y regarder de plus près, car de la viande et des animaux vivants sont transportés dans le cadre du trafic transmanche.

Le Premier ministre avait annoncé la mise en place d'une stratégie portuaire lors du Comité interministériel de la mer de 2018. Celle-ci donnera-t-elle lieu à la mobilisation de moyens financiers supplémentaires pour la politique maritime et portuaire française, qui ne sont pas actés dans le projet de budget pour 2020 ?

Comment le Gouvernement compte-t-il faire, d'une part pour soutenir, dans les prochaines années, la compétitivité de la flotte de commerce française et, d'autre part, pour l'accompagner dans la transition écologique ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. – Les crédits de la SNSM sont bien portés de 6,4 à 10,9 millions d'euros, soit une hausse de 4,5 millions d'euros.

Nous menons une réflexion sur les grands ports maritimes et sur notre stratégie portuaire, laquelle sera présentée le 3 décembre prochain par le Premier ministre.

Cette réflexion portera sur la réforme du modèle économique des grands ports. Nous avons stabilisé les crédits dédiés au dragage et souhaitons faire de même pour la fiscalité. Nous accompagnons la compétitivité des opérateurs, avec une « aide à la prince » qui s'élève à 27 millions d'euros pour 2020. La transition numérique dans l'espace portuaire est un sujet majeur pour la filière logistique et les opérations de manutention.

Nous avons également prévu dans le projet de loi de finances des principes importants en matière de transition énergétique ; la gratuité de la taxe intérieure de consommation finale sur l'électricité (TICFE) pour les branchements à quai, une solution conforme à notre ambition écologique ; le suramortissement pour le gaz naturel liquéfié (GNL) ; la baisse de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) pour les petits stockages. Nous renforcerons, au fil de l'eau, l'ensemble de l'arsenal fiscal pour soutenir la compétitivité énergétique des ports.

Il serait intéressant de savoir, notamment dans le cadre de votre mission, où se situe la chaîne de valeur dans l'industrie maritime et portuaire. Les grands opérateurs s'intéressent beaucoup à la logistique, qui nécessite des investissements énormes. Je me tiens à votre disposition pour partager mes premières observations sur le sujet.

Pour préparer le Brexit, un travail a été mené en collaboration avec Gérard Darmanin sur les aménagements, comme les parkings pour les routiers et les installations vétérinaires et sanitaires. Notre niveau de préparation est satisfaisant dans la perspective d'un Brexit dur, même si nous pouvons être encore plus performants

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis. – La situation de nos compagnies aériennes est fragile, car elles sont soumises à une concurrence féroce, parfois déloyale. Votre gouvernement a organisé les Assises nationales du transport aérien, au cours desquelles ont été faites plusieurs propositions. Résultat des courses : les faillites d’Aigle Azur et de XL Airways entraînent la suppression de 2 000 emplois directs. Quant à la taxe Chirac, en augmentation, elle est détournée de son objet – la solidarité – pour financer l’Afitf, et ne profite en rien à l’aérien.

Le secteur souhaite réaliser sa transition énergétique, et a commencé à le faire en renouvelant sa flotte. Il est nécessaire de développer une véritable filière des biocarburants, mais le projet de loi de finances ne prévoit pas de crédits à cette fin.

S’agissant du ferroviaire, j’observe que la ligne Angoulême-Limoges, pourtant nécessaire à l’aménagement et au désenclavement du territoire, est abandonnée depuis des années. Où en est la réflexion sur ce sujet ? Les régions sont prêtes à y participer ! *Quid* de l’État ? Par ailleurs, les CPER ne comprennent pas de volet mobilité.

Je veux enfin aborder une décision de bon sens concernant le transport routier : la LOM doit permettre la création de voies dédiées propres sur les routes nationales et départementales. Toutefois, des territoires entiers sont de fait exclus de cette possibilité, parce que leurs routes sont submergées par un trafic de poids lourds énorme et incessant. Ce trafic, essentiellement de transit, pourrait parfaitement circuler sur les autoroutes, mais les camions les évitent pour économiser quelques euros de péage. Cela cause de graves problèmes d’insécurité routière, d’entretien des chaussées, mais aussi de pollution de l’air et des sols. Il faut faire en sorte que, là où les poids lourds peuvent prendre l’autoroute, ils la prennent. La préfète de notre région est prête à étudier des demandes de dérogation et d’expérimentation ; j’aimerais que vous la souteniez. Il faut aussi mener des discussions avec les sociétés d’autoroutes. Il y a urgence : nous ne voulons pas que les territoires ruraux soient exclus de la transition écologique !

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d’État. – Imputer les faillites d’Aigle Azur et XL Airways aux Assises de l’aérien me paraît exagéré. La compagnie Aigle Azur était bien établie sur un marché, mais elle a voulu se diversifier, elle est sortie de son modèle économique sans succès. Le cas de XL Airways traduit plutôt la fragilité de l’actionnariat de l’entreprise, mais aussi la dynamique d’un secteur qui se consolide autour de gros acteurs qui, comme Ryanair, se sont souvent construits dans des zones grises du droit européen. On n’a pas su assez réguler ce secteur.

Nous voulons distinguer, concernant la fiscalité qui affecte le transport aérien, les vrais et les faux arguments. On constate que, si le *hub* parisien subit dans ce domaine des coûts supérieurs à celui d’Amsterdam, ce qui traduit la politique néerlandaise d’encouragement à ce secteur, en revanche, ces coûts sont inférieurs à ceux des aéroports d’Allemagne et du Royaume-Uni. En revanche, les charges sociales sont plus élevées en France, cela traduit notre exigence nationale de protection sociale. Au total, nous sommes donc dans la moyenne européenne.

Vous avez tout à fait raison sur la transition énergétique du secteur. La filière des biocarburants doit être développée. Un appel à manifestation d’intérêt sera lancé en décembre prochain, afin de déterminer d’ici au printemps quelles filières sont les plus matures. Outre la filière sucrière, je pense aux filières chimiques, auxquelles un cadre fiscal doit être offert l’année prochaine. Il faut réfléchir aux possibilités technologiques d’hybridation. Ce sont des

travaux à plus long terme, sur la prochaine décennie. À plus long terme, on vise une aviation à coût carbone nul : on peut désormais faire plus qu'y rêver, notamment grâce à l'hydrogène. L'industrie française est tout à fait en mesure de relever ces défis.

Je connais assez bien le sujet de la ligne Angoulême-Limoges, fermée depuis mars 2018. Le plan ferroviaire de la région Nouvelle-Aquitaine est très clair : 75 millions d'euros lui sont consacrés. Le plan doit être global, s'intéresser à tous les axes structurants. Le rapport Philizot doit faire l'inventaire de toutes ces lignes et proposer des solutions pour chacune d'entre elles.

Quant à l'engorgement des axes routiers de cette région, il faut avant tout désengorger Bordeaux, mais aussi Limoges. Il y a ensuite des sujets plus locaux : contournements et mises à quatre voies permettent de désengorger certains territoires traversés par ce trafic de poids lourds. J'entends bien vos propositions d'expérimentation.

Mme Christine Lavarde, rapporteure spéciale de la commission des finances. – Un sujet n'a pas été évoqué : la Société du Grand Paris (SGP). Un rapport sur ce sujet devait être remis par le Gouvernement au Parlement le 1^{er} octobre. Quand comptez-vous le transmettre au Parlement ? L'Assemblée nationale vient d'adopter un amendement, sans étude d'impact, qui tend à alourdir une fois encore la fiscalité pesant sur les entreprises afin de financer la SGP. Nous avons besoin de l'état des lieux des dépenses avant de nous prononcer sur la nécessité de ce nouveau financement.

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. – Je plaide l'ignorance ; je vous informerai sur ce rapport dès que possible. Nous menons des discussions avec la SGP afin de sécuriser la trajectoire des investissements : il manque plusieurs dizaines de millions d'euros pour les travaux projetés.

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial de la commission des finances. – Hier, Benjamin Smith a présenté la trajectoire d'Air France-KLM. On peut saluer l'effort de cohésion sociale et les premiers résultats. J'ai surtout noté les comparaisons de compétitivité entre pays. Il existe un différentiel de 2 à 2,5 points de marge entre Air France et KLM. Air France ne peut pas atteindre le même niveau de marge que KLM du fait de la protection sociale et de la taxation. Je ne mésestime pas combien il est difficile pour Air France, budgétairement, de devenir plus compétitif.

Le sujet de l'écocontribution a été évoqué par Mme Borne il y a quelques mois ; l'équation est très compliquée à résoudre. Le point essentiel est la nécessité d'abonder l'Afitf. La situation du transport aérien est difficile : les deux récents dépôts de bilan ont fait disparaître 1 700 emplois, une destruction énorme. Le Gouvernement a fait ce qu'il pouvait pour les voyageurs affectés et l'accompagnement de ces entreprises ; je l'en remercie. Comment, à la fois, financer l'Afitf et inciter le secteur à s'engager plus avant sur la voie du développement durable ? Ces mutations technologiques ne se feront pas en un jour et ne doivent pas nuire à notre compétitivité. D'autres coûts peuvent-ils baisser ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. – Pour la transition énergétique, on ne part pas de nulle part. Le système de compensation européen ETS existe déjà. Il s'articule avec le système Corsia, qui comprend 76 % des émissions mondiales de carbone par le secteur aérien. Nous portons ces sujets à l'échelle européenne et internationale de manière à établir une concurrence saine qui préserve notre compétitivité.

Concernant les biocarburants, il y a un problème de volume et de massification de l'offre, mais celle-ci existe déjà. Nos filières agricoles pourraient tout à fait porter l'embryon d'un secteur. Il faut trouver les bonnes filières et faire croître l'offre. Ce n'est pas une réalité très lointaine.

L'hybridation, autour de 2030, peut constituer une première étape vers des avions neutres en carbone ; ce n'est pas hors de portée. Le dernier salon du Bourget a marqué un point d'inflexion dans la réflexion industrielle.

M. Cyril Pellevat. – Les crédits versés par l'État pour la suppression des passages à niveau ne sont plus versés à SNCF Réseau, qui les portait dans le cadre de montages financiers partenariaux. Cela menace certains projets, notamment en Haute-Savoie. La part étatique de ce financement sera-t-elle bien assurée ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. – Je préfère vous faire une réponse précise par écrit, mais je vous confirme dès à présent notre engagement. Les crédits que nous vous proposons d'adopter doivent permettre de sécuriser encore plus de passages à niveau par le biais de nouveaux outils. Ce plan devrait mener à 40 % d'augmentation des sécurisations d'ici à 2022.

M. Éric Gold. – Merci d'avoir confirmé, lors de votre visite à Clermont-Ferrand, les investissements importants destinés à la ligne Paris-Clermont et à son matériel roulant.

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une diminution conséquente de la compensation du versement transport, qui passera de 90 à 48 millions d'euros. L'État s'était engagé devant les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) à une compensation à l'euro près, mais laisse à présent entendre qu'elle s'éteindra progressivement. À ce premier manque à gagner s'ajoutera l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier, de l'article 6 de la loi Pacte, qui modifie les règles de franchissement de certains seuils et entraînera une perte du versement transport de 60 millions d'euros en 2022. La justification de cette mesure par le dynamisme du versement transport mérite d'être nuancée, car la croissance n'est pas uniforme sur l'ensemble du pays : les AOM de province n'ont pas connu d'évolution de leur taux plafond, contrairement à l'Île-de-France. Ces atteintes aux moyens consacrés aux transports collectifs ne sont pas un bon signal : n'y a-t-il pas une forme d'injustice dans l'application uniforme de cette baisse ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. – La dynamique du versement transport est importante. En moyenne, les collectivités n'y perdent pas. Pour autant, le Gouvernement est favorable à l'adoption d'un amendement visant à sécuriser les rares collectivités qui verraient leur versement transport diminuer.

M. Guillaume Gontard. – Le plan Vélo se voit aujourd'hui attribuer un peu moins de 50 millions d'euros, somme insuffisante. Avez-vous l'intention de l'augmenter ? Il faudrait en vérité 200 millions d'euros pour faire le nécessaire.

Quant aux petites lignes ferroviaires, je veux vous interroger sur la ligne Grenoble-Veynes-Gap et sur le train de nuit Paris-Briançon. Les élus, les usagers, les citoyens se font balader depuis deux ans et demi ; ils en sont las. Curieusement, l'argent est là : toutes les collectivités se sont engagées ; on attend l'engagement de l'État. Vous aviez annoncé qu'il y contribuerait à hauteur de 10 millions d'euros ; le confirmez-vous ? La date de démarrage des travaux importe, car la suspension de ces lignes impacte le train de nuit Paris-Briançon.

Allez-vous engager ces travaux ? On attend la remise du rapport Philizot, qui porte sur le moyen et le long terme, mais il y a urgence pour que cette ligne, important facteur de désenclavement de ces territoires, ne soit pas suspendue.

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. – Le dernier appel à projets du plan Vélo a permis de valider 151 projets sur 110 territoires ; on est dans l'épure de 350 millions sur sept ans, puisque 43,5 millions d'euros ont déjà été engagés et que 30 millions d'euros supplémentaires ont été approuvés par l'Afitf. Voici les résultats : à la fin de 2018, 57 800 kilomètres de pistes cyclables avaient été réaménagés, et nous voulons atteindre 60 000 kilomètres d'ici à la fin de 2019

Quant à la ligne Grenoble-Veynes-Gap, j'articule ce sujet avec la remise du rapport Philizot et les travaux destinés au train de nuit Paris-Briançon. Je vous confirme que l'État s'est engagé à hauteur de 10 millions d'euros pour une solution pérenne. Nous déterminons, avec SNCF Réseau, quel calendrier adopter pour que ces travaux soient pérennes. Nous devrions parvenir à une solution partagée entre l'État, les collectivités et SNCF Réseau.

Mme Michèle Vullien. – Je reviens sur la compensation du versement transport. Bercy est venu faire les fonds de poche des AOM ! Ce versement n'est dynamique que parce que les territoires font ce qu'il faut. On envoie un mauvais signe aux territoires dynamiques !

Quant aux petites lignes, nous sommes très inquiets du retard pris par le rapport Philizot. La multiplication, depuis des années, des instances de décision dans ce secteur a freiné bien des projets. On a trop entendu de philosophie quand il fallait des décisions ! Je connais des projets encore inachevés alors que le ruban devait être coupé en 2005 ! Il faut des décisions immédiates pour les transports publics du quotidien.

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. – J'ai eu l'occasion d'éprouver les injonctions contradictoires s'agissant des petites lignes. Tout le monde se rejette la faute, entre l'État, les régions, les élus locaux et la SNCF. Nous essayons de casser ce cercle vicieux ; tel est l'objet du rapport Philizot. Il ne s'agit pas simplement de poser un diagnostic, mais de faire des choix, de retenir les solutions adaptées à chaque ligne et d'impliquer les régions dans les décisions tout en leur donnant des moyens.

Mme Nadia Sollogoub. – Je veux revenir sur la question des ponts. Parmi les ponts concernés par la loi « Didier », quelques milliers sont des ponts de rétablissement qui appartiennent à VNF et ne font pas l'objet d'une convention de cofinancement. Dans la Nièvre, il y a dans une commune de 60 habitants un tel pont dont VNF refuse de s'occuper ; le problème est très aigu. Peut-on sans attendre faire figurer ces dossiers dans les CPER et envoyer consignes aux préfets pour faire avancer les négociations ?

Par ailleurs, la Nièvre attend l'achèvement de la mise à quatre voies de la nationale 7 depuis 1989 ; il ne manque que quelques kilomètres. Ce projet était prévu dans le CPER 2015-2020, mais les crédits n'ont pas été débloqués en 2018 ni en 2019. Les marchés ont été notifiés en mars dernier, mais on ne peut aller plus loin faute de crédits. Peut-on espérer que ce dossier aboutisse enfin ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. – L'objectif est de terminer les travaux de la nationale 7 d'ici à 2022. Les marchés ont été repassés très récemment de manière à pouvoir engager les crédits l'année prochaine.

Quant aux 4 400 ouvrages gérés par VNF, ils feront bien l'objet d'un cofinancement de l'État ; en revanche, un pont communal tombe dans le droit commun du cofinancement entre collectivités. Le budget de VNF est en hausse : nous voulons que l'État soit au rendez-vous du cofinancement.

M. Olivier Jacquin. – Le Gouvernement est parvenu, très habilement, à éviter le débat totémique des petites lignes ferroviaires en nous faisant patienter pour le rapport Philizot. On n'a clairement pas de modèle économique pour le rétablissement de ces petites lignes, mais le sujet est important, nous ne le lâcherons donc pas.

Je me réjouis du fait que la reprise de la dette ferroviaire est bien inscrite dans le budget, même si le mécanisme retenu est diaboliquement complexe. Je suis en revanche très inquiet quant à la trajectoire financière de SNCF Réseau, sur laquelle nous n'avons toujours pas de visibilité. Ce qui est donné d'un côté ne sera-t-il pas repris partiellement de l'autre ?

Nous avons besoin d'informations quant à la tarification différenciée des sillons. On sort d'une tarification linéaire au kilomètre, ce qui devrait avoir des impacts très différents en fonction des secteurs, entre le fret et le transport conventionné. Cela pose des questions importantes sur l'avenir de la péréquation. Le transport ferroviaire a toujours fonctionné suivant le principe d'une péréquation globale ; plus on la limite, plus des questions se posent.

Il semblerait par ailleurs que la liaison Perpignan-Rungis ait été temporairement sauvée par une entreprise privée ; je relève le refus de Fret SNCF de chercher des solutions.

J'en viens au transport routier. Vous créez une distorsion de concurrence en réduisant le remboursement de TICPE pour le transport de marchandises de 2 centimes. Je veux vous interroger sur la contribution carbone des donneurs d'ordre sur laquelle nous travaillons. Nous souhaiterions supprimer de ce projet de loi de finances cette baisse de 2 centimes pour la remplacer par une taxation des donneurs d'ordre d'un montant équivalent, mécanisme qui nous paraît bien plus intéressant. On nous objecte des problèmes de sécurité juridique, mais je demande à voir.

Concernant les ponts, notre ancienne collègue Évelyne Didier compte poursuivre son travail de veille sur la question. Le budget de VNF est selon vous en augmentation, mais VNF estime que ces travaux coûteraient jusqu'à 50 millions d'euros et qu'ils manqueraient de l'ingénierie nécessaire. Qu'en est-il des ponts appartenant à SNCF Réseau ?

Enfin, l'Autorité de régulation des transports (ART), ancienne Arafer, aura bientôt à s'occuper également du transport aérien. Sa dotation et le nombre de postes qui lui sont affectés évolueront-ils en conséquence ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. – Concernant la liaison Perpignan-Rungis, nous avons demandé à la SNCF de régénérer les wagons ; 40 l'ont été sur 80. Fret SNCF ne veut pas être affréteur, mais simplement opérateur. Nous avons trouvé un affréteur, la société Novatrans, qui assure déjà une liaison Avignon-Valenton. Deux tiers des marchandises qui arrivaient à Rungis par ce train étaient transbordées sur des camions pour alimenter les centrales d'achat de la grande distribution. Nous rétablirons donc une ligne entre Perpignan et Valenton pour servir ces clients, avant de moderniser le quai de Rungis pour être en mesure de restaurer la desserte de ce marché. Nous avons travaillé sur les sillons et les horaires. Les intempéries du mois dernier nous ont conduits à privilégier une solution de long terme plutôt qu'un rétablissement temporaire immédiat.

Quant à la dette, la règle d'or impose l'équilibre financier de SNCF Réseau en 2022, celui du groupe entier en 2026. L'État se substitue comme créancier de SNCF Réseau et paye les traites de manière à assurer l'équilibre.

La tarification des sillons est un sujet très intéressant pour la nouvelle ART. Nous sommes très attentifs à la trajectoire globale et à la compétitivité des sillons de fret. La nouvelle Commission européenne pourrait aussi apporter des financements.

Quant à la contribution carbone, nous avons fait expertiser vos propositions par les services de Bercy. D'après eux, elles pourraient contrarier la directive « Eurovignette » en cours de refonte ; en outre, cela fonctionnerait mal pour les transporteurs étrangers.

Le nombre de salariés permanents de l'ART a bien été augmenté ; nous assurerons le suivi opérationnel d'éventuels besoins supplémentaires.

Nous revoyons le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau en prenant en compte le surplus de financement annoncé et les contraintes – ponts concernés par la loi Didier, arrêt de l'emploi du glyphosate – ; nous conservons l'ambition de faire plus pour la régénération ferroviaire. Quant au modèle économique des petites lignes, je rappelle qu'elles ne seront jamais rentables : il s'agit d'un service public qui doit être financé par la collectivité.

M. Frédéric Marchand. – Je veux aborder la question de l'ingénierie et des moyens qui lui sont dévolus. Vous affirmez vouloir accompagner les innovations et les nouveaux services de mobilité. France Mobilités peut constituer un outil extraordinaire. Reste la question des moyens financiers. Dans quelle mesure tout cela va-t-il fonctionner dans le cadre de la nouvelle Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ? L'effort financier sera-t-il amplifié ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, secrétaire d'État. – Les appels à projets France Mobilités sont un succès dans les territoires ; l'appui en ingénierie est fourni aujourd'hui essentiellement par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Le volume financier de ces projets est généralement intermédiaire. Nous n'avons pas ressenti le besoin de les rattacher de manière systémique à la future ANCT, mais c'est un point à traiter.

Je précise enfin à Mme Lavarde que le rapport sur lequel elle m'interrogeait sera publié demain ou après-demain.

M. Hervé Maurey, président. – Merci, monsieur le secrétaire d'État, d'avoir répondu à nos questions.

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 18 h 05.

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

Mardi 29 octobre 2019

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Proposition de loi tendant à assurer la neutralité religieuse des personnes concourant au service public de l'éducation - Examen des amendements au texte de la commission

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous examinons les amendements de séance au texte de la commission sur la proposition de loi tendant à assurer la neutralité religieuse des personnes concourant au service public de l'éducation.

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

M. Max Brisson, rapporteur. – Les amendements n^{os} 12, 4, 6 et 7, en discussion commune, portent respectivement sur l'interdiction du port de signes et de tenues manifestant de manière ostensible une appartenance religieuse dans l'espace public, les fonctionnaires, les élus locaux et le public assistant aux séances des assemblées délibératives des collectivités territoriales. Ils ne concernent donc pas l'école et, partant, ne respectent pas le périmètre de l'article 45 tel que nous l'avons défini lors de notre réunion du 23 octobre. Je vous propose de les déclarer irrecevables.

Les amendements n^{os} 12, 4, 6 et 7 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

M. Max Brisson, rapporteur. – Mêmement, les amendements n^{os} 5 relatif au code du travail, 1 sur les maillots de bain confessionnels et 2 concernant les créneaux réservés par sexe dans les piscines n'entrent pas dans le périmètre de l'article 45 tel que défini par notre commission. Ils sont donc irrecevables.

Les amendements n^{os} 5, 1 et 2 sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 1^{er}

M. Max Brisson, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n^o 10 : l'adopter reviendrait à supprimer l'article 1^{er} de la proposition de loi et donc l'objet du texte.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 10.

M. Max Brisson, rapporteur. – Notre commission a déjà rejeté l'amendement n^o 3 lors de sa précédente réunion. Avis défavorable.

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

Article 2

M. Max Brisson, rapporteur. – Par cohérence avec l’avis donné sur l’amendement n° 10, je suis défavorable à l’amendement n° 11.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 11.

Intitulé de la proposition de loi

M. Max Brisson. – L’amendement n° 9 modifie le titre de la proposition de loi pour prendre en compte la terminologie utilisée dans le texte. J’aurais dû y penser ! Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 9.

La réunion est close à 14 h 5.

Mercredi 30 octobre 2019

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Organisme extraparlamentaire - Désignation

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Avant que nos collègues Claude Kern et Christian Manable ne présentent leurs conclusions sur la mission d’information consacrée aux nouveaux territoires du sport, il nous appartient de désigner un sénateur et une sénatrice appelés à siéger au sein du Conseil d’évaluation de l’école, créé par l’article 40 de la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance pour succéder au Conseil national d’évaluation du système scolaire (Cnesco). Dans le respect de la parité et du pluralisme des sensibilités politiques, je vous propose de désigner Laurent Lafon et Mireille Jouve membres de cette nouvelle instance d’évaluation.

Il en est ainsi décidé.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – En application de l’article 9 bis du Règlement du Sénat, les membres des organismes extra-parlementaires (OEP) sont tenus de présenter devant la commission compétente, avant chaque renouvellement du Sénat, une communication sur leur activité au sein de l’organisme au sein duquel ils ont été désignés. Il serait opportun que certains d’entre vous puissent nous présenter leur activité au sein de ces instances au mois de décembre.

Nouveaux territoires du sport – Examen du rapport d’information

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite NOTRe, a confirmé le principe de la compétence partagée dans les domaines du sport et de la culture. Comme rapporteur pour avis, j’avais, à l’époque, soutenu le transfert des centres de ressources, d’expertise et de performance sportives (Creps) aux régions. Alors que le Gouvernement tente d’afficher une politique du sport, il est apparu utile de réaliser un bilan de la nouvelle organisation

territoriale en la matière. Le Sénat peut s'enorgueillir de son implication en faveur du sport ; la présente mission d'information s'inscrit dans ce cadre.

M. Christian Manable, co-rapporteur. – Notre mission a été créée en février dernier pour réaliser un bilan des dispositions relatives au sport dans la loi NOTRe. Son article 28 a prévu la régionalisation des Creps, réforme que chacun s'entend à considérer comme réussie : les régions ont apporté un nouveau dynamisme au réseau. Son article 90 a organisé le transfert, souvent déjà effectif, des équipements des départements aux métropoles. Son article 104 a confirmé le principe de la compétence partagée dans le domaine du sport. Enfin, son article 105 a ouvert la possibilité de mettre en place un guichet unique pour l'ensemble des aides et subventions dans le sport.

Les auditions menées au printemps ont visé à répondre à diverses interrogations. Compte tenu de la grande difficulté à mettre en place des guichets uniques, était-il envisageable de revenir sur certaines dispositions de la loi NOTRe ? Était-il, en particulier, possible de faire évoluer la clause de compétence partagée vers une clause de compétence répartie qui reconnaîtrait à chaque niveau de collectivité un champ d'action déterminé pour éviter les chevauchements et le saupoudrage des crédits ? Nous nous sommes également interrogés sur l'utilisation des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) dans le sport, mais aucun interlocuteur ne les a évoquées. Comme le souligne un rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) de 2017, les CTAP ne sont encore guère utilisées par les élus.

Les auditions ont apporté deux éclaircissements précieux. D'abord, l'ensemble des associations d'élus locaux souhaite maintenir la clause de compétence partagée entre les collectivités, qui permet de conduire des politiques transversales utiles pour l'attractivité du territoire et les actions en faveur de la jeunesse. Pour beaucoup, sans cette compétence facultative, les initiatives – et donc des investissements dans le sport – seraient moindres. Ensuite, la création de l'Agence nationale du sport suscite de grandes inquiétudes. Installée en mars dernier par voie réglementaire, elle a succédé au Centre national pour le développement du sport (CNDS) sans que sa gouvernance territoriale ait été précisée. Les élus craignaient que l'agence ne soit pas opérationnelle avant longtemps, un délai de deux ans étant même évoqué par certains interlocuteurs.

M. Claude Kern, co-rapporteur. – Pour répondre à leurs inquiétudes, nous avons saisi l'opportunité d'un texte principalement consacré aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 déposé en juin sur le bureau du Sénat, qui comportait un article concernant l'Agence nationale du sport afin de préciser sa gouvernance territoriale. La loi du 1^{er} août 2019 relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 comprend ainsi des précisions essentielles concernant la création des conférences régionales du sport et des conférences des financeurs du sport. Leurs compositions respectives ont été précisées, ainsi que le principe de l'élection de leurs présidents. Le rôle du préfet a été circonscrit et le contenu de la convention qui lie l'agence à l'État clarifié.

L'apport de notre commission à ce texte n'aurait pas été possible sans le travail de la mission d'information. Forts de ce succès, nous avons souhaité entendre à nouveau l'ensemble des acteurs pour connaître leur sentiment sur cette nouvelle architecture. Si les apports du Sénat ont été salués, des craintes se sont exprimées sur les modalités d'application de la loi. En effet, le texte a volontairement conservé quelque souplesse s'agissant du fonctionnement des conférences régionales du sport et des conférences des financeurs, car les

associations ne souhaitaient pas figer un schéma qui aurait pu se révéler inadapté à certaines situations territoriales.

Cette souplesse était justifiée et nécessaire, mais elle conduit à des libertés d'interprétation dans le cadre des décrets d'application. En séance publique, hier soir, nous avons interpellé la ministre à ce sujet. Or, comme l'a rappelé son directeur général, la création de l'Agence nationale du sport, qui aura la charge de construire le financement des projets locaux, revient à coordonner et à structurer l'exercice de la compétence partagée. Nous avons donc estimé indispensable de préciser les contours des dispositions d'application, afin de préserver l'esprit de la loi voulue par le Parlement. Aussi, notre rapport d'information relève-t-il pour partie du suivi attentif de l'application d'une loi ; ce n'est pas le moindre de ses intérêts. Il en ressort une douzaine de préconisations, mises en regard avec les réponses reçues au questionnaire envoyé aux départements et aux régions. Souhaitons qu'elles soient entendues par le Gouvernement au moment où il s'attelle à la rédaction des décrets d'application qui devraient être publiés en janvier 2020.

Nos préconisations s'articulent autour de trois objectifs : permettre à toutes les collectivités territoriales de s'investir dans le développement du sport, veiller à ce que la nouvelle gouvernance territoriale du sport respecte les spécificités locales et prévoir des moyens suffisants de l'État pour résorber les déséquilibres territoriaux et développer la pratique sportive.

Notre première préconisation vise à maintenir le principe de la compétence partagée dans le domaine du sport pour les différentes collectivités dans le cadre d'une coordination territoriale étroite.

M. Christian Manable, co-rapporteur. – Nous proposons, au travers de la deuxième préconisation, d'assurer la présence d'au moins un Creps par région métropolitaine – la Bretagne, la Normandie et la Corse en sont dépourvues – et de veiller à intégrer les territoires ultramarins au maillage de la haute performance selon des modalités adaptées.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La loi NOTRe n'a pas créé les Creps, mais les a transférés aux régions.

M. Claude Kern, co-rapporteur. – Dans les trois régions mentionnées par notre collègue Christian Manable, des structures existent, mais ne bénéficient pas de l'appellation ni du statut de Creps. Notre troisième préconisation consiste à renforcer la représentation des départements, des métropoles et des communes dans la gouvernance des Creps, afin de développer un maillage territorial favorable au développement du haut niveau. Cette possibilité existe, mais demeure peu appliquée.

M. Christian Manable, co-rapporteur. – Nous prévoyons, avec la préconisation n° 4, la présence de droit du président de la conférence régionale du sport ou de son représentant au sein du conseil d'administration des Creps.

M. Claude Kern, co-rapporteur. – Notre préconisation n° 5 propose d'associer l'Agence nationale du sport à la préparation et à la mise en œuvre des conventions prévues entre les Creps et l'État.

M. Christian Manable, co-rapporteur. – La France est plurielle : il convient de tenir compte des particularismes locaux. En conséquence, notre sixième préconisation vise à

préserver l'esprit de la loi du 1^{er} août 2019 précitée, ouvrant la voie à une importante différenciation territoriale, afin de permettre un degré d'intégration variable selon les territoires.

M. Claude Kern, co-rapporteur. – Nous proposons, avec notre septième préconisation, de reconnaître que l'absence de chef de filât d'une collectivité dans le sport représente une condition du succès de la nouvelle politique territoriale fondée sur une démarche pleinement partenariale. Cette opinion est partagée par l'ensemble des associations d'élus locaux.

M. Christian Manable, co-rapporteur. – « Il faudrait un système commun pour réduire les contraintes, mais la conférence des financeurs doit être un lieu de consensus », nous indiquait David Lazarus, maire de Chambly et coprésident du groupe de travail Sports de l'Association des maires de France (AMF). Notre préconisation n° 8 consiste donc à instaurer un guichet commun au sein de chaque conférence des financeurs, respectueux des choix des collectivités territoriales, de préférence à un guichet unique risquant de créer une obligation de participation au financement. La nuance entre guichet unique et guichet commun peut sembler subtile, mais, en l'absence de consensus au sein d'un guichet unique, un projet peut se trouver bloqué.

M. Claude Kern, co-rapporteur. – Notre neuvième préconisation prévoit l'existence d'une conférence des financeurs permanente au niveau départemental et de chaque métropole.

M. Christian Manable, co-rapporteur. – Nous prévoyons, avec notre préconisation n° 10, que le secrétariat des conférences régionales du sport et celui des conférences des financeurs soient organisés par les collectivités territoriales par voie de convention dans le cadre de la compétence partagée.

M. Claude Kern, co-rapporteur. – Notre préconisation n° 11 vise à éviter un désengagement de l'État du financement des équipements sportifs locaux et à réaffirmer son rôle pour résorber les déséquilibres territoriaux et développer le sport pour tous.

M. Christian Manable, co-rapporteur. – Enfin, notre proposition n° 12 invite à négocier, dans les meilleurs délais, la convention entre l'État et l'Agence nationale du sport et à définir une trajectoire pluriannuelle ascendante des moyens en lien avec les besoins identifiés par le mouvement sportif et les représentants des collectivités territoriales et tenant compte des ressources disponibles croissantes issues du monde du sport – droits télévisés, paris sportifs, etc. L'État doit s'engager dans la durée, principe que le ministère de l'économie et des finances n'apprécie guère...

M. Claude Kern, co-rapporteur. – Dans la durée et de manière croissante !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je remercie nos rapporteurs pour leur travail qui aboutit à des propositions fortes et concrètes.

M. Jean-Jacques Lozach. – Je salue également le travail de nos collègues sur la déclinaison territoriale de l'Agence nationale du sport. La ministre l'a rappelé hier soir en séance publique : l'année 2020 verra la mise en place des conférences régionales du sport au premier semestre et celle des conférences des financeurs au second semestre. Pour autant, de nombreux éléments demeurent confus. Si le rôle, déterminant, des collectivités territoriales

semble clair, qu'en est-il des relations entre les différentes instances de l'Agence sur le terrain ? Comment, par exemple, motiver le monde économique en faveur du sport pour tous ?

L'Agence nationale du sport doit se mettre en place rapidement et efficacement, car, depuis deux ans, l'écart se creuse entre le sommet – les fédérations nationales et le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) – et la base – les clubs et les associations – laquelle n'a guère le loisir de se préoccuper de sujets administratifs. De fait, pour la première fois, le nombre de salariés associatifs diminue, ce qui cause de multiples difficultés. L'année 2020 sera effectivement cruciale.

Par ailleurs, les questions relatives aux conseillers techniques sportifs (CTS) et à la suppression des contrats aidés demeurent. Vie des clubs, jeux Olympiques : tout est lié. Or, les jeux Olympiques de 2020 ne se présentent pas sous les meilleurs auspices : à l'issue des derniers championnats du monde d'athlétisme, matière majeure des Jeux, la France se classe vingt-quatrième au rang des nations. Hélas, vos propositions ne devraient pas être retenues dans le cadre du projet de loi à venir dit sport et société, qui portera principalement sur les fédérations.

M. Michel Savin. – Je félicite à mon tour nos deux collègues. Les inquiétudes dont ils se sont fait l'écho s'agissant de l'Agence nationale du sport s'expliquent par l'absence de lisibilité de son organisation territoriale. Certaines régions sont davantage investies ; tout dépend du dynamisme des élus qui portent le projet. Veillons toutefois, comme notre collègue Nicole Duranton s'en inquiétait hier auprès de la ministre, à ne pas créer une politique territoriale du sport à deux vitesses. Faisons confiance aux acteurs ! L'Agence nationale du sport a été créée pour que les fédérations, l'État, les acteurs économiques et les collectivités territoriales dialoguent. L'objectif est d'importance : précédemment, les collectivités n'étaient pas consultées, alors qu'elles financent le sport à 80 %.

Vous proposez la création d'un guichet commun. Or, le guichet unique a été pensé pour éviter le financement d'équipements sportifs au détriment de la poursuite de certains objectifs. Les conférences régionales du sport et les conférences des financeurs visent à établir un consensus entre le développement des politiques sportives du ressort des fédérations et le financement des équipements par les collectivités. Il convient, si le guichet commun était retenu, d'éviter tout retour en arrière du travail collectif.

Je partage votre préoccupation s'agissant du risque de désengagement de l'État. Nous devons rester vigilants. Les préfets, représentants de l'État au sein des commissions d'attribution de la dotation d'équipement aux territoires ruraux (DETR), peuvent décider du financement d'équipements sportifs. Il ne faudrait pas qu'ils renvoient désormais les demandes des collectivités territoriales en la matière à l'Agence nationale du sport qui ne pourrait toutes les assumer.

Le Gouvernement a annoncé le dépôt d'un projet de loi dit sport et société au premier semestre de l'année 2020. Son périmètre s'annonce réduit, mais nous pourrions l'étendre à certaines propositions du rapport, ainsi qu'aux sujets afférents au sport et à la santé et au sport à l'école. Ne passons pas à côté d'une occasion unique d'en débattre.

Mme Annick Billon. – Je félicite nos rapporteurs. Pourquoi, dans les trois régions identifiées, les Creps n'en sont-ils pas véritablement ? Est-ce en raison d'un besoin de liberté et d'agilité ou par crainte d'une nouvelle organisation ?

L'investissement des régions, des départements et des métropoles dans le sport est variable. Le Gouvernement a érigé le sport pour tous et les liens entre le sport et la santé comme objectifs majeurs de sa politique. La DETR, déjà, est surchargée de demandes de financement : elle ne peut répondre positivement à toutes, ce qui handicape notamment les petites communes. Elle ne doit pas constituer, pour l'État, un moyen de se désengager.

M. Jean-Marie Mizzon. – J'adresse mes félicitations à nos collègues. Votre troisième préconisation évoque le renforcement de la représentation des départements, des métropoles et des communes dans la gouvernance des Creps. Pourquoi ne pas avoir fait référence aux autres établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ?

Mme Maryvonne Blondin. – Je vous remercie pour ce travail de grande qualité. Vous êtes-vous intéressés à la vie des clubs, au rôle des bénévoles en leur sein et à la mission essentielle des centres de ressources et d'information des bénévoles (CRIB) ? Sans bénévole, le sport se trouvera en difficulté dans les territoires. Par ailleurs, les comités départementaux olympiques et sportifs s'inquiètent de leurs financements, ponctionnés par l'Agence nationale du sport et par le budget des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

M. Antoine Karam. – Avez-vous réfléchi à l'apport des Outre-mer au sport national ? Je pense notamment au volley, au basket et à l'aïkido. Nous aurons également un représentant en équipe de France de bobsleigh aux prochains jeux Olympiques.

M. Jacques-Bernard Magner. – Je félicite également nos deux rapporteurs. Dans le rapport commis avec Alain Dufaut sur les emplois aidés, j'évoquais les conséquences probables de leur suppression dans le sport. Cela s'est, hélas !, vérifié et je crois utile d'évaluer plus finement l'impact de la pénurie de bénévoles et d'actifs sur l'encadrement des pratiques sportives.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je souhaite compléter la question de Jean-Marie Mizzon. Dans les régions dépourvues de Creps, avez-vous étudié la structure qui s'y substitue ? Est-ce efficient ? Lors des débats sur la loi NOTRe, j'avais souligné que les régions souhaitant un Creps devaient être aidées financièrement par l'État. Qu'en est-il effectivement ? Enfin, selon quelles modalités une collectivité territoriale qui ne le finance pas peut-elle être associée à la gouvernance d'un Creps ?

M. Claude Kern, co-rapporteur. – Hier, la ministre indiquait que le monde économique pouvait localement être représenté par la société civile.

M. Jean-Jacques Lozach. – Et par les usagers du sport !

M. Claude Kern, co-rapporteur. – J'avoue ne pas avoir parfaitement saisi son propos... Nous lui remettons, quoi qu'il en soit, notre rapport en mains propres.

Monsieur Savin, l'organisation choisie par une région peut difficilement être dupliquée ; elle dépend des personnes en charge du dossier – je pense notamment à Jean-Paul Omeyer, vice-président de la région Grand-Est chargé des sports – et de leur engagement. L'objectif de l'Agence nationale du sport est de faire travailler ensemble les différents acteurs, entre lesquels il est parfois difficile de trouver un compromis. Nous proposons un guichet commun en raison de l'échec du guichet unique, qui fonctionne mal : si un partenaire s'oppose à un projet, il reste bloqué, comme celui de l'Arena du club de basket Strasbourg Illkirch-Graffenstaden (SIG) du fait des attermoissements de l'Eurométropole

propriétaire de la salle. En outre, la loi NOTRe n'a pas intégré les fédérations au guichet unique. Dès lors, un guichet commun nous apparaît plus opérationnel.

M. Christian Manable, co-rapporteur. – Madame Billon, les trois régions privées de Creps en étaient dotées avant 2010, mais elles se sont trouvées privées de leur label. Pour autant, des structures comparables aux Creps existent sous forme de groupement d'intérêt public (GIP) en Bretagne et en Normandie.

M. Claude Kern, co-rapporteur. – L'Agence nationale du sport a inscrit 500 000 euros pour les trois régions concernées et les territoires ultramarins. Se posera ensuite la question de l'investissement de l'État, notamment sur le sport de haut niveau.

M. Christian Manable, co-rapporteur. – Madame Blondin et Monsieur Magner, n'y voyez aucune inconvénance, mais vos questions n'entrent pas dans le champ de la mission d'information. Pour autant, nous reconnaissons évidemment le rôle majeur joué par les bénévoles dans les associations sportives et regrettons la suppression des emplois aidés, notamment dans les communes rurales.

M. Claude Kern, co-rapporteur. – Madame Billon et Monsieur Savin, je vous renvoie, s'agissant de la DETR, à notre préconisation n° 11 relative au désengagement de l'État.

Monsieur Mizzon, vous avez évoqué la conférence des financeurs et le rôle respectif des métropoles et des autres EPCI. La loi NOTRe a transféré la compétence sport aux métropoles, mais il demeure possible de mettre en place des conférences ponctuelles sur certains projets ; le dispositif est évolutif.

Monsieur Karam, nous avons envoyé un questionnaire à tous les départements et les collectivités d'Outre-mer, sans recevoir, hélas, la moindre réponse.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Vous n'avez pas répondu à ma question relative aux modalités d'intégration des différentes collectivités territoriales à la gouvernance des Creps.

M. Christian Manable, co-rapporteur. – Notre préconisation n° 3 en fait mention.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Pourquoi les métropoles sont-elles traitées différemment des autres EPCI ? Pourquoi intégrer à la gouvernance des Creps des collectivités territoriales qui ne participent pas à son financement ? Ne confondons pas les Creps et les conférences.

M. Claude Kern, co-rapporteur. – Notre rapport développe plus précisément que les collectivités compétentes, dont les EPCI, doivent être représentées au sein des instances de gouvernance des Creps.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie. Votre travail nous fournit d'intéressantes perspectives pour les échéances législatives à venir.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Audition de M. Dominique Boutonnat, président du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, nous auditionnons pour la première fois M. Dominique Boutonnat, nommé président du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) le 24 juillet dernier. Monsieur le président, soyez le bienvenu en ces lieux.

Votre nomination intervient alors que l'édifice français de financement des œuvres cinématographiques et audiovisuelles est fragilisé par la montée en puissance des plateformes de *streaming*, qui contribue à l'assèchement des ressources financières. Le Gouvernement vous avait d'ailleurs confié une mission sur le financement des œuvres, que vous étiez venu présenter aux rapporteurs et à moi-même avant l'été.

Nous sommes donc impatients de vous entendre nous exposer votre vision non seulement du rôle du CNC, mais également des évolutions à venir qui permettraient de contribuer à préserver notre exception culturelle, je pense bien entendu au projet de loi sur l'audiovisuel qui va nous occuper dès le début de l'année prochaine. Je vous rappelle que la commission est représentée par M. David Assouline, qui siège au conseil d'administration du CNC.

M. Dominique Boutonnat, président du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). – Je vous remercie de me recevoir à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2020. Je suis très touché de me trouver au Sénat, car mon grand-père, Julien Brunhes, a été sénateur durant dix-huit ans, et j'ai dans ce palais des souvenirs d'enfance.

Je voudrais revenir sur le contexte positif pour notre secteur, à l'initiative du Gouvernement, dans lequel s'inscrit ce projet de loi de finances.

La réforme de la régulation de l'audiovisuel lancée par le ministre Franck Riester donnera lieu à une loi afin de refondre sur une base plus large les contributions de tous les diffuseurs, y compris les nouvelles plateformes. Ce texte passera en conseil des ministres fin novembre ou début décembre et le Parlement en discutera dans le courant du premier trimestre de 2020.

J'ai rédigé l'année dernière un rapport sur le financement privé qui contenait des projections et des perspectives sur le financement du secteur. Nous estimons que, dans les trois à cinq ans à venir, les financements privés, essentiellement, baisseront de 130 à 300 millions d'euros, alors même que la multiplication des plateformes crée une demande de contenu plus forte. Il y a là un problème que ce projet de loi sur l'audiovisuel doit résoudre.

Il s'agit par ce texte de rappeler clairement les fondamentaux de l'exception culturelle française : le respect du droit d'auteur à la française, une production indépendante des diffuseurs, un soutien à la diversité culturelle et la logique de préfinancement.

Ce texte tendra également à étendre le financement des diffuseurs aux plateformes qui visent le public français.

Le tout, enfin, en laissant une large place à la concertation : les décrets fixeront des niveaux minimums d'investissements, qui pourront être dépassés par les accords entre les plateformes et les diffuseurs, sur l'investissement comme sur l'indépendance.

La réforme fiscale du CNC s'inscrit elle-même dans ce contexte. Elle a pour but d'assurer une meilleure équité entre nos éditeurs hertziens traditionnels, qui acquittent la taxe sur les services de télévision « éditeurs » (TST-E) à 5,65 % et les services de médias audiovisuels à la demande, redevables de la taxe sur la vidéo (TSV) à 2 %.

Les plateformes, notamment américaines, contribuent déjà, par cette taxe, à une approche volontaire et positive d'intégration à notre système. On pense souvent, à tort, qu'elles refusent d'investir, mais ce n'est pas le cas, nous en discutons et elles sont disposées à l'intégrer dans leur modèle. Certes, nous allons maintenant leur imposer de nouvelles contraintes.

La réforme répond à une logique : l'ensemble des acteurs de la diffusion doit participer au financement de la création. Le taux unifié sera donc fixé pour tout le monde à 5,15 %, afin de garantir une fiscalité plus neutre entre acteurs concurrents.

S'il faut aller plus loin dans la simplification, nous le ferons l'année suivante, avec l'objectif de remplacer les trois taxes que sont la TST-E, la taxe sur les services de télévision « distributeurs » (TST-D), et la TSV, par deux taxes concernant respectivement l'édition de contenus et l'accès à internet.

Sur le financement du CNC, je suis très transparent. Depuis 2012, les recettes des taxes affectées se sont stabilisées sous un palier de 700 millions d'euros. Les réserves constituées entre 2005 et 2012 ont été consommées, car la courbe des dépenses est passée au-dessus de celle des recettes.

L'État a prélevé 60 % du fonds de réserve, le reste a été utilisé pour équilibrer le budget du CNC entre 2012 et 2018, au bénéfice d'actions de transformation du secteur, en particulier la numérisation des salles, une des meilleures opérations de ce type réalisées en Europe, et celle des œuvres. Ces réserves sont aujourd'hui épuisées.

L'année dernière, ma prédécesseur a mis en place un premier plan d'adaptation des aides touchant exclusivement l'audiovisuel pour 40 millions d'euros sur deux ans. Elle avait prévu : l'effort suivant portera sur le cinéma. J'ai ainsi réuni le 8 octobre dernier les professionnels du secteur à l'occasion d'une commission « Chavane » exceptionnelle et je leur ai annoncé un nouveau plan d'économie de 15 millions d'euros afin de retrouver une trajectoire financière de dépenses équivalente à celle des recettes projetées sur les années à venir. Deux scénarios ont été évoqués au cours des réunions de travail qui ont débuté avec les professionnels : soit des économies ciblées sur certaines aides, soit un rabot général de 5 % sur toutes les aides destinées au cinéma.

Le sujet important que j'ai évoqué lors de cette réunion est, dès 2020, la revue générale de l'ensemble des aides du CNC à laquelle nous nous attellerons. J'en ai discuté avec les professionnels, qui relèvent tous un problème de lisibilité de l'ensemble du dispositif d'aides du CNC, vis-à-vis du secteur, des pouvoirs publics, comme du Parlement.

Il existe ainsi 91 aides différentes ; 30 nouveaux dispositifs à part entière et 51 systèmes de bonus ou de majoration sur les aides existantes ont été créés dans les dix dernières années. Au total, on compte donc 140 entrées différentes.

Début 2020, nous nous donnons six mois pour revoir globalement ces aides afin d'évaluer si elles répondent aux objectifs du CNC, que nous allons clarifier.

S'agissant des crédits d'impôt, le Sénat, qui en est à l'origine, y est attaché. Les chiffres de 2018 indiquent que vous aviez raison : les dépenses en France ont augmenté de plus de 500 millions d'euros par an depuis début 2016, par rapport à la période précédant la réforme. 30 000 emplois ont été créés sur 270 000 dans la filière et le taux de délocalisation des dépenses de tournage a été divisé par deux. Il s'agit d'un très gros enjeu pour le secteur, car des dispositifs d'attraction fiscale se mettent en place ailleurs. La Grande-Bretagne, par exemple, se prépare ainsi à pratiquer un véritable *dumping* fiscal dès que le Brexit interviendra, s'il intervient.

Le CNC a évalué la situation et vous avez été destinataires d'une étude région par région de l'impact des crédits d'impôt dont bénéficient le cinéma et l'audiovisuel. Après un rapport positif, le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale s'est montré inquiet d'éventuels abus. Nous travaillons sur des modifications pour préciser certains critères, mais il reste fondamental de ne pas créer d'instabilité fiscale : je suis bien placé pour savoir que les créateurs ont besoin de prévisibilité pour monter des tournages ou de la postproduction en France.

Nous entendons également développer d'autres sources de financement. Le CNC a une idée fondée sur le financement des œuvres, nous travaillons à une approche complémentaire : l'aide aux entreprises. Le Fonds pour les industries culturelles et créatives, doté de 225 millions d'euros, est à ce titre essentiel. Il sera opérationnel dès novembre et comprend un « couloir » réservé aux industries du cinéma et de l'audiovisuel et opéré par Bpifrance avec l'expertise de l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC). En outre, l'IFCIC aura la possibilité de délivrer davantage de prêts participatifs dans le secteur.

Le CNC entend, en outre, faciliter les initiatives privées de financement par la mise en place de fonds privés spécialisés dans le cinéma ou l'audiovisuel. La loi PACTE a assoupli les modalités d'éligibilité du capital investissement à l'assurance-vie ou à l'épargne retraite ; aujourd'hui, le cinéma et l'audiovisuel peuvent être attractifs pour certains fonds. Nous y travaillons.

Enfin, nous opérons un travail de transparence du secteur, notamment en ce qui concerne la remontée des recettes. Ainsi, la modernisation du registre du cinéma et de l'audiovisuel (RCA) devra permettre aux financiers d'accéder aux contrats. Le suivi du CNC s'étendra à ces nouveaux outils, avec une conférence annuelle des financeurs.

Un autre axe d'évolution concernera la décentralisation et la mobilisation des collectivités territoriales. Nous signons des conventions avec les régions et l'État, à travers les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), sur la base de 1 euro investi par le CNC, 2 euros investis par les collectivités territoriales.

En matière de gouvernance, on entend souvent que le CNC a besoin de transparence. Il est vrai que son statut, entre administration centrale et établissement public,

est particulier. Cela lui confère à la fois de l'agilité et la capacité tirée de la puissance publique. Il rend déjà des comptes à l'exécutif, au Parlement, aux corps de contrôle et aux professionnels du secteur. Je vois ainsi régulièrement le ministre de la culture et le ministre de l'économie et des finances. S'agissant du Parlement, vous êtes destinataires du document stratégique de performance que nous publions, deux parlementaires siègent à notre conseil d'administration, nous sommes très régulièrement auditionnés et le Parlement décide du niveau des taxes qui nous sont affectées. Quant aux corps de contrôle, depuis 2012, le CNC a été l'objet de cinq rapports de la Cour de comptes et du Conseil des prélèvements obligatoires et de deux rapports de l'inspection des finances. Enfin, les professionnels sont consultés en amont de chaque réforme, ils participent au moins deux fois par an aux commissions « Chavane » et siègent dans les commissions qui attribuent les aides sélectives aux œuvres.

J'ai toutefois entendu ce besoin de transparence, qui est mon leitmotiv. Le document stratégique de performance a été refondu, et, dès l'année prochaine, l'exécution pour 2019 vous sera transmise plus tôt dans l'année, au moment de l'examen du projet de loi de règlement.

Mme Françoise Laborde, rapporteure pour avis des crédits du livre et des industries culturelles. – Vos documents sont en effet particulièrement clairs cette année et je vous en remercie.

Le CNC va mener en 2020 trois chantiers de front : la révision des soutiens, la réforme de la fiscalité affectée et le projet de loi sur l'audiovisuel. Dans quel état d'esprit abordez-vous ces échéances ?

M. Dominique Boutonnat. – Cela représente beaucoup de chantiers qu'il faut mettre en cohérence. La révision des aides ne vise pas seulement à faire des économies, pour remettre le budget à l'équilibre. C'est, certes, un prérequis, mais ce n'est pas très compliqué à réaliser dans les deux mois à venir : faire 15 millions d'euros d'économie sur 675 millions d'euros de dépenses, c'est à notre portée. La vraie question est la mise en cohérence de l'ensemble du dispositif d'aides avec les enjeux à venir. Le projet de loi sur l'audiovisuel devra donc nous permettre de faire entrer les plateformes dans le dispositif et de relancer les négociations avec les nouveaux entrants. Nous allons initier le dialogue avec eux, puis les représentants des producteurs s'y attelleront.

La réforme de la fiscalité affectée sera la mise en application des nouveaux dispositifs. Il faudra surtout travailler sur les nouveaux entrants que nous ne connaissons pas encore, comme Disney Plus, qui prévoit un investissement de 15 milliards de dollars par an dans la création, soit plus que Netflix. Les perspectives, toutefois, me semblent bonnes, et je vois cela positivement. J'ai ainsi rencontré hier un des plus grands producteurs d'animation français, donc un des meilleurs mondiaux, puisque la France est le deuxième producteur et exportateur au monde dans ce secteur, qui m'a informé que la première série d'animation non américaine commandée par Disney sera produite par un Français. Nous sommes donc capables de livrer de nouvelles œuvres françaises pour une demande qui explose : mettons en perspective les 15 milliards de dollars de Disney et les 12 milliards de dollars de Netflix avec l'ensemble de l'investissement dans le cinéma et l'audiovisuel en France, soit 2,8 milliards. Il serait donc bon que nous parvenions à faire contribuer les plateformes et à leur proposer des œuvres adaptées.

Le chantier du projet de loi sur l'audiovisuel va être lourd, en particulier pour les représentants des différentes professions, la révision des aides va être prenante pour nous, en

ce qui concerne la fiscalité affectée, le chantier est déjà mené, mais il y a un quatrième point : nous devons retravailler la chronologie des médias. Ce sera un gros chantier, mais les différents points que j'ai évoqués en dépendent. Tous ces chantiers doivent être menés de front, parce que chacun a un impact sur les autres.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Notre commission a produit un rapport sur la chronologie des médias, qui a malheureusement été oublié pendant un an, ce qui a causé une perte de dynamique regrettable. Peut-être est-il encore d'actualité ?

M. Dominique Boutonnat. – Je vais le lire.

Ces réformes sont nécessaires, le secteur y est prêt, ce ne sera pas facile, mais il faut le faire maintenant.

Mme Françoise Laborde, rapporteure pour avis. – Pensez-vous qu'il soit nécessaire de faire évoluer le modèle français basé sur le préfinancement et la production indépendante ? Le décret Tasca est considéré par certains comme garant de la diversité culturelle et d'autres l'accusent de bloquer l'ambition des productions.

M. Dominique Boutonnat. – Ces principes sont ancrés dans le projet de loi sur l'audiovisuel, notamment le préfinancement, dont le principe ne sera pas remis en cause. En revanche, celui-ci ne concernera pas l'ensemble du financement d'un film et d'autres leviers seront nécessaires. Nous devons déterminer comment les entreprises pourront assurer ce préfinancement et renforcer leurs capacités à le faire sur leurs fonds propres. Cette démarche s'inscrit donc dans le cadre du développement du financement des entreprises, et pas seulement des œuvres. Il s'agit de défendre cet outil, qui est un des garants de la liberté et de la diversité de la création. De même, l'indépendance des producteurs vis-à-vis des diffuseurs garantit l'indépendance éditoriale dans leurs rapports avec les auteurs. Nous ne souhaitons pas introduire de producteurs exécutifs à la solde d'un diffuseur, ce qui est de plus en plus fréquent dans les chaînes de télévision comme dans les studios, et pas seulement dans les plateformes.

Mme Françoise Laborde, rapporteure pour avis. – Votre rapport a suscité des remarques, d'aucuns craignant qu'il ne se superpose à votre feuille de route, ce qui aurait posé un problème de confiance avec la profession. Je suis aujourd'hui rassurée, et je laisse mes collègues aller plus loin.

M. Dominique Boutonnat. – La confiance dans le CNC n'a jamais été remise en cause, grâce à la qualité de ses équipes et à leur fidélité à ses fondements, mais je comprends que j'ai pu, personnellement, susciter des craintes, en raison de mon rapport professionnel avec le financement privé. Ces craintes sont légitimes, au moins pour ceux qui n'avaient pas lu mon rapport, car pour moi, le développement du financement privé est lié à la rentabilité, mais je n'ai jamais remis en cause ni le financement public ni le rôle du CNC. Au contraire, j'ai appelé à le renforcer, particulièrement dans cette période de transition, c'est pourquoi je considère que les crédits d'impôt et le non-plafonnement des taxes affectées sont essentiels.

J'ai renforcé la confiance en rencontrant beaucoup d'acteurs du secteur et j'ai le sentiment qu'elle a été restaurée.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits de l'audiovisuel. – Comme ma collègue, je vous félicite pour le document stratégique que vous nous avez

transmis, il est remarquable. Dans le contexte d'une mutation de notre modèle économique, vous nous annoncez la réduction des dépenses du CNC de 15 millions d'euros, dont j'ai de plus entendu qu'elle pourrait bien passer à 25 millions d'euros, et la réduction des crédits de l'audiovisuel public.

Quel sera l'impact sur la création française de ces économies, malgré la contribution des plateformes ? Faut-il craindre une attrition des budgets de la création dans l'audiovisuel ?

Je voudrais également aborder la question du patrimoine cinématographique. Vos prédécesseurs disposaient de réserves budgétaires qui leur conféraient les moyens d'investir dans la restauration et la numérisation. Ces réserves étant maintenant consommées, quelle sera votre politique en vue de sanctuariser les moyens nécessaires pour mener à bien cette tâche et favoriser l'exposition de ce patrimoine ?

Nous avons toujours été un peu schizophrènes en France, avec une volonté de diversité, nous produisons beaucoup d'œuvres, autour de 300 films par an, dont les deux tiers relèvent d'une initiative française, mais très peu de ces films trouvent leur public. Je ne souhaite pas parler de gaspillage, mais le mot est prononcé par certains de nos interlocuteurs. Que comptez-vous faire pour traiter ce problème dans ce contexte ?

S'agissant de la fiscalité, vous indiquez avoir défini un équilibre à 5,15 % pour l'ensemble des opérateurs, ce qui correspond à une baisse des taux pour les acteurs traditionnels, et à une augmentation pour les plateformes nouvellement arrivées. Ce taux ne posera aucune difficulté aux grosses plateformes, mais il me semble élevé pour les nouveaux acteurs plus petits – j'ai à l'esprit en particulier le projet Salto. Ne peut-on pas envisager des paliers entre 2 % et 5,15 % pour une durée limitée afin de faciliter l'entrée dans ce marché ?

M. Dominique Boutonnat. – Vous évoquez un risque d'attrition, mais le plan d'économie est limité à 40 millions d'euros pour l'audiovisuel et 15 millions d'euros pour le cinéma et sans doute pas 25 millions d'euros. Ce dernier chiffre ne serait retenu que si les recettes pour 2020 étaient inférieures à nos projections, ce que nous saurons plus tard.

M. David Assouline. – Avez-vous vraiment une incertitude à ce sujet, à 10 millions d'euros près ?

M. Dominique Boutonnat. – Le chiffre final dépend des entrées en salles, nous ne le connaissons pas. Le calcul n'est pas simple, il dépend du profil des films, en raison du taux de retour par rapport aux entrées pour les films français, qui ne concerne pas les films américains. En effet, on ne connaît pas les chiffres à l'avance à 10 ou 15 millions d'euros près.

Je ne crois toutefois pas que ces économies changeront l'équilibre global, surtout si le redéploiement de l'ensemble du système permet de limiter les pertes, avec, en particulier, un vrai travail de lutte contre la fraude. En 2019, cet effort a permis de dégager 12 millions d'euros supplémentaires. Je connais suffisamment bien le système de la production cinématographique pour savoir que l'on peut encore glaner quelques millions supplémentaires dans ce domaine.

Depuis 2016, les crédits d'impôt ont beaucoup augmenté, ce qui fait que le financement public – au-delà du seul budget du CNC – est, en 2019-2020 du même ordre

qu'en 2016-2017. Je serai satisfait que ce financement augmente encore, mais en tout état de cause, il ne connaît pas de baisse significative.

S'agissant du patrimoine, en effet, l'utilisation des réserves pour la numérisation a été utile, mais aujourd'hui nous n'en avons plus. Nous maintenons un budget de 2,5 millions d'euros par an pour la restauration du patrimoine et nous allons lancer une grande campagne d'appel au mécénat, car le secteur est attractif. Nous pourrions obtenir ainsi beaucoup d'argent pour la restauration du patrimoine. Le mécénat est utilisé dans le domaine artistique et nous allons nous y mettre pour en bénéficier également. En outre, le budget de la Cinémathèque de France est maintenu.

Vous évoquez les films qui ne trouvent pas leur public. En effet, c'est de plus en plus compliqué pour certains films, en raison de la dispersion des entrées : beaucoup d'œuvres font peu d'entrées et le succès se concentre sur certaines productions, qui peuvent être françaises, pas seulement américaines.

Je ne suis pas favorable à une politique malthusienne en matière de cinéma, mais je ne souhaite pas non plus une dispersion trop forte des aides du CNC. C'est un problème générationnel : la jeunesse va moins au cinéma et ne s'y rend que pour voir un certain type de films. Il y a donc un véritable travail d'éducation à l'image qu'il faut renforcer au niveau local. Le maillage de salles en France est exemplaire, ce qui nous permet d'y travailler. En outre, il faut amener ce type de cinéma vers ce public, là où il le consomme. Ce problème relève donc également de la chronologie des médias, un sujet lourd, politiquement compliqué, mais fondamental pour que nos films – donc notre identité, nos valeurs culturelles – puissent être vus par cette génération qui s'en écarte.

J'entends donc à la fois amener ce public vers les salles, et apporter la création là où cette génération consomme des œuvres audiovisuelles. C'est là un des plus gros chantiers qui nous attend, nous en reparlerons après la redéfinition des objectifs du CNC et de l'État dans le secteur qui sera la boussole de la revue générale des aides. C'est un des grands objectifs qui s'étend sur les trois ans à venir, c'est-à-dire la durée de mon mandat.

La modulation des 5,15 % me semble en effet être une bonne idée, notamment pour les nouvelles plateformes. En dehors de Salto, on pourrait imaginer que des plateformes de niche se développent autour du patrimoine ou d'autres thématiques. C'est donc une bonne piste pour encourager de nouveaux entrants.

M. David Assouline. – Je représente le Sénat au conseil d'administration du CNC, dont je salue l'excellence du travail. Le mérite en revient, pour le passé, à Frédérique Bredin, à laquelle il faut rendre hommage. Je vous souhaite bon courage dans votre tâche, nous allons essayer de travailler ensemble, dans le cadre d'un contrôle parlementaire que vous affirmez vouloir renforcer. C'est en effet nécessaire : vous avez évoqué la complexité du système et je vous confirme que, même pour moi, ce fonctionnement est un peu abscons. Or le contrôle commence par savoir de quoi l'on parle.

Vous avez tout de suite dû affronter des questions qui nous parviennent à l'occasion des projets de loi de finances, comme le plafonnement des taxes affectées que certains cherchent à imposer. Votre proximité avec le Président de la République vous a été reprochée, mais en l'espèce, elle a été utile pour faire un sort à ces pressions. Bercy reviendra pourtant à la charge, comme chaque année !

J'ai une question sur le fonds de réserve et les économies. Le système fonctionnait bien jusqu'en 2012 et générait du surplus, qui n'était pas gaspillé, vous l'avez dit, puisque la numérisation nous a permis de garder un niveau de salles hors normes. Ces fonds n'étaient donc pas gâchés, mais l'État en a pourtant prélevé 60 %. Quand la situation est moins bonne, l'État impose des économies, mais ne rend pas les fonds qu'il a prélevés. Ce n'est pas satisfaisant, d'autant que vous faites encore face à des pressions énormes de Bercy. En période de mutation, comme celle dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui, est-il normal, selon vous, que l'État, sans accorder d'aides, impose des économies de 15 ou 25 millions d'euros chaque année ?

Vous avez été critiqué à propos du financement privé, vous dites aujourd'hui que vous ne l'envisagez pas à la place du financement public, mais vous savez bien, pourtant, que plus vous vous livrez au privé, plus l'État y trouvera des justifications pour se désengager. Je vous enjoins donc à faire attention à propos de ces 15 ou 25 millions d'euros d'économies.

Au Sénat, nous ne sommes pas seulement des conservateurs. Nous avons été en pointe sur des questions fondamentales, comme le crédit d'impôt. Nous avons alors avancé, il est vrai au doigt mouillé, que les rentrées fiscales augmenteraient suffisamment pour compenser le coût fiscal de la mesure. Comme nous nous préparons à devoir encore argumenter, pouvez-vous nous indiquer le niveau de rentrées fiscales du secteur et nous dire s'il suffit à compenser le coût fiscal des crédits ?

Le Sénat a été en pointe dans un autre domaine : la taxe sur la vidéo, dite « YouTube », qui avait été fixée à 2 %. Vous en augmentez le taux à 5,15 %, et je vous soutiens, mais cette augmentation va seulement compenser la baisse que vous accordez parallèlement à l'audiovisuel classique. Envisagez-vous, dans les prochaines années, des entrées plus importantes issues de la taxation des plateformes ?

Nous discuterons en détail les différents points que vous avez évoqués à l'occasion du projet de loi sur l'audiovisuel, mais je vous demande de ne pas céder, en préparant ces économies dont je conteste l'esprit, à ceux qui prétendent qu'il y aurait trop de films. En effet, les films qui marchent bien ont besoin de moins d'aides, ce sont tous ces petits films qui n'y arrivent pas qu'il faut aider. Comme dans le sport, c'est dans le foisonnement que certains émergent.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Vous évoquiez un souvenir de famille au Sénat, je vais en passer par votre famille pour poser ma question. Je suis depuis longtemps le travail de votre frère Laurent, dont j'admire le génie, et je souhaite vous parler du lien entre l'image et le son, qu'il a opéré. Nous venons de créer le Centre national de la musique, comment percevez-vous cette nouvelle instance ? Quelles passerelles envisagez-vous entre le CNM et le CNC, dont les statuts sont toutefois différents ? Je suis convaincu que l'image et le son ont à se parler.

Mme Sonia de la Provôté. – Le cinéma d'animation est longtemps resté la part accessoire du CNC, vous avez évoqué les compétences françaises dans ce secteur et l'apport économique qu'il constitue pour toute la filière. Quelle dimension souhaitez-vous lui donner ? En outre, les grands artistes français existent dans le domaine, vous l'avez dit, mais les écoles spécialisées sont toutes privées et très chères.

Qu'en est-il du cinéma itinérant ? Il participe à l'aménagement du territoire grâce aux contractualisations avec les collectivités, mais il se trouve en grande difficulté face à la

transition numérique, alors même qu'il donne souvent lieu à des événements sociaux très importants dans les communes.

Enfin, les multiplexes se positionnent de plus en plus sur le créneau de l'art et essai, avec des moyens financiers sans commune mesure avec ceux que peut mobiliser le secteur classique. Cela suscite une grande inquiétude de la part des salles indépendantes, et risque de tuer le foisonnement et la qualité de la production indépendante, et l'émergence de compétences dans le cinéma français pourrait se trouver mise en défaut. Que comptez-vous faire à ce sujet ?

M. Laurent Lafon. – Vous avez évoqué le fonds pour les industries culturelles et créatives dont la création a été annoncée par le Président de la République et qui a été confié à Bpifrance, en indiquant qu'il comprendra un couloir réservé au cinéma et à l'audiovisuel. Quel en sera le montant ? La somme de 80 à 100 millions d'euros est souvent évoquée, la confirmez-vous ?

Vous annoncez pour 2020 une revue des aides du CNC, dont on comprend bien l'objectif : il s'agit d'en accroître la visibilité et l'efficacité. Vous avez évoqué le financement important des plateformes, dont des producteurs français pourront bénéficier. Les aides du CNC seront-elles dès lors davantage orientées vers ceux qui ne bénéficieront pas de ces nouveaux financements ? Le cinéma d'auteur, par exemple, ne profitera sans doute pas directement de l'intégration des plateformes dans le système de financement.

M. Michel Laugier. – Votre nomination a fait beaucoup de bruit. Dans ce budget pour 2020, quelle est la mesure emblématique, dont vous pourriez dire qu'elle est « signée Dominique Boutonnat » ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il est question de 225 millions d'euros, n'aurions-nous pas intérêt à investir massivement dans la création d'une plateforme française et européenne pour peser et atteindre enfin la masse critique nécessaire ? Je vois que David Assouline fait la grimace.

M. David Assouline. – Je n'ai rien contre l'idée elle-même, en revanche, je refuse qu'elle soit financée avec cet argent.

M. Dominique Boutonnat. – Monsieur Assouline, nous sommes d'accord, je défends également le non-plafonnement des taxes affectées. Il est difficile de demander à l'État de rendre l'argent, mais si les ressources augmentent, nous devons pouvoir les utiliser à bon escient dans le secteur.

Les réserves n'ont, en effet, pas été gaspillées, notre parc de salles a profité de la numérisation en quelques années, et le maillage territorial qui en résulte apporte plus encore que le cinéma : un véritable service public de proximité qui permet la rencontre des gens. C'est formidable. Nous entendons donc protéger ces ressources, j'espère en effet qu'elles augmenteront grâce aux plateformes. La poussée de ces dernières se paiera toutefois d'une baisse dans d'autres secteurs à terme. Les rentrées augmenteront peut-être dans un premier temps, nous verrons si cela durera.

M. David Assouline. – En matière de sport, ça a été le cas !

M. Dominique Boutonnat. – L'arrivée de nouvelles chaînes a surtout fait exploser le piratage alors qu'il n'y en avait pas auparavant.

Il ne faut pas regarder que le budget CNC : certaines obligations qui s'imposent aux nouveaux entrants ne passent pas par lui et bénéficient directement aux œuvres elles-mêmes et cet argent supplémentaire n'est pas comptabilisé dans le budget CNC. Notre objectif est que la création française puisse obtenir de plus en plus d'investissements.

Je forme le vœu que le financement privé ne fasse pas baisser le financement public, qui est légitime. Nous révisons nos aides pour ordonnancer notre organisation en fonction des objectifs qui ont été validés avec vous, avec notre tutelle et avec le secteur.

Sur le taux de retour fiscal, je laisse la parole à Maxime Boutron, notre directeur financier et juridique.

M. Maxime Boutron, directeur financier et juridique du CNC. – Le taux de retour des crédits d'impôt est en effet extrêmement positif : ce dispositif a entraîné une augmentation des dépenses de 550 millions d'euros de plus sur une année, avec un taux moyen de prélèvement obligatoire situé entre 40 % et 45 %, cela correspond à quelque 200 ou 250 millions d'euros de recette supplémentaires pour un coût fiscal inférieur à 100 millions d'euros.

M. Dominique Boutonnat. – Il serait utile, en effet, de procéder à cette évaluation chaque année.

Je ne suis pas d'accord pour dire qu'il y a trop de films et je souhaite toujours favoriser l'émergence de nouveaux talents dans tous les domaines du cinéma et de l'audiovisuel : les films et les documentaires, mais aussi les nouveaux formats comme la vidéo en ligne ou les jeux vidéo. Je me suis d'ailleurs rendu hier à la Paris Games Week, la part de la France dans la création artistique de ce secteur est exemplaire.

M. David Assouline. – Va-t-elle enfin être reconnue officiellement par le ministère ?

M. Dominique Boutonnat. – Le secteur est inclus parmi les industries créatives et culturelles et relève du CNC, il offre en outre un écosystème duquel nous avons beaucoup à apprendre. En outre, c'est le premier contact de nos enfants avec l'image. Nous avons soutenu vingt-cinq sociétés qui ont créé leurs propres jeux. En termes d'images et de contenu, leur diffusion est très intéressante.

M. David Assouline. – Pourtant, les auteurs ne sont toujours pas considérés comme des artistes.

M. Dominique Boutonnat. – Ce sujet relève de la qualification de l'ensemble de la chaîne de travail.

Dans l'attribution des aides aux films qui marchent ou qui ne marchent pas, les critères ne conduiront pas à favoriser les premiers, mais la création elle-même. C'est l'objectif du CNC, qui ne concerne d'ailleurs pas seulement le cinéma, mais aussi, par exemple, les séries. Je rends d'ailleurs hommage à Frédérique Bredin qui a mis en place le plan séries en basculant une partie des aides aux séries vers les plus créatives. C'est intéressant parce que cela pousse à la créativité.

Je pense depuis longtemps à établir des passerelles avec le CNM. Son président et moi nous rencontrerons très vite quand il sera nommé, il me semble que nous avons beaucoup

à apprendre mutuellement. En matière de rapprochement entre la musique et l'image, nous avons, par exemple, un fonds d'aide à la musique de film, avec une commission rassemblant des musiciens et des professionnels du cinéma qui attribue 2 ou 3 millions d'euros par an. Nous pourrions y travailler ensemble. De même, la captation de spectacles vivants et les clips musicaux relèvent de notre secteur.

Le secteur de l'animation est particulièrement fort en France, il est soutenu grâce au CNC et au crédit d'impôt. Cela confère une force aux producteurs par rapport aux plateformes, en permettant aux studios, même les plus petits, de financer eux-mêmes 50 % de la production et de conserver plus de droits et de propriété intellectuelle. Il faut donc préserver ce soutien, car il rend nos studios plus compétitifs. C'est une grosse pression. La situation a vraiment changé : auparavant, le Canada raflait tout, mais la réforme du crédit d'impôt a changé la donne et a permis de rapatrier la fabrication des films d'animation en France.

M. David Assouline. – Reste le problème de la suppression de France 4.

M. Dominique Boutonnat. – Ce sera un sujet si nous n'avons pas de solution de *replay* efficace. Nous y travaillons.

L'animation bénéficie de 64 millions d'euros par an en aides du CNC et d'un montant que je ne connais pas en crédit d'impôt.

Un autre élément important pour le développement économique du secteur est le système d'avances à l'audiovisuel, notamment dans le domaine de l'animation, qui pousse au développement économique de ces structures.

S'agissant du cinéma itinérant, nous avons remis un prix de l'innovation à un exploitant de cinéma itinérant, c'est un des domaines dans lesquels l'innovation technologique peut prospérer. Ce secteur est essentiel à la politique et au maillage territorial, et son soutien fait partie intégrante de notre politique d'éducation à l'image avec le renouvellement des conventions avec les régions. Nous entendons développer l'itinérance dans les territoires où l'on trouve peu d'offres fixes.

Vous évoquez le secteur art et essai. En effet, les multiplexes diffusent des films d'art et d'essai, sans toutefois percevoir des subventions au titre de cette catégorie. Cela répond à un souhait formulé dans les engagements de programmation afin que ces salles programment certains films, dont des films d'art et d'essai. Votre propos concerne plutôt, me semble-t-il, la définition même des films d'art et d'essai, qui a été revue l'an dernier et que nous devons évaluer avant la fin de l'année.

Dans le fonds pour les industries culturelles, le montant du couloir réservé au cinéma et à l'audiovisuel atteindra 80 ou 100 millions d'euros. Ce n'est pas figé dans le marbre, mais c'est le chiffre que je préconise. Ce sera à peu près cela.

La revue générale des aides n'a pas pour but la diminution du nombre de films aidés. Cela arrivera peut-être, mais ce n'est pas un objectif. Nous entendons soutenir la diversité, l'économie du secteur, et répondre aux grands enjeux à venir : la volonté de toucher à nouveau une population qui nous échappe de plus en plus, l'internationalisation de nos œuvres, pour laquelle l'arrivée des plateformes est fondamentale et le renforcement du tissu économique.

La mesure que je considérerais comme emblématique de mon budget serait certainement que les taxes ne soient pas plafonnées. Plus sérieusement, la mesure emblématique en 2020 sera la clarification des grands enjeux pour l'avenir et celle du positionnement du CNC pour atteindre ces objectifs. Nous devons faire travailler le CNC avec tout l'écosystème du financement public, y compris l'audiovisuel public, qui investit 500 millions d'euros par an dans la création audiovisuelle et cinématographique.

M. David Assouline. – Qu'en est-il de la contribution de Canal Plus ?

M. Dominique Boutonnat. – Il ne s'agit pas d'une chaîne publique, mais son apport atteint aujourd'hui 125 millions d'euros pour le cinéma et 40 millions d'euros pour l'audiovisuel, mais il est indexé sur le chiffre d'affaires, il faut espérer que celui-ci augmente.

Les nouveaux entrants auront un impact important, si nous retravaillons la chronologie des médias. La réforme doit jouer sur des curseurs dont il faut calculer les effets pour faire entrer des acteurs et moderniser le système sans pour autant pénaliser la création et nos opérateurs français traditionnels.

Consacrer des fonds à la création d'une plateforme, c'est une très bonne idée. Il existe déjà des plateformes françaises de qualité qui pourraient être éligibles et que l'on pourrait ainsi promouvoir. Il existe en outre d'autres financements qui peuvent, par exemple, être issus d'autres fonds de Bpifrance.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous devons nous mobiliser pour mettre en place un outil permettant de concurrencer les grandes plateformes.

M. Dominique Boutonnat. – Il faut se reposer sur Salto, bien sûr, mais également sur Arte, qui a développé beaucoup de partenariats européens, ou sur des initiatives françaises de très bonne qualité comme Molotov. Pourrait-on mettre tous ces acteurs ensemble et les soutenir publiquement pour en faire un seul acteur ? J'en serais totalement partisan, mais cela va au-delà de mes capacités.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci de cet échange très approfondi, nous vous souhaitons la réussite dans vos missions.

La réunion est close à 12 h 5.

Jeudi 31 octobre 2019

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Projet de loi de finances pour 2020 - Audition de M. Franck Riester, ministre de la culture

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous sommes heureux de vous accueillir, monsieur le ministre, en vue de l'examen par le Sénat, le 5 décembre prochain, des crédits du ministère de la culture inscrits dans le projet de loi de finances pour 2020. Je vous propose de nous présenter dans un propos liminaire et de manière transversale les grandes lignes de ce budget, avant de céder la parole à nos rapporteurs.

M. Franck Riester, ministre de la culture. – Je suis honoré de vous retrouver pour présenter ce projet de budget pour 2020 du ministère de la culture. Il s’inscrit dans le projet de transformation de l’action publique porté par le Président de la République, le Premier ministre et le Gouvernement, pour plus de clarté, de lisibilité et de résultats. Nos concitoyens doivent ressentir, concrètement, dans leur vie quotidienne, les effets de notre action. Cela vaut aussi en matière culturelle. Le budget de la culture pour l’année qui vient en est l’illustration.

Au total, plus de 15 milliards d’euros seront consacrés aux politiques culturelles dans le budget de l’État. Cela inclut les dépenses fiscales et le budget consacré à la culture dans les autres ministères, et, évidemment, les moyens qui relèvent du ministère de la culture lui-même. En 2020, ils s’élèveront à 8,2 milliards d’euros.

Mon ministère bénéficiera, cette année, de moyens en hausse de près de 70 millions d’euros par rapport à 2019 : d’une part, 40 millions d’euros de crédits supplémentaires sur les programmes dont j’ai la responsabilité ; d’autre part, 30 millions d’euros mobilisés au titre du programme des investissements d’avenir.

Dans le contexte budgétaire que nous connaissons, il s’agit d’un effort sensible, d’un choix politique qui nous oblige à la cohérence et nous confère une obligation de résultat. Pour cela, il faut définir des priorités. Le budget que je vous présente, précisément, est un budget de priorités, au service de l’émancipation citoyenne, de la cohésion et de l’attractivité des territoires, des artistes et des créateurs, et de notre souveraineté culturelle.

La première priorité est de favoriser l’émancipation des citoyennes et des citoyens. Nous voulons ainsi généraliser l’éducation artistique et culturelle (EAC) afin d’en faire une réalité pour tous les enfants et jeunes de trois à dix-huit ans, comme le Président de la République s’y est engagé. C’est l’objectif du 100 % EAC. Mais l’émancipation artistique et culturelle ne commence pas à trois ans et ne s’arrête pas à dix-huit ans. Elle s’étend tout au long de la vie. Elle concerne l’ensemble des personnes, quels que soient leur situation, leur âge ou leurs lieux de vie. C’est pourquoi nous créerons une nouvelle direction, dédiée au pilotage de la politique de transmission et d’émancipation par les arts et la culture, au sein du ministère.

C’est aussi pour cela que le Premier ministre a confié une mission à la députée Aurore Bergé afin de mieux définir les contours, les principes d’actions et les moyens de la politique d’émancipation artistique et culturelle pour tous les âges.

Nous encourageons aussi l’émancipation par le Pass Culture. Il donne aux jeunes la liberté et l’autonomie de tracer leur propre chemin culturel. Je sais que le groupe de travail présidé par Jean-Raymond Hugonet suit l’évolution de cette politique de très près. Le Pass Culture était d’abord une idée : donner 500 euros à chaque jeune de dix-huit ans pour accéder à des offres culturelles. Nous sommes en train d’en faire une réalité, sous la forme d’une application géolocalisée qui permet de référencer les offres culturelles de proximité. En juin dernier, nous avons lancé la deuxième vague d’expérimentation, auprès de 150 000 jeunes, dans les territoires les plus variés, dans quatorze départements. Nous avons franchi une nouvelle étape en lançant, en juillet, la société du Pass Culture, société de statut privé, qui a pour mission de piloter la mise en œuvre concrète de ce pass. L’an prochain, 10 millions d’euros de plus, soit un total de près de 40 millions d’euros, nous permettront d’aller encore plus loin pour accroître le nombre de jeunes éligibles, ouvrir l’expérimentation à de nouveaux

territoires tout en lui apportant de nouvelles améliorations. En tout, plus de 200 millions d'euros seront consacrés à favoriser l'accès de tous à l'art et à la culture.

L'émancipation citoyenne passe aussi par l'accès à une information plurielle et de qualité. C'est l'enjeu du plan de transformation de l'Agence France-Presse que l'État soutient, avec six millions d'euros supplémentaires qui lui sont dédiés. C'est aussi l'objet de la révision de la loi Bichet. Je n'oublie pas que c'est ici, au Sénat, qu'avait commencé son examen et que le Sénat, par son vote, avait montré son engagement très fort en faveur de cette réforme. Celle-ci modernise la distribution de la presse sans casser les acquis du système actuel. Elle préserve les grands principes qui régissent le secteur depuis 1947 : l'accès de la presse d'information politique et générale, dans sa diversité, au réseau des points de vente, et donc l'accès, pour nos concitoyens, à une diversité de publications dans tous les territoires. Je tiens d'ailleurs à remercier encore votre rapporteur, Michel Laugier.

Le plan d'éducation aux médias et à l'information sera doté de trois millions d'euros l'an prochain. Ce plan vise en priorité les jeunes publics et se traduira, concrètement, par des actions dans les bibliothèques, dans les écoles et par un soutien aux associations engagées sur ce sujet.

La deuxième priorité de ce budget est de faire des arts et de la culture des leviers de cohésion et d'attractivité de nos territoires. Pour cela, nous devons avant toute chose renouveler, moderniser, réinventer les services publics culturels de proximité pour les adapter aux nouveaux usages et aux nouvelles attentes.

Le déploiement des Micro-folies est emblématique de cette ambition. Nous allons l'accélérer, de manière à atteindre 1 000 Micro-folies d'ici à 2022, dans tous les territoires. Nous concentrerons nos efforts sur les territoires les moins dotés en équipements : nous nous fixons notamment l'objectif d'en ouvrir 200 en zones rurales. Pour y parvenir, le ministère de la culture consacrera 3 millions d'euros aux Micro-folies en 2020.

De même, nous continuerons à aider les bibliothèques à ouvrir davantage et offrir plus. Je veux qu'elles ne soient pas seulement des lieux de lecture, mais des lieux de culture, des lieux de vie, des lieux de brassage. La bibliothèque de Dunkerque, que j'ai visitée récemment, est exemplaire à cet égard. Les bibliothèques sont les têtes de pont de la culture dans les territoires. Les moyens dédiés au volet « ouvrir plus » seront donc pérennisés, à hauteur de 88 millions d'euros. Quant au volet « offrir plus », quatre millions d'euros supplémentaires seront mobilisés pour le renforcer.

En outre, le ministère confortera le financement des structures labellisées de diffusion de la création, nos fameux labels, qui maillent le territoire. Afin de renforcer la capacité de décision et les moyens des services déconcentrés du ministère, près de 60 dispositifs seront déconcentrés au plus près des réalités du terrain. Je pense en particulier à la labellisation des centres culturels de rencontre, à celle des Villes et Pays d'art et d'histoire, ou encore à l'octroi des aides aux compagnies et aux festivals. Nous y travaillons encore, notamment pour préciser les modalités et l'étendue de la déconcentration. Il importe, en effet, de veiller à la cohérence des politiques nationales ; la primolabellisation devrait rester nationale.

C'est dans nos territoires que vit la culture, et tout particulièrement notre patrimoine, et que les initiatives se créent.

En 2020, 1 milliard d'euros pris sur le budget du ministère de la culture reviendra à la restauration des monuments historiques, aux musées, à l'archéologie, aux archives et à l'architecture, se répartissant entre 970 millions d'euros sur le programme 175 « Patrimoines », et 30 millions d'euros de mobilisation du programme d'investissements d'avenir.

Les crédits consacrés à l'entretien et à la restauration des monuments historiques, en hausse de 7 millions d'euros, atteindront 338 millions d'euros. Cette hausse sera permise par la trajectoire financière du Louvre, avec lequel une expérimentation est lancée dès 2020 afin d'assouplir le pilotage de sa masse salariale et de ses emplois, lui permettant de mieux s'organiser et développer son activité. Cette expérimentation concernera également le château de Versailles à partir de 2021. Au travers de ces souplesses inscrites dans les contrats de performance passés avec l'État, ces établissements pourront d'une part enrichir et diversifier leur offre culturelle et améliorer l'accueil des publics, et d'autre part consolider leur trajectoire financière en augmentant leurs ressources propres par le développement de nouvelles activités.

En 2020, le Louvre verra en conséquence sa dotation diminuer de 11 millions d'euros, qui seront redéployés en faveur des monuments historiques. Le ministère sera ainsi en mesure de soutenir les investissements du Centre des monuments nationaux en faveur des monuments historiques dans les territoires pour 3 millions d'euros ; de poursuivre la montée en puissance à hauteur de 5 millions d'euros nouveaux du fonds incitatif et partenarial en faveur des communes à faibles ressources, que nous souhaitons renforcer depuis plusieurs années ; de financer, à hauteur de 2 millions d'euros, un plan de sécurité incendie pour les 87 cathédrales classées appartenant à l'État, après l'incendie de Notre-Dame-de-Paris. L'audit est finalisé, et des plans d'action sont en cours d'élaboration par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC). Les travaux de conservation et de restauration de Notre-Dame-de-Paris ne sont pas dans le budget, car ils seront intégralement financés par la souscription nationale dédiée, conformément à la loi que vous avez adoptée. La semaine dernière, j'ai annoncé que 922 millions d'euros de promesses de dons nous sont parvenus ; 110 millions d'euros ont été effectivement récoltés et 69 millions d'euros ont été reversés à l'État. Les besoins pour la sauvegarde totale de la cathédrale - il reste à retirer l'échafaudage et les gravats sur les voûtes - s'élèvent à 87 millions d'euros.

Autre grand projet de restauration patrimoniale, comme s'y est engagé le Président de la République, nous rendrons sa splendeur au château de Villers-Cotterêts, dont nous ferons une cité internationale de la langue française. Nous y consacrerons 43 millions d'euros en 2020, dont 30 millions d'euros au titre du programme d'investissements d'avenir. Cela prouve que la sauvegarde de notre patrimoine commun, sur tous nos territoires, est une priorité du Gouvernement.

La proposition de loi de Dominique Vérien que vous avez adoptée la semaine dernière et dont M. Jean-Pierre Leleux est rapporteur va aussi dans ce sens. Voilà pourquoi nous avons soutenu le rehaussement du seuil des communes concernées par le label de la Fondation du patrimoine de 2 000 habitants à 20 000 habitants, avec un soutien financier pour accompagner les conséquences fiscales.

Troisième priorité de ce budget, nous voulons placer les artistes et les créateurs au cœur de nos politiques culturelles. Je veux qu'ils soient mieux accompagnés tout au long de leur parcours. Ce budget en est l'illustration.

Les dispositifs du Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (Fonpeps) ont été simplifiés, et rendus plus incitatifs. Le fonds montera en puissance, avec une augmentation de 5 millions d'euros l'an prochain. Le dispositif de compensation de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) pour les artistes-auteurs sera pérennisé. La politique de résidences sera réorientée et amplifiée, et bénéficiera de 14,2 millions d'euros en 2020.

Accompagner les créateurs tout au long de leur parcours implique de lutter contre la précarisation des artistes. J'ai confié à M. Bruno Racine une mission prospective, pluridisciplinaire sur l'auteur et l'acte de création, pour trouver le cadre le plus favorable à l'épanouissement de la création et de la diversité culturelle, pour les prochaines années. Bruno Racine rendra ses propositions d'ici la fin de l'année.

Accompagner les créateurs dans leur parcours suppose de le faire dès la formation. En 2020, nous investirons 8 millions d'euros en faveur des établissements d'enseignement supérieur du ministère.

Accompagner les créateurs, c'est aussi accompagner les grands équipements de diffusion de la création : 6,5 millions d'euros iront à la poursuite du projet de Cité du théâtre, et 6 millions d'euros au projet de relogement des réserves du Centre national des arts plastiques et du Mobilier national à Pantin. Cette année, nous mobiliserons plus encore qu'auparavant les réserves financières de nos opérateurs, afin de compléter les financements de ces projets, dans une logique de responsabilité vis-à-vis du redressement des comptes publics.

Accompagner les artistes, cela implique d'accompagner non seulement la création et la diffusion, mais aussi la structuration des industries créatives et culturelles (ICC). Nous les accompagnerons par le renforcement des prêts participatifs gérés par l'Institut pour le financement du cinéma et des industries culturelles (Ifcic) et par le fonds d'investissement de 225 millions d'euros géré par BpiFrance, annoncé en mai par le Président de la République. Ces deux outils sont déjà opérationnels et mobilisables par les entreprises en plein développement, pour renforcer leurs fonds propres. Nous les accompagnerons dans leur développement à l'international avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). Avec Jean-Yves Le Drian et Bruno Le Maire, nous lancerons prochainement les états généraux des industries culturelles et créatives.

Plus spécifiquement, nous accompagnerons le secteur musical avec la création du Centre national de la musique (CNM). Il y a quelques jours, le Parlement a définitivement adopté la proposition de loi qui rend possible sa création, et je vous en remercie. Cette loi est promulguée aujourd'hui, c'est un beau symbole. Je salue tout particulièrement M. Jean-Raymond Hugonet, lui-même musicien, qui en fut le rapporteur, et vous tous qui avez voté très largement ce texte. Cette « maison commune de la musique » a longtemps été un projet. Alors que je le décorais hier, Alain Chamfort, avec lequel j'avais travaillé sur ce projet il y a dix ans, a eu des mots formidables pour le travail du Parlement et du Gouvernement. En 2020, l'État augmentera de 7,5 millions d'euros les crédits qu'il alloue au projet de CNM pour en faire une réalité, en plus des crédits déjà mobilisés pour les structures qui ont vocation à le rejoindre. Ces crédits monteront en charge durant les deux prochaines années, pour atteindre 20 millions d'euros par an en régime de croisière.

Le budget public consacré au secteur atteindra donc 50 millions d'euros, en ajoutant ces 7,5 millions d'euros de moyens nouveaux à la taxe sur la billetterie des spectacles

musicaux, qui rapporte 35 millions d'euros, et aux 8 millions d'euros de subventions déjà versées aux différents organismes ayant vocation à se fédérer au sein du CNM. À ces montants viennent s'ajouter les contributions directes du secteur, en particulier les organismes de gestion collective (OGC). Je les invite à renforcer leur contribution volontaire au CNM pour une meilleure cohérence de l'action publique et une simplification au service des auteurs, dans une logique de guichet.

J'ai entamé ces dernières semaines des discussions avec les partenaires qui partagent l'ambition de l'État pour le secteur de la musique. Nous garantirons la continuité des aides existantes et leurs modalités de répartition, afin de ne pas déstabiliser le secteur et de donner aux entreprises et acteurs concernés une nécessaire visibilité. Nous ne faisons pas le CNM pour économiser de l'argent, il ne doit y avoir que des gagnants, au service de l'intérêt général.

La quatrième priorité de ce budget, c'est de réaffirmer notre souveraineté culturelle, afin de créer l'écosystème le plus efficace pour que les entreprises se développent et que la création soit libre.

Nous réaffirmerons notre souveraineté culturelle en matière de fiscalité affectée au financement du cinéma, de la production audiovisuelle et des jeux vidéo. Les taux des taxes sur les éditeurs de télévision et sur les services vidéo seront harmonisés à hauteur de 5,15 %. Il y va de la pérennité des moyens alloués au fonds de soutien du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) : ses ressources devraient, en 2020, se maintenir à hauteur de 676 millions d'euros. C'est surtout une question d'équité et de neutralité économique entre les acteurs historiques nationaux et les nouveaux acteurs internationaux du numérique.

L'équité est au cœur du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique que je présenterai début décembre en conseil des ministres. L'enjeu n'est pas de s'adapter à des contraintes extérieures, mais d'inventer un nouveau modèle, fort des principes et des valeurs qui ont permis, depuis des décennies, notre exception culturelle ; un nouveau modèle qui intègre, dans notre système de financement de la création audiovisuelle et cinématographique, les acteurs qui en sont pour l'instant tenus à l'écart.

Dans ce modèle, l'audiovisuel public doit pleinement jouer son rôle de première fenêtre vers la culture et l'information de qualité. Il doit être un outil de diffusion de la culture, divertir et émerveiller, émouvoir et informer. Je veux que nous en fassions la référence en Europe. Pour y parvenir, l'audiovisuel public doit se transformer. Il doit davantage se distinguer des chaînes privées, en réaffirmant ses missions de service public : l'information, la culture, l'offre de proximité, la jeunesse, la cohésion sociale et nationale, et le rayonnement international de la France. De tels objectifs communs pour les sociétés de l'audiovisuel public supposent une gouvernance unifiée, pour s'adapter aux usages de la révolution numérique. C'est pourquoi France Télévisions, Radio France, France Médias Monde et l'Institut national de l'audiovisuel (INA) seront réunis au sein d'un groupe public, France Médias. Cette proposition s'inspire du rapport de Jean-Pierre Leleux et André Gattolin. Les nombreux travaux du Sénat ont grandement contribué à ma réflexion et à ce texte.

Avoir une grande ambition pour l'audiovisuel public n'est pas contradictoire avec un effort soutenable pour contribuer à la maîtrise de la dépense publique et au rétablissement

des comptes publics. Les plans de transformation en cours dans les sociétés devront permettre de combiner maîtrise des dépenses et atteinte des objectifs fixés pour les missions de service public. Nous accompagnons ces plans ambitieux et nécessaires, et soutenons les équipes dirigeantes.

La trajectoire à cinq ans de l'audiovisuel public, telle qu'elle a été définie en 2018, est confirmée afin de contribuer à maîtriser la dépense publique à hauteur de 180 millions d'euros en 2022. Il était insupportable de voir le budget de l'audiovisuel public varier d'une année sur l'autre. Je me suis donc astreint à respecter la trajectoire jusqu'en 2022, avant de travailler sur une nouvelle trajectoire.

En 2020, nous attendrons 50 millions d'euros d'économies des sociétés de l'audiovisuel public. Compte tenu de l'allègement au titre de la réforme de la fiscalité affectée au financement du cinéma, le financement de l'audiovisuel public par la contribution à l'audiovisuel public (CAP) pourra diminuer de 71 millions d'euros. Cet effort fera baisser, symboliquement, le montant de la contribution à l'audiovisuel public d'un euro par foyer.

Pour relever ces défis, mieux répondre aux attentes de nos concitoyens et pour leur apporter des changements concrets, nous avons besoin d'un ministère fort. Cela exige de transformer le ministère de la culture. Cette transformation obéit à des principes clairs : simplicité, proximité, audace et efficacité. J'ai déjà évoqué la nouvelle direction, la déconcentration avec le repositionnement de l'administration centrale sur ses missions de conception, de pilotage, d'animation et d'évaluation des politiques culturelles. Nous devons réarmer intellectuellement et scientifiquement l'administration centrale. Nous renforcerons aussi la déconcentration des dispositifs. Le pilotage des fonctions stratégiques du ministère - action internationale, numérique, prospective - sera renforcé. Nous avons initié une démarche de simplification et de dématérialisation des démarches afin de faciliter l'accès des citoyens et des acteurs culturels aux dispositifs du ministère, comme la procédure de demande de licence d'entrepreneur de spectacle. Demain, bien d'autres procédures seront concernées.

La trajectoire en emplois du ministère a été fortement allégée, afin d'accompagner cette démarche de transformation : les effectifs du ministère décroîtront de 15 équivalents temps plein (ETP), soit bien moins que les prévisions initiales. Pour transformer un corps social, nous avons besoin de souplesse pour recruter de nouveaux profils. Surtout, pour mieux répondre aux attentes des usagers, il convient de garantir de bonnes conditions de travail aux agents.

À l'heure du soixantième anniversaire de ce ministère, il nous incombe, plus que jamais, de faire preuve d'ambition en matière culturelle. Nous devons agir au service de tous les Français, même ceux qui se sentent exclus de notre politique culturelle, croyant que ce n'est pas pour eux. Je vous remercie pour nos échanges nombreux et fructueux.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous sommes aussi très attachés au ministère de la culture. Cet anniversaire est l'occasion de poser de bonnes bases et d'aller de l'avant.

Merci pour votre hommage aux travaux du Sénat. La loi que nous avons adoptée cette année nous tenait à cœur. Nous sommes toujours dans l'anticipation grâce à de nombreux travaux de fond, au long cours. Depuis la dernière loi de 2009 sur l'audiovisuel, nous avons échangé avec vous, député, et avons poursuivi nos travaux, grâce aux

rapporteurs André Gattolin et Jean-Pierre Leleux, mais aussi à tous les membres de notre commission.

Je remercie pour leur présence nos collègues rapporteurs spéciaux de la commission des finances, MM. Roger Karoutchi et Julien Bargeton.

Mme Françoise Laborde, rapporteure pour avis sur les crédits du livre et des industries culturelles. – Permettez-moi un trait d’humour, monsieur le ministre, nul besoin d’écriture inclusive pour vous interpeller, vous et vos collaborateurs, exclusivement masculins... Je parle au nom de la délégation aux droits des femmes ! (*Mme Billon, Mme Jouve et M. Ouzoulias applaudissent*)

M. Pierre Ouzoulias. – Et tout cela dans une chapelle !

Mme Françoise Laborde, rapporteure pour avis. – Le président du CNC, que nous avons auditionné hier, a décrit les trois chantiers qui l’attendaient : la réforme de la fiscalité, la révision des soutiens et enfin, la loi audiovisuelle. Il a même évoqué une refonte nécessaire de la chronologie des médias. Ces sujets ont tous un lien avec le développement des plateformes, qui attirent de plus en plus et sont autant des chances pour la création qu’une menace pour le modèle français de préfinancement et de production indépendante. Pourriez-vous, en avant-première, nous expliciter votre stratégie sur ce sujet et les éventuelles réticences auxquelles vous devez faire face, je pense, notamment, à la remise en cause rituelle des crédits d’impôt « culture » ? Je n’ose regarder M. Karoutchi...

M. Franck Riester, ministre. – Même si je ne suis aujourd’hui entouré que d’hommes, il n’en va pas de même de mon cabinet et du ministère. Malgré cela, soyez assurés de leur qualité ! Je suis très attentif à ces questions, et nous menons une politique d’égalité femmes-hommes très ambitieuse.

Nous menons un combat majeur de souveraineté culturelle contre des acteurs anglo-saxons, chinois ou autres, d’une violence extrême. Nous devons avoir une stratégie, une détermination et des moyens importants. Nous devons accompagner les entreprises sur leurs fonds propres, par des prêts, en améliorant leur écosystème, leurs formations, et en inventant des dispositifs nouveaux pour assurer le respect des droits.

Je salue le travail de M. Assouline pour sa proposition de loi. Le Sénat a contribué à des missions d’intérêt culturel. La France a été l’un des premiers pays à transposer la directive sur les droits d’auteurs et à instaurer un droit voisin. Elle a bousculé les GAFAs - Google, Amazon, Facebook, Apple -, dont la réaction est inacceptable. Elle a montré l’engagement conjoint du Gouvernement, du Parlement et des professionnels pour défendre une certaine vision de la société, de la démocratie, un regard sur le monde, une spécificité culturelle. Cela vaut non seulement pour la presse, mais pour tous les autres secteurs culturels. Il nous faut gagner cette bataille de la souveraineté culturelle. Pour ce faire, les crédits d’impôt sont un outil extraordinaire. Le Canada les utilise fortement. Il est important que des acteurs de l’internet contribuent autant au fonds de soutien au CNC que les autres acteurs. Nous devons être mobilisés, ensemble, dans ce combat économique et culturel.

Mme Françoise Laborde, rapporteure pour avis. – En dépit de la hausse des crédits cette année, la Bibliothèque nationale de France (BNF) paraît fragilisée à court terme, car elle doit supporter en bonne partie la charge de l’ouverture du quadrilatère Richelieu, mener des travaux importants de mise aux normes et poursuivre son travail de numérisation

des œuvres. Les recettes de mécénat ne suffiront pas. Comment l'État entend-il agir pour que ce vaisseau amiral de la culture française puisse mener à bien ses missions dans une perspective pluriannuelle stabilisée ?

Dernière question, à la suite du rapport de M. Pierre Lungheretti, que j'ai auditionné la semaine dernière, vous avez déclaré : « 2020, année de la bande dessinée ». Qu'entendez-vous par là, et sur quelle ligne budgétaire seraient pris les crédits ?

M. Franck Riester, ministre. – La BNF mène actuellement des travaux importants. Nous avons abondé le budget de fonctionnement de l'établissement de 2,5 millions d'euros, le portant à 6,4 millions d'euros. La subvention de l'État s'élevait à 186,4 millions d'euros en 2020. Une dotation pour fonds propres sera maintenue en 2020 à hauteur de 23,6 millions d'euros.

Nous travaillons avec les équipes de la BNF pour que les travaux à Richelieu soient menés à leur terme ; il reste quelques travaux complémentaires à faire, notamment de façade.

Mettre à l'honneur la bande dessinée est important, d'où mon initiative « 2020, année de la bande dessinée ». C'est un art populaire, aux multiples dimensions : artistique, culturelle, patrimoniale, éducative... Nous devons mobiliser tous les acteurs, et travaillons avec le Centre national du livre (CNL) et Angoulême, territoire particulièrement tourné vers la BD. Des budgets spécifiques seront affectés.

M. Michel Laugier, rapporteur pour avis sur les crédits de la presse. – Le budget dédié à la presse est identique à celui de 2019, hormis une subvention de 6 millions d'euros pour la mutation de l'Agence France-Presse (AFP).

Ma première question, tristement rituelle, concerne le sort de Presstalis. L'adoption, dans d'excellentes conditions que je tiens à saluer ici, de la loi de modernisation de la distribution a bien créé un cadre favorable pour le futur, mais n'a en aucun cas réglé la question pendante de l'opérateur historique. Presstalis apparaît aujourd'hui encore plombé par un niveau 2 qui concentre les déficits, et des fonds propres négatifs à hauteur de 420 millions d'euros. La société tout entière repose maintenant sur la confiance que lui accordent encore les éditeurs, mais qui pourrait faire défaut. J'ai peur que, d'ici quelque temps, et en dépit des efforts remarquables de Michèle Benbunan, l'ancienne présidente de Presstalis, l'État soit de nouveau appelé à la rescousse. Comment voyez-vous l'avenir de cette entreprise et l'implication de l'État, mais également la responsabilité des éditeurs ?

M. Franck Riester, ministre. – L'État a été au rendez-vous depuis des années pour assurer la pérennité de l'entreprise : 90 millions d'euros étaient prévus en 2018 pour assurer son financement.

Presstalis a fait des efforts considérables, on le dit trop rarement. Michèle Benbunan et la direction ont eu une relation constructive avec les syndicats. Mais le marché est à la baisse. Dominique Bernard, son actuel président, devra en tenir compte.

La réforme de la loi Bichet instaure un cadre plus efficace pour une régulation renforcée et autonome, et améliorera la diffusion. Nous augmentons les marges de manœuvre des marchands de journaux dans les territoires. À terme, nous aurons de nouveaux entrants sur le marché, mais nous ne voulons pas de mise en concurrence directe avec Presstalis ou les

Messageries lyonnaises de presse ; laissons-leur le temps de s'adapter. Les éditeurs de presse doivent être aux côtés de Presstalis. Je tiendrai le Sénat informé.

M. Michel Laugier, rapporteur pour avis. – Ma deuxième question porte sur les services de presse en ligne. Actuellement, les aides au pluralisme sont réservées non pas à la presse d'information politique et générale (IPG), mais à la presse IPG imprimée. Depuis plusieurs années, des réflexions sont en cours sur ce sujet, mais pour l'instant, il n'y a pas de traduction concrète, au-delà du fonds stratégique. Ne pensez-vous pas qu'il serait enfin temps d'accélérer l'aide à la transition numérique ?

M. Franck Riester, ministre. – Lors de la réforme de la loi Bichet, nous avons étendu aux kiosques et aux agrégateurs numériques les mêmes critères de pluralisme de diffusion qu'à la distribution physique de la presse. Dans le Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP), 70 % des dossiers d'aide ont concerné des services de presse en ligne (SPEL). Un taux super réduit de TVA est applicable depuis 2014 aux SPEL, et une réflexion est en cours pour aller plus loin. Je vous en tiendrai informés.

M. Michel Laugier, rapporteur pour avis. – Ne pensez-vous pas que l'ouverture de la publicité ciblée à la télévision pourrait fragiliser les comptes déjà très fragiles des éditeurs de presse quotidienne, alors même que les discussions sur les droits voisins montrent que des relais de croissance ne sont pas évidents à trouver ?

M. Franck Riester, ministre. – C'est une très bonne question. Nous menons un combat culturel majeur, pour rééquilibrer l'asymétrie de la concurrence entre les acteurs traditionnels et nouveaux. La publicité est de plus en plus segmentée et adressée, notamment sur Google et Facebook. Nous devons permettre aux chaînes de télévision d'avoir recours à ces technologies pour avoir des revenus publics supplémentaires et augmenter leur chiffre d'affaires, afin de les conforter, mais également pour le calcul de la base sur laquelle on fixe le pourcentage obligatoire d'investissement dans la création française et européenne, et pour alimenter le fonds de soutien au CNC.

Pour autant, nous ne voulons pas déstabiliser la radio, la presse quotidienne régionale (PQR) ni l'affichage. Nous avons exclu la possibilité pour les chaînes de télévision de mentionner l'adresse précise des établissements d'installation des marques qui seraient amenés ou les annonceurs qui seraient amenés à faire de la publicité. C'est la force de la PQR et de la radio locale : nous ne voulons pas les pénaliser. Nous n'avons pas ouvert non plus la possibilité de promotion de la publicité dans la grande distribution, pour conserver un volume très important de chiffre d'affaires pour la PQR et la radio.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis sur les crédits de l'audiovisuel. – Le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle reprend nombre de nos propositions formulées avec mon collègue André Gattolin en 2015 pour une meilleure gouvernance de l'audiovisuel public, sauf celle de la réforme de la contribution à l'audiovisuel public (CAP). Pourtant, la modernisation de la CAP à travers le passage à une taxe universelle constituait un élément essentiel de notre réforme systémique pour garantir la prévisibilité des ressources et l'indépendance de l'audiovisuel public. Dans ces conditions, est-ce que vous confirmez le calendrier d'une réforme de la CAP dans le PLF 2022 au plus tard ? Avez-vous une préférence sur la forme que pourrait prendre cette redevance rénovée, comme, par exemple, une taxe universelle à l'allemande ?

La contribution des plateformes au financement de la création à travers le CNC devrait fortement augmenter l'année prochaine pour atteindre 5,15 % de leur chiffre d'affaires. Pour éviter que cette hausse ne constitue une barrière à l'entrée et pour développer une pluralité de l'offre de plateformes, que penseriez-vous d'instaurer un taux intermédiaire, par exemple de 2,5 %, pour les plateformes qui seront lancées en 2020 afin de tenir compte de leur fragilité ? Ce taux concernerait tous les nouveaux acteurs, comme Salto, et ne vaudrait que pour une durée limitée, afin de ne pas les freiner.

M. Franck Riester, ministre. – Il y a un débat au sein du Parlement pour pérenniser le système de contribution de l'audiovisuel public. Pour l'instant, c'est la CAP, dont le rendement augmente. Mais comme elle est adossée à la taxe d'habitation, qui sera supprimée pour tous les contribuables, nous devons trouver un autre support et éventuellement modifier son mode de calcul. Nous travaillons avec Bercy sur ce sujet, et des propositions seront émises pour le PLF pour 2022, au plus tôt pour le PLF 2021. Dans le PLF pour 2020, la CAP est maintenue avec un euro de moins par foyer : elle sera de 138 euros en métropole, 88 euros en outre-mer, ce qui garantira un rendement constant pour l'État. Avec l'arrivée de nouvelles plateformes sur le marché français, comme cette taxe n'est pas plafonnée, nous aurons un maintien voire une amélioration du rendement du fonds de soutien pour le CNC.

Je suis prêt à écouter toutes les remarques, mais les plateformes doivent contribuer à ce fonds de soutien. Le Gouvernement n'a pas prévu à ce stade de progressivité, mais nous pourrions regarder précisément comment les choses se passent et faire le cas échéant des ajustements.

M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial de la commission des finances sur la mission « Médias, livre et industries culturelles ». – Je ne présenterai mon rapport à la commission des finances que le 14 novembre et les débats risquent d'être nettement moins consensuels que ceux de ce matin...

Depuis deux ans, nous ne cessons de demander une véritable réforme de la CAP ; il est vrai que les entreprises ont fourni des efforts, mais nous ne sommes toujours pas à l'équilibre et nous continuons d'avoir des interrogations sur le rythme des réformes, le périmètre du secteur public, les missions de service public, etc.

Des efforts ont également été fournis par d'autres opérateurs du ministère de la culture, que ce soit le CNC ou la BNF, ainsi que dans le domaine des aides à la presse – les auditions que j'ai menées montrent que nous allons dans le bon sens.

Dernier point, on nous a promis un financement *ad hoc* pour le chantier de Radio France, mais nous ne voyons rien venir pour l'instant ; permettez-moi par conséquent d'être dubitatif...

M. Franck Riester, ministre. – Monsieur Karoutchi, je comprends votre impatience sur l'audiovisuel public, mais je vais présenter un projet de loi dont j'ai déjà évoqué les grandes lignes et qui constituera la plus grande réforme du secteur depuis 1986. Nous ne réglerons pas tous les problèmes en une fois, c'est certain, mais nous apporterons beaucoup d'éléments à même de contribuer à la modernisation du secteur et à la réaffirmation des missions de service public qui sont différentes de celles du privé. Nous donnerons la possibilité d'une meilleure coordination éditoriale, tout en laissant leur liberté aux chaînes.

Nous offrirons un cadre de mutualisation et de synergies. Je crois d'ailleurs que nombre de ces réponses sont de nature à satisfaire des demandes, parfois anciennes, du Sénat.

Nous allons aussi moderniser et renforcer la régulation du secteur, en créant une autorité unique, l'Arcom, issue de la fusion entre le CSA et la Hadopi, qui sera chargée des communications audiovisuelles comme numériques. Cette organisation nouvelle et structurante permettra de responsabiliser les plateformes.

Nous allons également moderniser le financement de la création pour conforter le système français ; nous devons notamment être capables de créer des champions nationaux, tant dans la télévision que dans l'édition et la production de contenus audiovisuels et cinématographiques. Nous poursuivons deux objectifs : la liberté de création et la diversité.

Concernant Radio France, le Gouvernement tiendra son engagement, j'y travaille tant avec l'entreprise qu'avec le ministère du budget : il y aura bien un financement *ad hoc* des travaux et il ne sera pas inclus dans le budget du ministère de la culture. Tout cela sera totalement transparent !

M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis du programme « Patrimoines » de la mission « Culture ». – Nous constatons aujourd'hui un intérêt croissant des Français pour la préservation du patrimoine, ce dont je me félicite. L'incendie de Notre-Dame n'a fait qu'accélérer le mouvement.

Le budget de 2019 a traduit un effort incontestable en la matière et le projet de loi de finances pour 2020 montre que cet effort devrait être poursuivi. J'ai connu bien des années où les budgets n'étaient pas bons ; il est donc important de le reconnaître, lorsqu'ils le sont !

Je voudrais vous interroger, monsieur le ministre, sur l'entretien du patrimoine. En France, nous aimons les grandes opérations, mais les crédits destinés à l'entretien ne sont pas toujours suffisants et ce problème touche à la fois les monuments de l'État comme ceux qui appartiennent aux collectivités territoriales et aux particuliers. Il faut d'ailleurs savoir que certaines collectivités ont un patrimoine historique disproportionné par rapport à leur population et à leur budget. Y aura-t-il un effort particulier dans ce domaine ?

En ce qui concerne Notre-Dame, la mobilisation des crédits a été importante, les médias en ont rendu compte, mais permettra-t-elle de couvrir les besoins ? Quel est le calendrier prévisionnel du chantier ? Je suis conscient qu'à ce stade et vu la complexité de ce chantier vous ne pourrez pas être extrêmement précis.

Au-delà des monuments historiques, je veux attirer votre attention sur l'immense patrimoine qui n'est pas protégé, celui qui n'est ni inscrit ni classé. Les collectivités territoriales font face à d'importantes contraintes financières et le patrimoine est souvent une variable d'ajustement dans l'élaboration des budgets. Quelles actions comptez-vous mettre en œuvre pour aider les collectivités à mieux entretenir et mettre en valeur leur patrimoine ?

Dernière question : le loto du patrimoine a constitué un apport considérable. Sera-t-il pérennisé ? Ses recettes ne pourraient-elles pas être mieux mobilisées en faveur du petit patrimoine ? Êtes-vous satisfait de la deuxième édition qui est en cours ? Je note au passage que le Sénat avait milité pour un tel projet il y a quelques années et que les services de l'État avaient alors répondu que c'était impossible à réaliser... On voit bien que les travaux de long

terme du Sénat sont utiles et permettent à des projets d'aboutir – je pense aussi à la question de l'éducation artistique et culturelle, sur laquelle nous avons beaucoup travaillé.

M. Franck Riester, ministre. – Je vous remercie d'avoir souligné l'engagement du Gouvernement en matière de restauration des monuments historiques.

Les crédits destinés à l'entretien du patrimoine seront stables en 2020 à hauteur de 50 millions d'euros. C'est une question importante et, au-delà de l'aspect strictement budgétaire, nous devons aussi nous intéresser à d'autres aspects : le partage des bonnes pratiques, l'ingénierie, etc.

Je suis d'accord avec vous, monsieur le sénateur, nous devons être très attentifs au patrimoine des petites communes. Le fonds qui est dédié à cette question verra ses crédits augmenter en 2020 de 5 millions d'euros pour atteindre 15 millions en autorisations d'engagement et 10 millions en crédits de paiement.

Le loto du patrimoine est un bel outil de mobilisation et de sensibilisation du public. La Fondation du patrimoine, la Française des jeux et, bien sûr, la mission Bern font un travail remarquable. Le succès a été très important la première année et j'invite tous les gens qui nous regardent à jouer pour cette année – ils peuvent le faire jusqu'à Noël ! Cette année, les objectifs sont un peu plus ambitieux et j'espère que les résultats permettront de financer de nombreux travaux. Sachez que la part des sites sélectionnés par le loto du patrimoine qui ne sont ni classés ni inscrits, c'est-à-dire des monuments qui sont en effet moins bénéficiaires des crédits classiques du ministère, est plus importante cette année que l'année dernière. Et nous travaillons déjà sur la troisième année du loto du patrimoine !

En ce qui concerne Notre-Dame, en termes de sécurisation, nous devons encore enlever l'échafaudage de la flèche, ce qui va prendre entre quatre et six mois. Les travaux de ceinturage de cet échafaudage ont commencé en début de semaine. Il restera à enlever des gravois liés aux voûtes. La totalité du budget de ces travaux devrait représenter environ 87 millions d'euros. Nous pourrions ensuite achever le diagnostic sanitaire global de la cathédrale et entamer le processus de prise de décision quant au parti pris de restauration. Les promesses de dons s'élèvent aujourd'hui à 922 millions d'euros, dont environ 67 ont déjà été versés, le reste sera appelé au fur et à mesure des besoins.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis des programmes « Création » et « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture », ne peut malheureusement être parmi nous aujourd'hui et m'a demandé de vous poser quelques questions, monsieur le ministre.

Tout d'abord, l'enveloppe de 34 millions d'euros prévue en 2019 pour le Pass Culture a-t-elle été entièrement consommée ? Quand disposerons-nous de l'évaluation de l'expérimentation en cours afin de nous permettre de réfléchir à une éventuelle généralisation du dispositif ?

Mme Robert souhaiterait aussi avoir des précisions sur le statut des enseignants dans les écoles d'art territoriales. C'est un sujet ancien qui peut devenir problématique pour la délivrance des diplômes.

Enfin, concernant le rapport sur les valeurs de l'architecture réalisé en début d'année, quand sera-t-il rendu public ? Quelles sont vos propositions pour valoriser l'action

architecturale dans les territoires ? Par ailleurs, nous avons entendu dire que les postes de conseillers en architecture des DRAC pourraient disparaître. Qu'en est-il exactement ?

M. Franck Riester, ministre. – En ce qui concerne le Pass Culture, une enveloppe de 34 millions d'euros était inscrite en 2019, soit 27,9 millions après gel des crédits. Nous devrions consommer environ 17 millions et le solde devrait être reversé sur 2020. Aujourd'hui, quatorze départements participent à cette expérimentation ; ce nombre devrait augmenter prochainement, si bien que davantage de jeunes seront concernés l'année prochaine. Je peux d'ores et déjà vous dire que la montée en puissance du dispositif est exponentielle, à la fois dans les zones urbaines et dans les territoires ruraux. Il sera très intéressant de réaliser un premier bilan quantitatif et qualitatif du point de vue des jeunes, mais aussi de celui des offreurs.

Concernant les écoles d'art dans les territoires, nous travaillons étroitement sur ce sujet avec les collectivités locales, notamment au sein du Conseil des territoires pour la culture. Cette question peut en effet avoir des conséquences budgétaires.

En ce qui concerne la mission « valeurs de l'architecture », un rapport réalisé par un groupe de travail composé d'architectes et de personnalités de grande qualité, dont Marie-Christine Labourdette, présidente de la Cité de l'architecture et du patrimoine, vient en effet de m'être remis. Ce rapport met en avant un certain nombre de priorités : développer une meilleure médiation de l'architecture en faveur du grand public, dynamiser la formation aux métiers de l'architecture, moderniser les conditions d'exercice des architectes, renforcer la dimension interministérielle de la politique publique de l'architecture pour améliorer sa présence dans les territoires et faire de l'innovation architecturale un outil au service de la transition écologique. Sachez que la place de l'architecte sera maintenue, voire renforcée, tant au niveau national que régional. D'ailleurs, il n'est absolument pas question de remettre en cause la présence et le rôle, important, des conseillers en architecture des DRAC.

M. Julien Bargeton, corapporteur spécial de la commission des finances sur les crédits de la mission « Culture ». – Je souhaite tout d'abord souligner que les crédits de la mission « Culture » augmenteront de 2 % en 2020. En ce qui concerne la Cité du théâtre, pouvez-vous nous donner des informations sur l'avancement du projet. Existe-t-il des points de blocage ? Où en sont vos discussions avec la ville de Paris à ce sujet ?

M. Franck Riester, ministre. – Le projet avance, puisque le marché de maîtrise d'œuvre vient d'être notifié après un vote à l'unanimité. L'enveloppe budgétaire s'élève à 86 millions d'euros hors taxes, dont 10 millions qui proviendront de la vente des locaux actuels du conservatoire, 6 millions du mécénat et 70 millions de crédits budgétaires. La maîtrise d'ouvrage sera assurée par un groupement d'intérêt public regroupant l'État et les trois opérateurs concernés. Il nous reste à trouver un accord avec la ville de Paris quant au terrain et à la fiscalité liée aux aménagements ; nos échanges avec la ville sont réguliers et constructifs et je ne doute pas que nous trouverons un accord.

M. David Assouline. – Sans aucune concertation avec la profession, le Gouvernement a fait adopter par l'Assemblée nationale un amendement qui supprime à partir de 2022 la taxe perçue sur la billetterie au profit de l'association pour le soutien au théâtre privé. En quinze ans d'existence, cette taxe a permis de soutenir la production de plus de 1 200 spectacles, dont 400 créations. Je trouve cette suppression incompréhensible. Le Gouvernement annonce qu'une subvention de l'État viendra compenser cette perte à 100 %, mais ce n'est qu'une promesse... Nous savons bien que tous les ans le ministère a du mal à

boucler son budget. Cette taxe présente un caractère vertueux, puisqu'elle est liée à la présence effective dans les salles, un peu comme pour le cinéma. Pourquoi déstabiliser ainsi tout un secteur culturel qui a pourtant besoin de visibilité et de perspectives à moyen terme ? Je peux vous dire qu'aujourd'hui c'est la panique !

Ensuite, je voudrais évoquer la loi tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse, à laquelle j'ai contribué en tant qu'auteur et rapporteur pour le Sénat. L'intervention du Président de la République a été à la hauteur, mais il faut absolument que nous maintenions la pression à un niveau élevé, car au-delà de l'aspect culturel il s'agit aussi d'un enjeu démocratique majeur. Soyons conscients de ce que vient de faire Google ! Cette entreprise privée vient de dire à l'Union européenne et à ses États membres qu'ils peuvent aller se faire voir ! Lorsqu'il est venu en France, le vice-président de Google a demandé à me voir et je l'ai rencontré, alors qu'il venait de faire cette déclaration tonitruante : il m'a dit qu'en fait Google pouvait donner bien plus à la presse, mais ne veut pas que la loi le lui impose. Une entreprise entend donc s'émanciper de la souveraineté démocratique d'un État ou d'un ensemble d'États ! Comment le Président de la République et le Gouvernement entendent-ils maintenir la pression ? En tout cas, il ne faut pas lâcher !

Dernier sujet que je souhaite aborder : la contribution à l'audiovisuel public (CAP). Je suis certain qu'en votre for intérieur vous n'êtes pas très content qu'elle baisse d'un euro, deux en fait avec l'absence de revalorisation liée à l'inflation. C'est en tout cas l'arbitrage que vous allez défendre et, sur ce point, nous ne serons pas d'accord. La redevance française fait déjà partie des plus basses en Europe et il n'est pas possible de la baisser, tout en évoquant une grande ambition pour le service public de l'audiovisuel – il y a une contradiction évidente. En outre, un euro par an – moins de dix centimes par mois ! – ne représente pas beaucoup pour les Français pris individuellement et je ne crois pas qu'ils ont manifesté pour cela. Je pense que c'est un très mauvais signal.

Enfin, la dernière loi de finances a prévu la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur ce sujet ; quand nous sera remis ce rapport ?

M. Pierre Ouzoulias. – En préambule, je souhaite que nous puissions exprimer collectivement notre solidarité et notre soutien aux Japonais à la suite de l'incendie qui a eu lieu cette nuit au château de Shuri dans l'archipel méridional d'Okinawa – c'est l'un des joyaux de l'architecture de ce pays, il est inscrit au patrimoine mondial de l'humanité. Les Japonais ont montré une grande solidarité à l'occasion de l'incendie de Notre-Dame ; nous leur devons la même chose. Je note au passage que ce château avait déjà brûlé dans le passé et reconstruit ... à l'identique – n'y voyez pas de malice, monsieur le ministre !

En ce qui concerne Notre-Dame justement, quand pourrons-nous réfléchir collectivement aux suites à donner à l'audit qui a été réalisé sur l'ensemble des cathédrales françaises ? Il faudrait engager un programme pluriannuel de travaux sur le long terme pour éviter que les problèmes apparus à Notre-Dame ne se reproduisent.

Par ailleurs, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques a organisé en mai dernier, sous la présidence de Cédric Villani et de Gérard Longuet, une table ronde sur la manière dont les sciences peuvent contribuer à la restauration des monuments historiques. Nous avons conclu qu'il était essentiel d'engager un programme interministériel pour « mettre à profit », si vous me permettez cette expression, cette catastrophe. Le ministère de la culture fête ses soixante ans, le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ses quatre-vingts ans ; pour ces anniversaires, il serait très intéressant de

dégager un budget conjoint consacré à l'étude de Notre-Dame. Il faut profiter de l'intérêt de la population pour le patrimoine et mieux associer l'ensemble de la communauté scientifique.

Mme Sonia de la Provôté. – Monsieur le ministre, plusieurs questions se posent sur les crédits déconcentrés, c'est-à-dire ceux qui concernent directement les territoires dont vous avez beaucoup parlé. Leur répartition est inégale, même si l'on procède à des ajustements liés aux grands équipements. Quelles sont vos propositions pour mieux répartir ces crédits sur le territoire national ? En outre, la manière dont les choses sont organisées laisse finalement peu de liberté et de souplesse aux DRAC pour soutenir bon nombre d'acteurs culturels locaux qui font le dynamisme culturel de nos territoires ; il faut d'abord s'inscrire dans les priorités nationales, les labels, les appels à projets, etc. Que comptez-vous faire pour donner plus de liberté et de souplesse dans l'affectation effective des crédits déconcentrés ?

En ce qui concerne les arts visuels, un Conseil national vient d'être installé, mais les budgets restent faibles, alors que c'est une discipline majeure, notamment pour les territoires. Comment mieux accompagner ces artistes, qui sont parmi les plus paupérisés du monde culturel, alors même qu'ils sont très importants et actifs sur les territoires ? Un rééquilibrage est-il prévu ?

Vous avez évoqué les enseignants dans les écoles d'art, mais d'une manière générale, où en sont les réflexions sur l'évolution du statut de ces écoles, notamment en ce qui concerne la recherche ? Question récurrente, où en est la mise en œuvre du plan Conservatoires ? Beaucoup d'interrogations apparaissent à ce sujet dans les territoires, notamment en ce qui concerne les compétences des collectivités territoriales. Comment comptez-vous articuler le national et le local pour ces grands équipements qui constituent souvent une porte d'accès privilégiée à la culture ?

En ce qui concerne l'éducation artistique et culturelle, on constate qu'en retranchant les crédits du Pass Culture et les crédits destinés à la démocratisation culturelle au sens large, la stabilité annoncée du budget n'est pas tout à fait certaine... Il y aurait même une légère baisse. Est-ce que le ministère de l'éducation nationale a avancé sur ce sujet ? C'est une question que nous avons déjà abordée l'an passé. Je vous signale que la réforme du baccalauréat a énormément fragilisé l'enseignement artistique et culturel.

Mme Colette Mélot. – Je voudrais d'abord souligner que le groupe Les Indépendants partage pleinement les objectifs que vous nous avez présentés, monsieur le ministre, pour ce projet de loi de finances pour 2020, à savoir la démocratisation de l'accès à la culture, l'attractivité des territoires, la souveraineté culturelle et l'accompagnement des artistes au plus près de leurs besoins.

Vous nous avez déjà donné beaucoup d'informations et je n'interviendrai que sur un point : l'importance de la stabilité de la fiscalité qui s'applique dans le domaine culturel. Dans de nombreuses situations, le mécénat représente un levier essentiel pour soutenir la culture française, qu'il s'agisse bien sûr de la reconstruction de Notre-Dame, du financement des salles de spectacle et des festivals ou encore de la création. Tout changement brutal de fiscalité représente un frein pour l'engagement des mécènes dans le financement privé de la culture. Or on nous a annoncé une baisse du taux de défiscalisation pour les plus grosses entreprises de 60 % à 40 %. Par ailleurs, comment envisagez-vous de développer le mécénat des TPE et PME ?

M. Jean-Raymond Hugonet. – Je souhaite tout d’abord vous féliciter, monsieur le ministre, car vous avez tenu parole en ce qui concerne la création du Centre national de la musique. Hier, nous avons auditionné M. Dominique Boutonnat, président du Centre national du cinéma et de l’image animée ; il s’est montré ouvert à des passerelles avec le nouveau CNM, dont il va suivre avec intérêt les premiers pas. Certains auraient préféré que le budget de 20 millions d’euros nécessaire à la mise en place du CNM soit disponible dès la première année, mais on peut comprendre qu’en période de disette budgétaire une enveloppe de 7,5 millions soit un bon départ.

En ce qui concerne le Pass Culture, les montants financiers sont au rendez-vous. Par souci d’efficacité, une organisation très souple a été adoptée, vous avez ainsi créé une société anonyme simplifiée, qui a d’ailleurs créé un peu d’émoi, mais vous nous avez expliqué que cette ambition présidentielle s’inscrivait dans une logique de *start-up*. Pour autant, nous avons besoin de transparence sur la manière dont les crédits sont utilisés.

Je suis membre du conseil d’administration de Radio France et il est vrai que réduire la CAP avant la présentation et l’adoption de la réforme de l’audiovisuel public a créé quelques difficultés. Pour autant, la réforme envisagée répond assez largement à des points mis en avant de longue date par notre commission et le Sénat – je pense notamment au rapport d’information présenté par Jean-Pierre Leleux et André Gattolin en 2015. Pour Radio France, la difficulté réside dans l’amélioration du dialogue social. Sur la question des travaux, qu’il est indispensable de réaliser, je le rappelle, espérons que nous ne reverrons plus jamais de tels dysfonctionnements ! Si un élu local avait pratiqué ainsi, qu’aurions-nous entendu !

Je voudrais conclure sur la question du piratage qui est un mal profond pour de nombreux secteurs – le sport, la musique... Si nous voulons que la lutte contre le piratage soit pleinement efficace, nous devons être attentifs à l’article 30 de l’avant-projet de loi de réforme de l’audiovisuel – il mérite d’être précisé et analysé finement.

M. Laurent Lafon. – BpiFrance va consacrer une enveloppe de 225 millions d’euros aux industries culturelles. Cette ressource financière est bienvenue. Quelle sera l’implication du ministère de la culture dans l’attribution de ces fonds ? Avec quels critères seront-ils distribués ? Seront-ils plutôt concentrés sur quelques projets majeurs ou seront-ils disséminés sur de plus petites opérations ?

M. Stéphane Piednoir. – Chacun le sait, en matière d’archéologie préventive, les procédures sont complexes et lentes, ce qui préoccupe beaucoup les élus locaux, car elles entraînent des surcoûts et conduisent à reporter, voire annuler, des opérations d’urbanisme. C’est un constat qui ne remet pas en cause l’utilité de ces fouilles. L’Institut national de recherches archéologiques préventives (Inrap) est l’opérateur qui est le plus souvent désigné pour procéder à ces opérations. Or l’institut semble submergé par les demandes. Ma question est simple : les moyens de l’Inrap sont-ils suffisants ?

M. Alain Schmitz. – Je voudrais m’associer aux propos de Colette Mélot en ce qui concerne l’importance de la stabilité fiscale. Je rappelle que l’effet de levier du mécénat est d’un à quatre et nous savons tous que l’État est incapable de se substituer aux mécènes. Tout message ou signal tendant à remettre en cause les conditions de mise en œuvre du mécénat est extrêmement mal perçu et suscite beaucoup d’inquiétudes dans toutes les sociétés philanthropiques. Cela concerne de très nombreux domaines.

Il existe certains dispositifs spécifiques en matière de mécénat pour les trésors nationaux. Lorsqu'une entreprise acquiert un trésor national pour le compte de l'État, elle peut obtenir une réduction d'impôt de 90 %. Pourquoi ne pas ouvrir cette possibilité aux particuliers, ce qui n'est pas autorisé aujourd'hui ?

Lorsqu'une entreprise acquiert, pour son propre compte, un bien ayant fait l'objet d'un refus de certificat d'exportation, elle peut obtenir une réduction d'impôt de 40 %, à condition de conserver l'objet pendant dix ans et de le placer pendant ce laps de temps en dépôt dans un musée, un service public d'archives ou une bibliothèque afin qu'il soit visible par le public. Ne faudrait-il pas là aussi remodeler cette possibilité en faveur des particuliers, pour éviter la sortie du territoire ? L'actualité nous met face à un cas récent, puisqu'un panneau de Cimabue vient d'être adjugé près de 20 millions d'euros à l'hôtel des ventes de Senlis. Il serait bon d'offrir la possibilité aux particuliers de permettre à ces trésors nationaux, ou à ces objets qui ne disposent pas d'un certificat de sortie du territoire, de rester sur le territoire.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Sur l'audiovisuel extérieur, le PLF prévoit une baisse de 1 million d'euros par rapport à 2019, et donc de 10 millions d'euros par rapport au COM. Vous souhaitez que toutes les branches de l'audiovisuel public fassent des efforts, mais on en demande beaucoup aux plus petits, qui avaient déjà réalisé leur transition. Cette trajectoire nous met en décalage croissant avec les autres grands médias internationaux, comme *Deutsche Welle*, que nous avons auditionnée avec France Médias Monde. Il en va de l'influence de la France dans le monde : la bataille se joue en français, mais aussi dans les langues étrangères. J'aimerais avoir la certitude que c'est aussi votre préoccupation. Dans la holding France Médias Monde, l'audiovisuel extérieur est une mission particulière, régaliennne, et il faut sanctuariser ce qui portera cette ambition, récemment réaffirmée par le Président de la République.

M. Franck Riester, ministre. – Sur l'audiovisuel extérieur, nous considérons que cet effort est soutenable. Le Gouvernement souhaite rétablir les comptes publics et baisser la fiscalité. Pour autant, il importe que l'audiovisuel public puisse bâtir des politiques en sachant quelle sera sa trajectoire financière pluriannuelle. Une décision a été prise en 2017 pour une trajectoire 2018-2022. Nous nous y tenons : il n'y a pas d'augmentation ni de baisse par rapport à cette trajectoire – qui était baissière, certes. L'audiovisuel extérieur est fondamental dans les missions de service public, et notamment pour le rayonnement de la France dans le monde. Cela sera remis très clairement en tête de ses priorités. Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères est associé à la réflexion sur l'organisation future du groupe public, et participera à sa gouvernance. Nous verrons, pour la trajectoire 2023-2027, quels moyens consacrer à ce groupe public de l'audiovisuel modernisé. L'État s'est engagé, et devra tenir son engagement.

Le rendement de la CAP en 2020 sera vraisemblablement supérieur à la trajectoire financière votée. Trois solutions : attribuer ce surplus à l'audiovisuel public, le reverser au budget de l'État, ou le restituer aux Français. Nous avons choisi la troisième option, qui est réversible : s'il y a des besoins supplémentaires par rapport au rendement de la taxe, nous l'augmenterons. En effet, le Gouvernement vous doit un rapport. Il vous sera remis sous peu.

Le piratage est une priorité pour l'ancien rapporteur de la loi Hadopi que je suis. Nous devons veiller à ce que les droits des créateurs soient préservés à l'ère numérique, et que les règles qui sont valables dans l'espace physique le soient aussi dans l'espace virtuel. Aussi souhaitons-nous conforter la politique publique de lutte contre le piratage. D'abord, en

s'appuyant sur ce qui a été fait, et bien fait, par la Hadopi, dont les équipes participeront à l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom), avec des moyens confortés et des missions étendues. Vous avez évoqué à juste titre la question du sport. Nous travaillons avec les équipes de la Chancellerie à des mesures spécifiques de blocage et de déréférencement, qui viseraient les sites source et leurs sites miroir. Pour lutter contre le *live streaming* – retransmission audiovisuelle en direct – de manifestations sportives, nous travaillons à une procédure de référé spécifique, qui permettrait au juge de prononcer des décisions applicables immédiatement. Nous confierons aussi à l'Arcom des moyens nouveaux pour établir une liste noire des sites portant atteinte de manière grave et répétée aux droits d'auteur, pour lutter aux côtés du juge contre la réapparition des sites, et pour travailler à l'évaluation des outils de reconnaissance de contenus mis en place par les plateformes. Comme l'Arcom pourra contraindre les plateformes à respecter un certain nombre de modes opératoires, nous devrions obtenir de meilleurs résultats – notamment grâce à la pression mise sur les intermédiaires. Bref, notre ambition est très forte. Nous ne remettons pas en cause la riposte graduée, qui est un outil pédagogique pour l'internaute.

Google pose un enjeu démocratique majeur, et les responsables politiques en France et en Europe doivent être unis, tout comme les éditeurs de presse et les professionnels du secteur, pour faire respecter nos valeurs, notre conception de la société, notre conception de la démocratie – car c'est cela qui se joue. Une entreprise privée, qu'elle vienne de la côte ouest-américaine, de Chine ou même d'Europe, ne peut pas imposer sa vision de l'organisation de la société à des États souverains. Le Président de la République est mobilisé sur cette question. Il a joué un rôle moteur pour que soit votée la directive sur les droits d'auteur. En lien avec le Parlement, le Gouvernement est tout aussi mobilisé sur cette question. Nous avons travaillé à l'adoption de la directive européenne comme à sa transposition rapide par la France. Reste à faire que la loi soit appliquée. Que des partenariats se développent, très bien ! Mais qu'on respecte d'abord la loi. On ne peut pas laisser des entreprises privées utiliser leur position dominante au service de leurs simples intérêts privés sans partager les ressources avec des entreprises et des personnes qui créent des contenus d'enjeu démocratique. Comme l'a dit le Président de la République lors du Conseil des ministres franco-allemand à Toulouse en présence d'Angela Merkel, cela requiert de saisir les autorités de la concurrence tant en France qu'en Europe. L'Autorité de la concurrence a été saisie et travaille d'ores et déjà à la question d'un éventuel abus de position dominante, qui est l'un des leviers pour contraindre ces entreprises à respecter la loi. Peut-être faudra-t-il, dans la loi sur l'audiovisuel, aller plus loin encore dans les outils au service de la bonne application de la loi. Il faut aussi une mobilisation européenne, pour que les autres pays de l'Union transposent rapidement la directive sur les droits d'auteur : ce sera à l'ordre du jour du conseil des ministres de la culture du 21 novembre à Bruxelles. Nous travaillons aussi avec les éditeurs de presse, qui se sont bien structurés, sous la direction de Pierre Louette. Nous n'avons pas le droit d'échouer : la presse doit être rémunérée à hauteur du rôle essentiel qu'elle joue dans notre vie démocratique.

Sur les ICC, le budget est important : 225 millions d'euros. Le but est d'accompagner les entreprises en développement en confortant leurs fonds propres. Nous avons aussi mobilisé des budgets nouveaux pour les prêts participatifs. Ces fonds sont d'ores et déjà disponibles, même si les critères d'attribution sont encore en cours de finalisation. Notre volonté est d'aider largement tous les acteurs, et pas simplement les gros. Nous voulons nous doter d'une boîte à outils complète. Les états généraux des ICC, que nous allons lancer très prochainement avec Bruno Le Maire et Jean-Yves Le Drian, vont compléter et conforter ce qui est déjà fait par la France.

- Présidence de M. Jean-Pierre Leleux, vice-président -

M. Franck Riester, ministre. – Le Pass Culture, c’est 27,9 millions d’euros nets de gel qui seront inscrits au budget. On estime qu’environ 19 millions d’euros seront consommés. En 2020, nous inscrivons 39 millions d’euros au budget, auxquels s’ajoutent les quelque 10 millions d’euros de report. Nous allons renforcer l’expérimentation dans de nouveaux départements, et travailler à la fois sur le modèle économique à terme et la profondeur de l’offre proposée : il faut encore parfois aller chercher les offreurs pour les convaincre de la pertinence du dispositif. Pour l’heure, les retours sont bons, notamment ces dernières semaines. Déjà, 26 000 jeunes ont ouvert un compte, et on estime qu’à la fin de l’année ils seront 35 000 – sur un total de 150 000 concernés. Quelque 72 000 réservations ont été effectuées, beaucoup pour des livres, mais pas seulement. Les jeunes semblent développer une stratégie d’utilisation assez élaborée de ces 500 euros. C’est exactement ce qu’on veut - et nous voulons les inciter à aller sur des offres culturelles novatrices.

Les écoles d’art et les plans conservatoires sont un sujet récurrent. Je ne peux pas encore vous faire des propositions suffisamment consolidées. Pour les conservatoires, nous redéfinissons les critères de classement. Nous travaillons aux textes d’application de la loi LCAP de 2016, relatifs à l’agrément et au diplôme national pour les conservatoires. Nous voulons ouvrir à de nouveaux profils, à de nouvelles esthétiques... Il y a un vrai travail de fond, que nous devons mener avec les collectivités territoriales. Au Conseil des territoires pour la culture, j’ai redit qu’il était nécessaire de travailler ensemble sur ce plan Conservatoires. Pour les écoles d’art, nous avons commencé à travailler au sein du Conseil des territoires pour la culture. Nous travaillons beaucoup en interministériel, aussi.

J’examine avec Jean-Michel Blanquer le bilan de l’évolution de l’organisation de l’enseignement artistique au lycée et au collège. L’ambition est de faciliter le recours à cet enseignement, pas de le limiter. L’histoire des arts est aussi fondamentale dans l’éducation artistique et culturelle, sans parler de la mise en contact avec des œuvres et avec des artistes, ou de l’expérimentation d’une discipline artistique ou d’un art. Nous ne voulons certes pas nous désarmer en matière d’enseignement artistique. Reste à vérifier si le nouveau système permet de nous armer davantage.

Sur la fiscalité des théâtres, il est évident que je souhaite accompagner le théâtre privé, et non le pénaliser. Mais le Gouvernement veut simplifier la fiscalité, notamment en supprimant nombre de petites taxes, affectées ou non. C’est la raison pour laquelle, en matière d’audiovisuel, a été supprimée la surtaxe qui avait été créée au moment de la suppression de la publicité après 20 heures. De même, Bercy veut supprimer cette taxe affectée, tout en compensant la perte de recettes pour le secteur bénéficiaire. Or cette taxe était prélevée par ceux qui vont en bénéficier. Ceux-ci font donc une économie fiscale, tout en continuant de bénéficier des mêmes sommes ! Il est tout de même rare que les contribuables se plaignent d’une diminution de leurs impôts... C’est peut-être que, par prudence, j’ai attendu d’être certain de la suppression de cette taxe pour l’annoncer aux représentants du théâtre privé. Ils ont sans doute été pris de court. Je leur ai toutefois dit qu’il n’était aucunement question de refondre la gouvernance, mais simplement d’apporter des fonds nouveaux en simplifiant la fiscalité. C’est un système sain de solidarité entre les spectacles qui fonctionnent et ceux qui fonctionnent moins bien. Ils sont inquiets quant à la garantie sur le temps long qu’offrent des crédits budgétaires par rapport à une taxe affectée. Mais pour l’instant, la subvention est intacte. Et le CNC, au cours du quinquennat précédent, a vu son budget réduit de 370 millions d’euros en deux ans, alors même qu’il bénéficiait d’une taxe affectée...

Vous m'interrogez sur la culture dans les territoires. Le fonds incitatif et partenarial pour la restauration des monuments historiques des petites communes représente un effort renouvelé de 10 millions d'euros en CP et 15 millions d'euros en AE, rendu possible grâce à des redéploiements, eux-mêmes effectués lorsque nous donnons la possibilité à certains acteurs de trouver des ressources complémentaires. Ainsi, nous diminuons la subvention au Louvre de 11 millions d'euros, soit 15 %, grâce à un assouplissement de sa gestion. Sur ces 11 millions d'euros, nous en consacrerons 3 millions pour le CMN, notamment pour des restaurations dans les régions, 3 millions pour Villers-Cotterêts et 5 millions pour le fonds d'intervention dans les petites communes. Et 80 % des crédits « monuments historiques » sont consommés dans les régions.

Les crédits déconcentrés représentent 299 millions d'euros. Un tiers des crédits du programme 175 sont déconcentrés, par exemple. Certes, les institutions historiques, les grandes institutions nationales – qui ont aussi un rôle dans les territoires – sont à Paris. Mais, notamment sur la partie création artistique, la région parisienne n'est pas la première région d'intervention par habitant. En tous cas, nous voulons développer toujours davantage la péréquation entre les différentes régions en matière d'investissements et de moyens du ministère de la culture.

Sur les arts visuels, nous savons que les artistes sont souvent dans une situation de précarité. D'où la mission Racine.

Sur la totalité des opérations d'aménagement en France, seules 8 % d'entre elles font l'objet d'un diagnostic, et 2 % d'une fouille. L'Inrap a, dans quelques régions, une difficulté ponctuelle pour financer les opérations de diagnostic archéologique. Nous cherchons des solutions à ces problématiques ponctuelles, mais l'Inrap est l'opérateur national indispensable pour l'archéologie préventive.

La stabilité des dispositifs fiscaux relatifs au mécénat n'est pas synonyme d'immobilité. La loi de 2003 est un grand succès : on est passé de 90 à 900 millions d'euros de dépense fiscale entre 2003 et 2019 : l'effort financier de l'État a décuplé ! À la suite de rapports parlementaires, nous avons cherché le moyen de corriger les dérives du système, tout en le préservant. C'est pourquoi la réforme en cours ne touche pas au mécénat des particuliers. Nous baissions de 60 % à 40 % le taux pour les entreprises, mais seulement au-delà de 2 millions d'euros de dons par an – ce qui représente environ 80 sociétés, qui n'en sont pas autrement émues, puisqu'elles sont dans une démarche philanthropique, comme on l'a vu pour Notre-Dame. En 2019, le Gouvernement a augmenté le plafond pour les PME dans les territoires, pour leur permettre de réaliser des dons plus importants. À côté du plafond de 0,5 % du chiffre d'affaires, nous avons ajouté un plafond alternatif de 10 000 euros de dons par an. Et certains parlementaires réfléchissent encore à accroître ce plafond.

Depuis que le dispositif fiscal de trésor national existe, les entreprises qui pouvaient en bénéficier en ont fait usage une seule fois. Nous l'avons maintenu, même s'il ne sert presque jamais. Mais nous avons décidé de le centrer sur les acquisitions réalisées par les entreprises pour le compte de l'État. Il n'est pas envisagé de l'ouvrir aux particuliers.

Nous investissons environ 40 millions d'euros par an pour les cathédrales. Nous allons continuer, et augmenter cet investissement, avec des budgets complémentaires, notamment pour financer le plan de sécurisation des cathédrales. Nous serons très transparents sur le plan d'action, qui vise à la fois à satisfaire les demandes des commissions de sécurité et à répondre aux normes de sécurité pour des établissements recevant du public. Chaque site

historique a des conditions spécifiques, qui sont affinées dans le cadre des commissions de sécurité. Nous nous efforcerons d'augmenter ces dispositifs pour atteindre les prérequis et les normes d'établissements recevant du public. Nous n'excluons pas de réfléchir à des spécifications particulières pour les monuments historiques.

Nous allons utiliser ce qu'on va constater à travers les travaux de Notre-Dame pour valoriser les métiers d'art, grâce au dispositif « Chantiers de France », qui reposera notamment sur les campus des métiers, par exemple à Versailles. Il est important de réfléchir aussi au niveau européen à la valorisation des métiers d'art. Pour l'aspect scientifique, un groupe de travail réunit déjà la direction générale des patrimoines, le laboratoire de recherche des monuments historiques et le CNRS. Il pourra tirer les enseignements du chantier de Notre-Dame. Cette réflexion pourra aussi avoir lieu au sein du conseil scientifique de l'établissement public.

M. Jean-Pierre Leleux, président. – Merci 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 close à 13 heures.

Mardi 5 novembre 2019

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Projet de loi de finances pour 2020 - Audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous auditionnons cet après-midi Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation sur le projet de loi de finances pour 2020. Notre commission est très attentive aux sujets de l'enseignement supérieur et de la recherche et suit avec une grande attention l'application des lois votées et la consommation des crédits demandés.

Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. – J'ai toujours grand plaisir à venir devant votre commission et la présentation du budget de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (Mires) est un moment particulièrement attendu de la communauté de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Avant d'en venir à ma présentation budgétaire, je tenais à évoquer la question de la liberté d'expression dans les universités, qui suscite actuellement une vive préoccupation au sein du Parlement. Je tiens à être extrêmement claire : la violence et la censure n'auront jamais leur place dans les universités. La violence est une atteinte directe à la continuité du service public universitaire et les présidents d'université sont les garants de l'ordre public au sein de leurs établissements. La censure n'a pas non plus sa place dans les universités où doit prévaloir la libre circulation des idées. Je condamne le travail de sape des groupuscules qui veulent imposer la censure par la violence. C'est pourquoi, à chaque fois qu'une conférence ou un débat fait l'objet de menaces et doit être ajourné, il est reprogrammé. Ce sera le cas

pour la conférence de Mme Sylviane Agacinski. Pas une once de terrain ne sera cédée, ni à la censure, ni à la violence.

Mon ministère a engagé plusieurs chantiers structurels depuis un peu plus de deux ans : le plan Étudiants, la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (ORE) du 8 mars 2018, Parcoursup, la transformation des études en santé, la création des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé), la réforme de la professionnalisation, la rénovation des regroupements universitaires et bientôt la loi de programmation pluriannuelle pour la recherche (LPPR). Ces chantiers et les crédits de la Mires reflètent la priorité donnée par le Gouvernement à un budget dont la vocation est de préparer l'avenir de notre pays. Je suis convaincue que la production scientifique est, au XXI^e siècle, ce que la production d'acier était au XIX^e siècle : l'étalon de la souveraineté nationale. C'est pourquoi la Mires fait partie des missions prioritaires au sein du budget de l'État.

Pour 2020, le budget de mon ministère est doté de 25,35 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), hors contribution aux comptes d'affectation spéciale « Pensions » et « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». La Mires fait l'objet d'un effort considérable de la part du Gouvernement : ses crédits augmentent de 500 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2019, soit 10 % des crédits nouveaux de l'État. À ces 25,35 milliards d'euros s'ajouteront 140 millions d'euros de recettes de la contribution vie étudiante et de campus (CVEC) qui seront versés directement aux établissements d'enseignement supérieur et aux centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous).

L'année 2020 sera cruciale pour la recherche avec, pour la première fois, l'alignement des calendriers européen – avec le programme « Horizon Europe » –, national - avec la préparation et l'examen du projet de LPPR annoncée en février dernier par le Premier ministre –, et régional – avec la nouvelle génération des contrats de plan État-région (CPER). Le budget pour 2020 permettra de soutenir et d'amplifier toutes les initiatives lancées par mon ministère depuis mai 2017. N'opposons pas financement sur projet et soutien aux crédits de base : ce projet de loi de finances augmentera de 32,7 millions d'euros les moyens d'engagement de l'Agence nationale de la recherche (ANR) et soutiendra les crédits de base des laboratoires à hauteur de 25 millions d'euros pour la troisième année consécutive. Le plan Intelligence artificielle (IA) montera en puissance en 2020, pour passer de 17 à 38 millions d'euros, avec notamment la mise en place de projets exploratoires par l'Institut national de la recherche en informatique et en automatique (Inria). Le climat et le développement durable font l'objet de deux programmes prioritaires de recherche financés dans le cadre des investissements d'avenir, le programme *Make our planet great again* (Mopga) et un programme consacré à l'agriculture. Je me rendrai prochainement en Antarctique, là où d'importantes questions scientifiques propres au climat sont en cours d'élucidation.

En ce qui concerne l'emploi et l'attractivité des carrières scientifiques, près de 28 millions d'euros sont consacrés au plan « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) dans les organismes de recherche afin de soutenir leurs politiques de ressources humaines. Près de 12 millions d'euros supplémentaires seront mis à disposition du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), dont 2,5 millions d'euros afin d'offrir une dotation d'accueil de 10 000 euros en moyenne aux nouveaux chargés de recherche. L'Inria proposera également de nouvelles procédures pour attirer les jeunes talents.

Mon ministère accompagnera la création du nouvel Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae), issu de la fusion entre l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea), à hauteur de 2,5 millions d'euros supplémentaires. Ce nouvel organisme coordonnera tous les travaux de recherche scientifique et technologique dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation, de la forêt, de l'environnement, de l'eau, de la biodiversité, de la bioéconomie, de l'économie circulaire, de la gestion durable des territoires et de la prévention des risques.

En matière spatiale, 226 millions d'euros supplémentaires seront dédiés à tenir nos engagements auprès de l'Agence spatiale européenne (*European space agency* - ESA) et près de 15 millions d'euros supplémentaires viendront soutenir les activités du Centre national d'études spatiales (CNES). À quelques jours de la conférence de Séville, notre pays doit affirmer son rôle de *leader* en matière spatiale à l'échelle européenne.

Le budget pour 2020 consacrera 21 millions d'euros supplémentaires aux grandes infrastructures de recherche, dont 7 millions d'euros pour l'entretien de notre flotte océanique. Enfin, plus de 7,5 millions d'euros seront consacrés au développement des plateformes de recherche et des centres de données.

S'agissant des formations d'enseignement supérieur, permettez-moi de vous rassurer d'emblée quant au vote intervenu la semaine dernière à l'Assemblée nationale et qui diminue de 20 millions d'euros les crédits du programme 150 : le Gouvernement reviendra sur cette décision et le financement des universités sera préservé.

Le budget pour 2020 permettra de poursuivre le déploiement du Plan Étudiants et de financer toutes les missions des universités. Les crédits du programme augmenteront de 176 millions d'euros, dans le respect de la trajectoire fixée dans le projet de loi de finances pour 2018. Depuis 2017, 542 millions d'euros supplémentaires sont venus consolider le programme 150, sans compter les crédits du programme d'investissements d'avenir (PIA) - notamment les 350 millions d'euros pour les nouveaux cursus de licence. Les 142,5 millions d'euros consacrés au Plan Étudiants – 43 millions d'euros de plus que l'an dernier – permettront de poursuivre l'ouverture des places supplémentaires et d'approfondir les dispositifs de remédiation de type « Oui, si ».

Le dialogue stratégique et de gestion sera généralisé en 2020 afin de rénover en profondeur les modalités d'allocation des moyens versés aux universités, qui étaient auparavant reconduits d'année en année sans tenir compte des besoins. Il s'agit d'une discussion directe et annuelle entre le ministère et l'établissement, au cours de laquelle celui-ci peut évoquer ses projets et la mise en œuvre des programmes gouvernementaux. Une enveloppe de 50 millions d'euros est prévue à cet effet. Une autre enveloppe de 50 millions d'euros est consacrée au financement du PPCR pour 2020 ainsi qu'à la reconnaissance de l'investissement pédagogique, comme je m'y étais engagée, avec notamment la mise en place d'un congé pour recherches et d'une prime spécifique.

S'agissant de la réforme des études de santé, 16 millions d'euros supplémentaires permettront de soutenir les initiatives pédagogiques innovantes dans les établissements. L'objectif est de permettre aux étudiants de démarrer des études de santé y compris sur des territoires qui n'ont pas d'université à composante santé. Cette territorialisation de l'enseignement supérieur doit rendre les étudiants plus mobiles – avec notamment les aides à la mobilité – et les formations plus agiles – avec la création de « campus connectés » pour

rapprocher les meilleures formations à distance des étudiants les plus éloignés des sites universitaires. Le Président de la République a fixé un objectif de 100 campus connectés d'ici à la rentrée universitaire de 2022. Une première vague de 13 campus a été labellisée en mai dernier et j'ai annoncé la semaine dernière qu'un appel à projets doté de 25 millions d'euros avec le soutien du PIA 3 serait ouvert en janvier prochain pour amorcer une seconde vague. Nous travaillons en lien avec les territoires sur les questions de professionnalisation, de certification et de mise en concordance des compétences des populations avec leurs besoins.

Les moyens budgétaires consacrés à la vie étudiante sont en hausse de 67 millions d'euros pour 2020. Pour la première fois depuis de nombreuses années, les bourses sur critères sociaux vont être revalorisées, à hauteur de 43 millions d'euros. Nous travaillons aussi à l'amélioration des conditions de vie des étudiants au travers notamment de l'affiliation des étudiants au régime général de la sécurité sociale, ce qui évite 200 millions d'euros de dépenses aux étudiants et à leurs familles. La CVEC devrait en outre générer près de 140 millions d'euros en 2020, pour financer des actions de prévention sanitaire ainsi que des actions culturelles et sportives à destination des étudiants.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Avant de passer la parole à nos rapporteurs, je rappelle, madame la ministre, que nous vous avons sollicitée, ainsi que votre collègue Jean-Michel Blanquer, pour une audition commune consacrée à la réforme du baccalauréat et à son articulation avec l'enseignement supérieur. Je vous renouvelle notre demande.

Mme Laure Darcos, rapporteur pour avis des crédits budgétaires de la recherche au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – Quel sera le taux de mise en réserve appliqué aux organismes de recherche en 2020 ? Actuellement de 3 %, il pourrait être relevé à 4 % en 2020, ce qui serait un très mauvais signal l'année de la LPPR !

On observe un décalage entre les plafonds d'emplois des établissements de recherche inscrits dans le projet de loi de finances et le nombre d'emplois réellement occupés sur le terrain : la représentation nationale se prononce sur des plafonds théoriques qui ne sont pas le reflet de la réalité. Ne pourrions-nous pas disposer d'une présentation sincère et exhaustive de l'état des emplois dans chaque établissement de recherche ?

Les attentes du monde de la recherche à l'égard de la LPPR sont immenses. Certes, les crédits augmentent globalement, mais tous les établissements ne voient pas leur budget augmenter. Quelles seront les principales orientations de la LPPR en matière budgétaire ?

Le glissement vieillesse-technicité (GVT) des organismes de recherche sera-t-il compensé ?

J'ai souhaité, cette année, approfondir la question du rôle des instituts Carnot et des sociétés d'accélération du transfert technologique (SATT). Comment envisagez-vous l'articulation entre ces deux types de structures ? Quel soutien leur sera-t-il apporté ?

Le programme 193 consacré à la recherche spatiale connaît une diminution de ses crédits de 2 millions d'euros. Sachez que le président du CNES est extrêmement inquiet qu'aucun commissaire européen ne soit présent lors du sommet ministériel des 27 et 28 novembre prochains en raison des retards dans la nomination du commissaire français.

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Le taux de mise en réserve annoncé pour 2020 est de 4 % en moyenne interministérielle. Mon ministère bénéficie cependant de certaines dérogations, par exemple pour les établissements du programme 150 dont la mise en réserve est fixée à 30 millions d’euros. Les discussions sont en cours s’agissant des autres programmes. Par ailleurs, le taux s’applique globalement, mais en gestion, il existe des marges de variation.

Mme Laure Darcos, rapporteur pour avis. – Le taux de mise en réserve serait de 8 % à l’ANR !

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Il est effectivement de 8 % à l’ANR et de 7 % pour les établissements d’enseignement supérieur privés d’intérêt général (Eespig).

La question du décalage entre nombre d’emplois budgétaires et nombre de titulaires dans les organismes de recherche est un sujet de préoccupation constante. Ce décalage permet cependant le recrutement de contractuels. Je vous ferai transmettre le détail des emplois opérateur par opérateur.

Je souhaite que la LPPR ait un volet budgétaire ambitieux et suis en attente d’arbitrages en ce sens. Le Premier ministre a annoncé que plus la transformation sera profonde, plus l’investissement pourra être important. Il est d’ores et déjà certain que nous revaloriserons les salaires, car on ne peut pas attirer des doctorants avec 1,3 SMIC... La réforme des retraites est également une préoccupation pour nos chercheurs qui entrent souvent tard dans la carrière.

Cela fait des années que le GVT n’a pas été compensé pour les organismes de recherche. Le système a été figé au moment où les établissements ont obtenu l’autonomie de gestion, or le GVT pèse de plus en plus lourd. Cette question sera abordée dans le cadre de la LPPR. Je ne suis pas favorable à la compensation systématique du GVT car les besoins en masse salariale sont calculés de manière très différente selon les universités ; je préfère que la question soit abordée, établissement par établissement, dans le cadre du dialogue stratégique et de gestion.

Les instituts Carnot fonctionnent bien. Dans le cadre des réflexions menées autour de la LPPR, il me semble souhaitable de privilégier ce type d’organisation en conservant le principe de l’abondement. Les SATT constituent un ensemble très hétérogène. Elles se sont auto-organisées sur les territoires et nous n’interviendrons que là où elles dysfonctionnent. La valorisation de la recherche est un investissement, donc demander l’équilibre financier des structures était peut-être peu adapté...

Mme Laure Darcos, rapporteur pour avis. – Le délai de retour sur investissement demandé était trop court.

Mme Frédérique Vidal, ministre. – La nouvelle commission européenne prendra ses fonctions le 1^{er} décembre. Il ne devrait donc pas y avoir de difficulté pour que nous ayons un commissaire européen à la conférence de Séville. C’est en effet tout à fait primordial car la commission européenne est très investie dans le domaine spatial.

M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis des crédits budgétaires de l’enseignement supérieur sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – Je

remercie madame la ministre pour ses propos introductifs sur la liberté d'expression dans les universités.

L'augmentation de 176 millions d'euros des crédits du programme 150 en 2020 doit être saluée, mais aussi relativisée au regard de l'augmentation du nombre d'étudiants.

Dans un courrier adressé le 8 octobre dernier aux directeurs d'établissement, vous tracez les grandes lignes du nouveau dialogue stratégique et de gestion. Mais comment peut-on parler de dialogue alors que, dans ce même courrier, vous annoncez de manière unilatérale que le financement systématique du GVT ne sera plus assuré ?

S'agissant des ressources propres des établissements, la récente décision du Conseil constitutionnel sur les droits d'inscription ouvre une période d'insécurité juridique, dans l'attente de la décision du Conseil d'État.

La baisse du taux de défiscalisation sur le mécénat pour les dons supérieurs à 2 millions d'euros risque de réduire les recettes des établissements. Or nous ne disposons d'aucune étude d'impact sur cette mesure. D'après nos auditions, 80 entreprises seraient concernées pour un gain d'environ 1 million d'euros pour le budget de l'État. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – L'allocation des ressources aux universités suivait une tendance historique qu'il fallait infléchir en mettant en place un dialogue de stratégique et de gestion. Certaines universités préfèrent prendre en charge leur GVT et que nous financions plutôt leurs projets stratégiques, y compris sur une base pluriannuelle. Nous allons également réexaminer la question des fonds de roulement disponibles. La question du GVT sera abordée établissement par établissement, afin de les aider à professionnaliser leur gestion prévisionnelle des ressources humaines. Il ne vous aura pas échappé que le GVT représente 30 millions d'euros et que nous prévoyons 50 millions d'euros pour financer la généralisation du dialogue stratégique et de gestion. Je regretterais que les universités ne demandent que le financement du GVT, mais nous en discuterons en fonction de la situation financière de chacune. C'est une évolution qui a été concertée avec les universités et la Conférence des présidents d'université (CPU).

Le Conseil constitutionnel a rappelé le principe de la gratuité de l'éducation pour ses usagers, en l'étendant à l'enseignement supérieur – ce qui constitue une nouveauté. Cette gratuité doit donc être prise en charge par la solidarité nationale. Il ne s'agit cependant pas d'une gratuité complète puisque des droits d'inscription modiques et différenciés selon les revenus peuvent être acquittés. La notion de différenciation selon les revenus constitue également une nouveauté. Notre plan « Bienvenue en France » est conforme à ces principes puisqu'il instaure un système de solidarité et de redistribution entre étudiants internationaux : certains payent des droits différenciés, ce qui permet à d'autres de bénéficier d'exonérations voire de bourses. Sachez que 40 % des étudiants en provenance du Maghreb sont inscrits dans des écoles privées, dont les frais d'inscription sont de l'ordre de 15 000 euros annuels. J'ai rencontré des étudiants kenyans qui m'ont dit être prêts à payer des droits d'inscription différenciés si cela permettait à d'autres d'obtenir des bourses. Ne soyons pas manichéens sur ce sujet. Nous sommes désormais en attente de la décision du Conseil d'État qui devrait préciser ce qu'il convient d'entendre par « modique ».

S'agissant de la défiscalisation du mécénat, 78 donateurs effectuent des dons supérieurs à deux millions d'euros pour des dons moyens de 620 000 euros. Mais je ne suis

pas certaine que tous ces dons concernent l'enseignement supérieur et la recherche... j'en serais pourtant ravie ! Il est donc difficile d'estimer l'impact de cette mesure sur notre secteur. Il faudra regarder au cas par cas et, le cas échéant, envisager, dans le cadre de la LPPR, des dispositifs conventionnels pour stimuler les partenariats public-privé – chaires d'entreprise, laboratoires mixtes, etc.

M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis. – S'agissant de la réforme des études de santé, 6 millions d'euros ont déjà été décaissés, mais des imprécisions demeurent sur les 10 ou 11 millions d'euros supplémentaires qui sont prévus. Quelles seront les modalités d'attribution de ces crédits aux universités ?

Vous refusez par ailleurs d'accorder aux établissements une capacité d'emprunt, en particulier pour remettre en état leur patrimoine immobilier, au motif de l'endettement de l'État.

Mme Frédérique Vidal, ministre. – En ce qui concerne les études de santé, 6 millions d'euros ont effectivement déjà été affectés lorsque les projets étaient prêts à démarrer et 10 millions d'euros supplémentaires – voire plus si besoin – seront répartis en fonction des besoins. Les universités se sont en effet préparées à la réforme de manière différente : c'est ainsi que les universités de Caen et de Créteil ont choisi de bâtir des licences avec des « mineures santé » alors que d'autres universités ont maintenu leur parcours d'accès spécifique aux études de santé. L'objectif de la réforme est double : permettre aux étudiants de démarrer des études de santé partout sur le territoire, même en l'absence d'un centre hospitalo-universitaire (CHU), et mettre fin aux échecs successifs que connaissaient de nombreux étudiants et dont le coût humain et financier était énorme. Nous ajusterons les budgets au regard de ce que les universités proposeront. Une première enveloppe de crédits a été attribuée en fonction du nombre d'étudiants inscrits, mais une seconde se calera sur les projets présentés : cela me semble plus efficace que l'application d'une simple règle de trois. Mon ministère est un ministère d'opérateurs : nous devons rester en lien constant avec eux pour obtenir de l'information. C'est l'une des difficultés rencontrées pour évaluer les « Oui, si » : les doyens de sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) ont établi des statistiques nationales mais, pour les autres filières, il est plus difficile d'obtenir des informations.

Sur la question de la capacité d'emprunt des établissements, vous connaissez ma réponse habituelle sur la dette publique selon les critères de Maastricht. Une troisième vague de dévolution va démarrer ; cela devrait permettre des évolutions, notamment grâce aux dévolutions partielles.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial sur les crédits budgétaires de la recherche au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – Le taux de mise en réserve n'a pas été le même partout : s'il a été de 7 % pour les Eespig, il n'a été que de 5 % pour les établissements publics. Pouvez-vous corriger cela pour l'année prochaine car le nombre d'étudiants en Eespig augmente, et la subvention reçue par étudiant diminue d'autant.

Concernant le mécénat, pouvez-vous nous confirmer que le plafond de 2 millions d'euros s'entend en cumulé ? Le chiffre de 78 cas concernés me semble totalement erroné. Il faudrait publier la réalité des faits : cela fera réagir les établissements. Certains d'entre eux ne toucheront rien car leurs donateurs, qui ont d'autres bénéficiaires, ne voudront pas dépasser le plafond. J'ai peur qu'on se réveille l'année prochaine avec un problème important. Madame la

ministre, vos services peuvent-ils donner la liste des établissements qui seront concernés par ce plafond de 2 millions de dons ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Il y a bien 78 donateurs identifiés comme donnant plus de 2 millions d’euros en cumulé. Ce sont les chiffres transmis par Bercy.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Par Bercy..., alors il faut peut-être s’en méfier !

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Il faudra que nous suivions cela, et nous le ferons. Effectivement, on ne peut pas d’un côté demander aux établissements de générer des ressources propres et se rapprocher du monde économique, et de l’autre supprimer des financements issus du mécénat – même si les financements privés ne résument pas à ce dernier.

Le taux de mise en réserve est appliqué à une enveloppe globale.

Une première augmentation de crédits de 4 millions d’euros avait été introduite dans le socle de financement des Espig, ce qui la garantit pour les années suivantes. Une nouvelle augmentation de 3 millions d’euros est proposée en 2020. Nous travaillons avec ces établissements, notamment sur le grade de licence, afin de mieux prendre en compte leur contribution à l’enseignement supérieur.

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur pour avis sur les crédits budgétaires de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour la commission des affaires économiques. – Merci à la commission et à sa présidente de leur accueil. Madame la ministre, je voulais vous interroger sur le GVT, mais vous avez répondu clairement

Concernant la recherche sur projet, une trajectoire de hausse de 32,7 millions d’euros était prévue pour l’ANR. Le Bleu fait état d’une baisse de ces crédits, mais ils augmenteraient malgré tout de 30 millions d’euros. Comment une baisse peut-elle se traduire par une hausse ? Qu’en est-il de l’engagement du Président de la République ?

L’article 49 du projet de loi de finances met un coup de rabot sur le crédit d’impôt recherche (CIR). Est-ce le début de la fin ?

Vous avez dit que la production scientifique était à ce siècle ce que l’acier était au XIX^e. Or notre effort de recherche stagne depuis longtemps à 2,25 % du PIB. Nous dépensons deux fois moins en recherche et développement que l’Allemagne ou d’autres pays européens. Sans minimiser vos efforts, quels moyens comptez-vous utiliser pour inverser la tendance et rejoindre l’Allemagne au niveau de 3 % ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Pour l’ANR, nous baissons les autorisations d’engagement mais nous mettons plus de crédits de paiement à disposition. Nous voulons continuer à faire progresser le taux de sélection des appels à projets qui est aujourd’hui compris entre 16 et 17 %. Nous partons de loin : il était de 9 % il y a une petite dizaine d’années. Il n’est pas acceptable que l’ANR finance aussi peu de projets, car ceux qui sont en dessous de la barre de sélection sont sans doute aussi bons que ceux qui sont juste au-dessus. Nous visons un taux optimal de 25 à 30 %. Certains crédits pourront être dégagés en gestion pour soutenir cette augmentation du taux de sélection.

Nous sanctuarisons le CIR. Nous dépassons le niveau autorisé par l'Union européenne pour la défalcation des frais engagés pour son administration, et nous nous sommes simplement mis en conformité avec la règle.

Oui, nous ne consacrons que 2,25 % du PIB à la recherche, alors que d'autres avaient pris l'engagement de passer à 3 %. C'est comme pour l'ESA, où nous avons trouvé en 2017 une dette d'un milliard d'euros que nous sommes en train de combler... J'aurais adoré tenir cet engagement. Mon but est de le fixer à nouveau dans la LPPR.

L'Allemagne a fixé un objectif de 3,5 %. Compte tenu du différentiel de PIB, l'écart en valeur absolue des sommes consacrées à la recherche est de 46 milliards d'euros entre les deux pays. Vous voyez combien nos chercheurs sont brillants : malgré cet écart, nous ne décrochons pas.

Nous pourrions augmenter la partie publique de cet effort. Mais en Allemagne et en France, la répartition est la même : 1/3 pour le public et 2/3 pour le privé. Il faudra donc veiller à ce qu'elle ne change pas malgré l'augmentation de la part publique, et mobiliser des acteurs privés.

M. Jean-Michel Houllégatte, rapporteur pour avis sur les crédits de la recherche en matière de développement durable au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour la commission de l'aménagement du territoire. – Je m'intéresse au programme 190 consacré à la recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables, qui finance nombre d'organismes dont le Centre d'études atomiques (CEA), l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris), qui a fait parler de lui lors de l'affaire Lubrizol, ou l'Institut de formation en santé environnementale (Ifsen).

Dans ce domaine, il y a une bonne nouvelle : la création de l'université Gustave Eiffel, rassemblant l'université de Paris-Est Marne-la-Vallée, quatre écoles d'ingénieurs et l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (Ifsttar), grâce au programme d'investissements d'avenir. Comment favoriser de tels rapprochements de la recherche, de la formation, de l'expertise et de la vulgarisation, face à un émiettement sans cesse croissant de nos organismes d'expertise ?

Dans le programme 190, la transition énergétique est le parent pauvre. Il est vrai que le CEA doit provisionner 700 millions d'euros par an pour le démantèlement de ses installations, ce qui est logique. Les énergies renouvelables couvrent un champ très large. Prendrez-vous des initiatives dans la LPPR pour favoriser la coopération autour de cet objectif ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – L'université Gustave Eiffel est un modèle - c'est tout ce que je promeus. Une ordonnance a été prise pour autoriser de nouveaux établissements à rassembler des universités, des écoles et des organismes d'expertise, tout en travaillant mieux avec le territoire et la société par la vulgarisation. Malheureusement, cela ne se passe pas partout comme cela... Certaines écoles ne veulent pas participer à une dynamique de site. Lorsque le projet n'est pas solide, cela ne sert à rien de contraindre les acteurs.

Il faut avoir du courage pour faire un saut dans l'inconnu. Une école qui connaît bien son périmètre, ses professeurs, ses élèves, son environnement, a parfois du mal à sauter

le pas. Il faut souvent l'aider à être audacieuse. Ce qui se passe à Nantes est dramatique. Le projet a été co-construit, le président de l'École centrale a été élu après s'être engagé à le mettre en l'œuvre, mais son conseil d'administration a voté qu'il n'en serait rien. Malgré ce que croient certains naïfs, cela signifie que les financements ne suivront pas. J'espère donc un sursaut. Un établissement prestigieux peut ainsi mettre en danger tout un site pour ne pas perdre... je ne sais pas quoi !

Vous me demandez comment identifier dans les budgets ce qui est consacré à un défi scientifique en particulier. Nous pouvons y répondre lorsque nous lançons des programmes prioritaires de recherche, comme sur les nouvelles batteries. Mais dans l'ensemble de la recherche de base, il est difficile de partitionner. Dans un domaine que je connais mieux, celui des voies de signalisation dans les transports, la recherche fondamentale cherche à savoir comment des molécules transmettent un signal. Lorsque vous travaillez sur un tel sujet, vous n'avez pas idée de toutes les incidences potentielles. Ce n'est qu'après avoir mené vos recherches que vous l'apprenez. Le principe de la recherche, c'est de produire de la connaissance. Ce n'est qu'une fois produite qu'on peut l'assembler pour répondre à un défi particulier. Il est donc très compliqué de découper en morceaux. D'où la difficulté de dire combien d'argent a exactement été consacré aux énergies renouvelables. Je visitais il y a peu une exposition sur le magnétisme. J'y ai ainsi appris que le perfectionnement du sous vide allait permettre de stocker des marchandises en utilisant beaucoup moins d'énergie. Cette recherche permettra donc d'économiser de l'énergie... La LPPR ne sera donc pas une loi sectorielle.

Mme Sylvie Robert. – La rénovation énergétique est un défi important dans les universités. Celles-ci pourront recourir à l'emprunt, mais il faudra peut-être trouver d'autres outils. Le CPER est un levier, mais il ne sera pas suffisant. Or cette question a un effet sur les budgets de fonctionnement.

Concernant l'articulation de la réforme du lycée et Parcoursup, une charte particulièrement bienvenue a été signée par la CPU et la Conférence des grandes écoles. Nous espérons que cela permettra aux jeunes de s'autoriser des parcours diversifiés et de ne pas s'enfermer dans des triplettes de spécialités.

Mais cela ne vaut que si elle est respectée : avez-vous des moyens de le contrôler ? Certains chefs d'établissement qui ont particulièrement bien joué le jeu pourraient être défavorisés.

M. Laurent Lafon. – Début 2019, il y a eu un dysfonctionnement dans le logiciel de paie pour les vacataires, concernant leurs cotisations sociales. Ce problème n'est toujours pas réglé. Le montant de l'erreur atteint une trentaine de millions d'euros, ce qui n'est pas négligeable...

Même si je sais que cela ne dépend pas directement de votre ministère, l'enveloppe des garanties de Bpifrance aux banques partenaires sur les prêts étudiants est insuffisante pour faire face aux demandes.

Aujourd'hui ont été publiés le décret et l'arrêté d'application fixant la répartition des places réservées en études de santé, soit 50 % aux étudiants issus de première année commune aux études de santé (PACES) et 50 % à ceux titulaires d'une licence comportant une « mineure santé ». C'est une très bonne chose : c'était la position du Sénat. Mais cela a une

dimension budgétaire : l'objectif pourra-t-il être atteint avec l'enveloppe budgétaire actuelle, ou devons-nous attendre plusieurs exercices budgétaires ?

Mme Céline Brulin. – Après la décision du Conseil constitutionnel sur les frais d'inscription des étudiants étrangers, nous attendons une décision du Conseil d'État qui doit définir ce qui relève du « modique » et du principe « à chacun selon ses moyens ». Les uns pourraient alors payer ce que les autres ne peuvent pas payer. Mais aujourd'hui, les universités ne peuvent exonérer que 10 % de leurs étudiants de frais d'inscription. Le Conseil d'État aurait dû s'en saisir avant.

Vous budgetez pour le GVT 30 millions d'euros sur les 50 millions prévus pour le dialogue de gestion – ce dernier à proprement parler n'aura donc que 20 millions d'euros, ou les établissements seront-ils contraints de choisir entre l'un et l'autre ?

Il m'a semblé, concernant les études de santé, que les deux cursus possibles pour y accéder ne seraient pas mis en œuvre partout. Vous avez cité l'exemple de Caen. Des étudiants risquent de chercher à reconstruire les études telles qu'elles étaient jusqu'à présent. Cela ne conduira-t-il pas à des inégalités territoriales ?

Dans votre programmation pluriannuelle, vous fixez comme objectif une compensation du GVT, une revalorisation salariale, notamment des post doc, et des solutions à la question des retraites – sujets importants à traiter sur deux exercices seulement... alors qu'ils n'ont pas été réglés sur les trois exercices précédents. Un miracle serait-il possible ?

M. Jean-Pierre Leleux. – Dans les années 1980, les scandales de la vache folle, des organismes génétiquement modifiés (OGM), du sang contaminé ont conduit une frange de la population à constituer des capacités de contre-expertise citoyenne en face de l'expertise officielle. En quarante ans, elle s'est développée dans les territoires prenant des canaux variés, rassemblant des acteurs très divers pour former un « tiers-secteur scientifique » ou « tiers-secteur de la recherche », qui présente de vraies capacités à faire émerger des problématiques innovantes et des sujets peu ou pas pris en compte. Il y a dans les Alpes-Maritimes, un de ces tiers-lieux, qui m'a vraiment impressionné ; il y en aurait une dizaine en France.

Faites-vous confiance à ce « tiers-secteur » ? Envisagez-vous de le reconnaître officiellement et de lui donner une place dans le monde scientifique contemporain en lui consacrant des moyens ?

Mme Colette Mélot. – Vous avez évoqué la revalorisation des bourses sur critères sociaux. Mais les aides au mérite ont vu leur montant être divisé par deux depuis 2015. Qu'en est-il ?

Le programme « passeport pour le master » permet à un étudiant de recevoir d'un mécène 10 000 euros par an pendant cinq ans. Safran a ainsi pu financer le master 2 d'étudiants en sciences à Sorbonne Université. Comptez-vous ouvrir ce mécanisme à d'autres filières avec d'autres mécènes ?

M. Jacques Gersperrin. – Vous portez un budget très important. Le président de la CPU s'est pourtant ému devant nous de ce qu'il considère comme une remise en cause de l'équilibre financier des universités publiques...

Vous avez parlé de la dévolution immobilière : 7 milliards d'euros dans les budgets des universités devraient être orientés vers l'immobilier. Cette politique des petits pas pourrait conduire à laisser mourir l'enseignement supérieur gratuit faute de moyens.

Concernant les Eespig, la mise en réserve n'est-elle pas un moyen de réaffecter des crédits sur d'autres lignes budgétaires en dépit de l'autorisation votée par le Parlement ?

Quel est l'avenir des communautés d'universités et établissements (Comue) – et je ne parle pas que de celle de Besançon ?

Pensez-vous mener une politique financière particulière pour l'accès des boursiers aux grandes écoles ?

Mme Claudine Lepage. – Dans un rapport sur la mobilité internationale des étudiants, la Cour des comptes porte un regard très sévère sur l'enseignement supérieur délocalisé, qui serait développé sans fil directeur. Elle recommande ainsi qu'il soit dirigé par un seul opérateur issu de votre ministère et du ministère des affaires étrangères avec des indicateurs précis. L'importance de ces établissements devrait augmenter avec le plan lancé par le Président de la République pour la francophonie et notre diplomatie d'influence. Comment sera-t-il mis en œuvre ?

Mme Maryvonne Blondin. – Quel est le calendrier pour l'examen de la loi de programmation ? Le programme 231 prévoit une aide à la mobilité pour l'entrée dans le supérieur ; avez-vous fait un bilan de l'utilisation qui en a été faite l'an passé ? Où en sommes-nous du plan logement étudiant ? Une circulaire de mars 2019 précise la mise en œuvre de la CVEC : pouvez-vous préciser la part de cette contribution allouée au financement d'actions de santé – qui, comme chacun sait, sont difficilement prises en charge en milieu étudiant ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Notre commission, lorsqu'elle se déplace, se rend toujours dans les lycées français. Au Mexique, en septembre, nous avons été sensibilisés sur le fait que l'inscription des étrangers dans les lycées français pouvait parfois être motivée par la volonté de poursuivre des études en France, ce choix étant notamment dû, jusqu'alors, à l'attractivité des frais d'inscription. Une étude a-t-elle été faite sur l'impact de leur hausse sur le comportement des élèves étrangers inscrits dans nos lycées français ?

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Pour l'immobilier, le CPER ne suffira certes pas, mais la compétence immobilière des universités leur permet de travailler avec les collectivités au sein de sociétés publiques locales pour la prise en charge de travaux de rénovation et de maintenance. Le paysage, dans ce domaine, est très divers : pendant longtemps, les directions du patrimoine des universités ont été de grosses directions de la logistique et de la maintenance. Aujourd'hui, certaines universités ont acquis de vraies compétences plus larges, notamment dans le cadre des plans campus, mais d'autres non...

Nous devons regarder précisément si nous pourrions mobiliser des fonds particuliers pour le bilan carbone – qui risque de ne pas être bon du tout.

Oui, il faut être très attentif à la réforme du baccalauréat et éviter la reformation de filières. Depuis deux ans, les commissions d'accès à l'enseignement supérieur ont fluidifié les relations avec le lycée. Les recteurs doivent vérifier que la charte signée par les associations n'est pas un chiffon de papier et qu'elle sera bel et bien déclinée dans chaque

établissement. Cela conditionnera les financements prévus par la loi ORE et la réforme des études de santé.

Les cotisations sociales des vacataires ont été défiscalisées à tort. L'erreur a été reconnue et nous travaillons au cas par cas avec les établissements et la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour étaler les remboursements ; mais il est juridiquement obligatoire de rembourser.

Effectivement, un financement supplémentaire serait nécessaire pour la garantie à 70 % des prêts étudiants ; nous avons été alertés sur ce sujet. Mais je ne suis pas sûre que l'on fasse quelque chose pour 2020.

Pour l'entrée dans les études de santé, nous avons fixé comme objectif une moitié par une voie et une moitié par l'autre. Caen est passé à 100 % aux licences, quoiqu'il y ait un CHU. Pour moi, c'est l'avenir des études de santé : nous avons besoin de profils de plus en plus divers, parce que les médecins travailleront de plus en plus au sein d'équipes pluridisciplinaires. Tout le monde ne parviendra pas immédiatement à cet objectif. Caen et Créteil notamment sont allés beaucoup plus vite que les autres.

Ce n'est que la voie d'accès qui change. Les licences concernées ne doivent pas être uniquement scientifiques. L'idée est que toutes les universités, qu'elles comportent un CHU ou pas, puissent devenir une voie d'accès aux études de santé. L'étudiant devra ensuite se rendre dans un CHU. Mais en fin d'études, les stages pourront de nouveau se faire sur l'ensemble du territoire.

Les droits d'inscription des étudiants étrangers constituent des ressources propres des établissements, c'est pourquoi ils ne figurent pas dans le budget. L'idée était que les établissements préparent des protocoles d'accueil des étudiants internationaux aux normes internationales. Le Gouvernement a débloqué une enveloppe de 10 millions d'euros pour garantir une prise en charge minimale au travers de bureaux d'accueil. Nous avons aussi financé des cours de français langue étrangère pour que les étudiants puissent arriver plus tôt et pratiquer le français avant la rentrée, de même que des cours dédoublés en langue anglaise afin que les cursus commencent en anglais avant de basculer en français. Ensuite, on a demandé aux établissements de définir des stratégies d'attractivité en fonction des pays avec lesquels ils développent des partenariats particuliers et de passer des conventions avec les universités de ces pays, dans l'objectif d'accroître la mobilité des étudiants français grâce aux exonérations de droits d'inscription réciproques.

Les universités ont le temps de mettre en œuvre ces plans. Tant qu'elles ne sont pas prêtes, elles conservent la possibilité d'exonérer 10 % des étudiants sans compter les boursiers, ce qui leur permet d'agir. Pour mémoire, on compte 1,6 million d'étudiants dans les établissements d'enseignement supérieur, dont 38 % de boursiers et 324 000 étudiants internationaux. Toutefois, on constate que les étudiants internationaux en mobilité choisissent de moins en moins la France à cause de la complexité de nos systèmes et à cause de l'absence d'une prise en charge adaptée. L'an dernier, pour la première fois, l'Allemagne est passée devant la France pour l'accueil des étudiants internationaux. Cette année, grâce aux mesures que nous avons prises et qui restent encore perfectibles, le nombre d'étudiants a augmenté de 2,4 %. Il existe donc une demande, mais nous devons trouver un modèle de financement aussi redistributif que possible sinon nous décrocherons en termes d'attractivité. Il est inquiétant de voir que même les étudiants de pays francophones préfèrent aller étudier en Allemagne plutôt qu'en France.

Les étudiants des lycées français de l'étranger sont dispensés de nombreuses procédures car leur baccalauréat est directement reconnu en France. Ils rentrent donc dans le champ de Parcoursup. Toutefois, seuls les étudiants internationaux qui ont leur domicile fiscal en France depuis plus de trois ans peuvent bénéficier de droits d'inscription différenciés.

Mme Claudine Lepage. – S'ils ont payé les droits de scolarité dans les lycées français, on pourrait considérer qu'ils sont résidents français !

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Pour compenser cette mesure sur les droits d'inscription, nous avons triplé les bourses.

Les aides au mérite relèvent d'une logique de guichet. Elles sont versées à tous les étudiants qui remplissent les critères et on ajuste ensuite le budget en fonction des sommes réellement dépensées.

Oui, le financement d'aides au mérite par des mécènes est très intéressant. L'université de la Sorbonne a été la première à utiliser ce mécanisme. D'autres universités y ont eu recours également. Cela permet d'aider des étudiants brillants à se consacrer à leurs études sans être obligés de travailler en même temps. Tout ce qui contribue à soutenir le mérite doit être encouragé.

Comme la loi de programmation militaire, la loi de programmation pluriannuelle de la recherche vise à engager l'État pendant plusieurs années. J'aimerais qu'elle puisse coïncider dans le temps avec le programme « Horizon Europe » qui s'étale de 2021 à 2028. Rien n'est encore fixé toutefois.

J'en viens à l'enveloppe de 50 millions d'euros consacrée au dialogue de gestion et au financement du GVT. Certaines universités peuvent autofinancer les coûts liés au GVT et nous demandent de soutenir leur stratégie. Pour d'autres, le GVT peut s'élever à plusieurs millions d'euros ; nous devons évidemment les aider. L'enveloppe de 50 millions permettra ainsi à la fois d'aider les établissements à couvrir le coût du GVT, si cela est nécessaire, tout en leur donnant les moyens de développer leur propre stratégie et de lancer des projets ambitieux. C'est l'essentiel. C'est pourquoi j'ai tenu à ce que l'enveloppe dépasse les besoins de couverture du GVT.

Les tiers-secteurs scientifiques sont des initiatives très intéressantes. Ils associent des citoyens intéressés et impliqués et des chercheurs ou des entreprises qui répondent à leurs questions et sont conduits parfois à regarder d'un autre œil leurs propres recherches ou connaissances. La participation des chercheurs du secteur public constitue une forme de financement. Ces lieux diffusent une culture technique et industrielle de haut niveau, mais ils ne sont pas des laboratoires de recherche académique. L'innovation consiste à savoir faire un pas de côté pour regarder les choses différemment, sous un autre angle, et les observations des citoyens sont, à cet égard, très utiles pour alimenter les programmes de recherche.

L'ordonnance du 12 décembre 2018 n'a pas abrogé la loi de 2013. Un établissement doit faire partie d'un regroupement, qui peut prendre plusieurs formes. Peu importe l'organisation retenue - Comue, associations, établissements expérimentaux, etc. -, l'essentiel est que les universités portent un projet commun, dans l'intérêt de leurs étudiants, de leurs laboratoires de recherche, de leur territoire. Le cadre juridique m'importe peu. La difficulté tient au fait que certains établissements se sont regroupés en Comue, mais ont continué à fonctionner comme ils le faisaient avant. Des emplois ont aussi été créés à

l'occasion de la création des Comue. Nous devons être vigilants quant à leur avenir, au moment de chaque réorganisation. Je ne permettrai pas qu'un établissement conserve les postes budgétaires sans reprendre les personnels. Nous travaillons au cas par cas.

Nous avons demandé aux directeurs des Écoles normales supérieures, de Polytechnique, d'HEC, de l'ESCP et de l'Essec de nous faire des propositions s'agissant de l'accès des boursiers aux grandes écoles et de l'ouverture sociale. Nous sommes en train de les examiner. Nous avons instauré des quotas de boursiers en classes préparatoires. En revanche, je ne suis pas favorable à des quotas aux concours d'entrée dans les écoles. Si les huit plus grandes écoles savent diversifier leur public, les autres suivront.

Nous travaillons à une rationalisation des délocalisations de l'enseignement supérieur. C'est plus facile lorsque nous donnons l'impulsion, comme nous l'avons fait pour le campus franco-sénégalais ou le campus franco-tunisien. L'affaire est plus compliquée lorsque plusieurs opérateurs ou universités sont déjà implantés. Il est plus difficile de leur demander de se coordonner et de développer leur offre de formation en lien avec les établissements locaux.

Un mot sur le calendrier de la loi de programmation pluriannuelle de la recherche : nous travaillons actuellement sur la base des rapports qui nous ont été remis. Des simulations sont en cours. Les arbitrages seront rendus avant la fin de l'année. Le Président de la République devrait aussi s'exprimer sur le sujet. Le projet de loi devrait être présenté au Conseil des ministres au premier trimestre 2020 et j'espère que la loi sera votée en 2020 afin que la programmation puisse démarrer en 2021.

En ce qui concerne le plan « logement étudiant », nous ne sommes pas satisfaits du rythme d'avancée des constructions. Nous avons créé un observatoire national et des observatoires régionaux du logement étudiant pour quantifier de manière optimale les besoins en fonction des territoires. Le problème majeur est celui de la disponibilité du foncier.

Je ne connais pas la part de la CVEC qui a été consacrée à des actions de santé ou de prévention. Je sais que des centres de santé ont été ouverts, mais je ne dispose pas de réponse dans le détail. Il faudrait compiler les données de tous les établissements.

Enfin, plus de 9 000 demandes d'aide à la mobilité ont été satisfaites dans le cadre de Parcoursup, pour un coût de 5 millions d'euros. Cette enveloppe a encore été relevée en 2020.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Madame la ministre, nous vous remercions. J'espère que nous pourrons vous auditionner conjointement avec Jean-Michel Blanquer sur la réforme du baccalauréat.

La réunion est close à 19 h 35.

Mercredi 6 novembre 2019

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Examen du rapport pour avis

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Après avoir entendu hier soir Mme Frédérique Vidal, ministre de l’enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation, nous examinons les rapports pour avis sur la mission « Recherche et enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2020.

M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis des crédits budgétaires de l’enseignement supérieur au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – Je me livre, pour la deuxième année, à l’exercice de l’avis budgétaire et intervieni à nouveau au lendemain de l’audition de la ministre, ce qui permet d’avoir à l’esprit les principaux enjeux financiers et stratégiques qui se posent à l’enseignement supérieur.

Mon appréciation sur le budget pour 2020 repose sur deux points saillants. D’abord, dans la continuité de la loi de finances pour 2019, un réel effort budgétaire est affiché en direction de l’enseignement supérieur : la dotation en crédits de paiement des programmes 150 « Financement des établissements » et 251 « Financement de la vie étudiante » augmente de 1,48 % pour atteindre 16,5 milliards d’euros. Aucune des personnes auditionnées – représentants des établissements, des syndicats d’étudiants ou de personnel –, ne conteste cet effort. Ensuite, ces moyens supplémentaires doivent être mis en regard d’un contexte plus complexe que ne le laisse penser la présentation budgétaire quelque peu édulcorée du Gouvernement. L’enseignement supérieur doit, en effet, relever de nombreux défis, nécessitant un changement d’échelle dans l’investissement financier qui y est consacré.

Dans le projet du Gouvernement, le programme 150 se voit attribuer 175 millions d’euros supplémentaires en 2020, soit une augmentation de 1,29 %, pour atteindre une dotation globale de 13,7 milliards d’euros en crédits de paiements. Ces moyens nouveaux sont ainsi ventilés : 50 millions pour la généralisation du dialogue stratégique et de gestion entre l’État et les établissements – au départ expérimentale, il s’agit d’une procédure d’échanges entre les établissements et leur tutelle concernant leur budget et leurs projets stratégiques – ; 50 millions pour le déploiement du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) et la reconnaissance de l’investissement pédagogique des enseignants ; 43 millions pour la poursuite de la mise en œuvre du Plan Étudiants, en particulier l’ouverture de places supplémentaires en licence, dont le nombre et la répartition seront décidés dans le cadre du dialogue de gestion, et la montée en charge du dispositif « Oui, si » pour les admissions conditionnelles ; 23 millions pour les crédits de masse salariale ; 6 millions pour la réforme des études de santé, auxquels s’ajouteront, d’après une annonce récente de la ministre, 11 millions sur la base de projets présentés par les établissements ; enfin, 3 millions pour l’enseignement supérieur privé.

Les députés ont toutefois adopté, contre l’avis du Gouvernement, un amendement minorant de 20 millions d’euros les crédits du programme au profit des aides à l’innovation de BpiFrance. Bien sûr, elles sont utiles au développement des *start-up* et des petites et

moyennes entreprises, mais rien ne justifie que soit amputé un budget des établissements supérieurs déjà sous-calibré. En effet, si l'augmentation de la dotation du programme 150 mérite d'être saluée, elle n'est cependant pas à la hauteur des enjeux.

Le premier est l'enjeu démographique. Le constat est bien connu : l'arrivée dans l'enseignement supérieur des générations issues du *baby-boom* des années 2000 augmente mécaniquement les effectifs d'étudiants qui, à l'université, s'établissent désormais à plus de 1,6 million. En 2019, plus de 30 000 étudiants supplémentaires y ont été accueillis. Certes, l'effort public consenti pour le financement de l'enseignement supérieur a augmenté, mais pas en proportion de la croissance des effectifs. Par conséquent, la dépense moyenne par étudiant diminue depuis 2010 : elle est ainsi passée de 11 990 euros en 2008 à 11 470 euros en 2018, soit 520 euros de moins par étudiant. L'augmentation des effectifs se trouve donc largement supportée par le budget de fonctionnement des établissements.

Le deuxième enjeu concerne la masse salariale. Alors que le glissement-vieillesse technicité (GVT) avait été intégralement compensé en 2018, cette politique n'a pas été poursuivie en 2019 et ne le sera pas davantage en 2020 : la ministre a, en effet, annoncé aux établissements que le financement systématique du GVT ne sera plus assuré. Il n'apparaît pas normal que de telles charges, qui découlent de décisions prises par l'État, ne soient pas prises en compte dans la dotation de base des établissements ! Ce manque les contraint à ajuster leurs effectifs, notamment par le non-remplacement de départs à la retraite. Pour les établissements d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (Eespig), l'application d'un taux élevé de mise en réserve des crédits, compris entre 7 % et 8 % contre 3 % au maximum pour les établissements publics, vient aggraver la situation, d'autant que les crédits sont rarement dégelés. Cette pratique pénalise des établissements qui accomplissent une mission d'intérêt général et accueillent une part toujours plus importante de nouveaux étudiants.

Le troisième enjeu est lié au caractère successif et cumulatif des réformes que les établissements doivent mettre en œuvre – Plan Étudiants, loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (ORE), Parcoursup, plan « Bienvenue en France », label « campus connecté », refonte des études de santé – sans que les moyens nécessaires leur soient alloués. Ainsi, pour la réforme des études de santé, la dotation initiale de 6 millions d'euros prévue dans le projet de loi de finances n'est assurément pas suffisante au regard de l'ampleur de la réorganisation des cursus concernés. Une enveloppe supplémentaire de 11 millions d'euros a bien été annoncée dans le cadre du nouveau dialogue stratégique et de gestion, mais elle n'est pas de nature à donner aux établissements une visibilité suffisante sur les moyens exacts dont ils disposeront pour mettre en œuvre la réforme à la rentrée 2020.

Le quatrième enjeu est patrimonial. D'aucuns se sont à juste titre émus devant Gilles Roussel, président de la Conférence des présidents d'université (CPU), de la vétusté de certains campus. Mais, pour financer des projets de rénovation, par nature coûteux, encore faudrait-il qu'un fonds d'amorçage ou qu'une capacité d'emprunt soit accordé aux établissements, ce qui vient à nouveau d'être refusé par la ministre !

Il y aurait sans doute d'autres enjeux, mais les quatre points précités suffisent à prendre la mesure du décalage entre les besoins de financement de l'enseignement supérieur et le niveau d'engagement de l'État proposé pour 2020. Nous pâtissons du manque d'anticipation et d'investissement, alors que certaines tendances conjoncturelles, au premier rang desquelles l'augmentation des effectifs d'étudiants, étaient prévisibles et quantifiables... L'enseignement supérieur, comme la recherche, ne constitue pourtant pas une dépense comme une autre, mais un investissement stratégique de long terme aux puissants effets de levier pour

l'économie et la société. Face à une compétition mondiale sans cesse accrue, il paraît urgent de passer à la vitesse supérieure !

Notre système de financement de l'enseignement supérieur se trouve d'autant plus déstabilisé que la récente décision du Conseil constitutionnel sur les droits d'inscription ouvre une inquiétante période d'insécurité juridique pour les établissements. L'emploi de l'adjectif « modique », sans autre précision, laisse, en effet, la place à toute une gamme d'interprétations. Le juge administratif aura à se prononcer prochainement, mais le législateur aurait aussi toute légitimité à reprendre la main pour préciser le cadre de cette modicité. J'estime, pour ma part, que les droits d'inscription représentent un levier de financement qui mérite d'être activé, dès lors qu'il est tenu compte des capacités financières des étudiants.

Je me suis également intéressé à un autre mode de financement propre, le mécénat. Largement utilisé à l'étranger, notamment dans les pays anglo-saxons, les pays scandinaves ou en Allemagne, il demeure moins fréquent en France. Les grandes écoles de management et d'ingénieur ont initié la pratique, ce qui paraît logique au regard de leur structure de financement et de leurs liens avec le secteur privé. Les universités s'en sont emparées depuis peu, la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) ayant autorisé la création de fondations. Ces structures permettent aux universités de diversifier leurs ressources et de se rapprocher, au niveau local, des acteurs socio-économiques. Les trois quarts des universités se sont saisis de cette opportunité. Une véritable dynamique est à l'œuvre, avec deux à quatre créations de fondations par an. En moyenne, chaque fondation perçoit chaque année 630 000 euros. Toutefois, les résultats sont extrêmement hétérogènes d'une fondation à l'autre. Globalement, 87 % des fonds récoltés proviennent des entreprises et 13 % émanent des parents, des anciens étudiants, des personnels des universités et des collectivités territoriales.

Il m'a semblé important d'approfondir le sujet, car l'article 50 du projet de loi de finances prévoit la diminution de 60 % à 40 % du taux de défiscalisation pour les dons d'entreprises d'une valeur supérieure à 2 millions d'euros. La mesure va mécaniquement créer un effet désincitatif sur les gros donateurs et enrayer l'élan en cours. D'ores et déjà, des mécènes ont prévenu certaines fondations d'université ou d'école qu'ils devront procéder à des arbitrages. À l'heure où le financement public n'est pas à la hauteur des besoins et où l'avenir des droits d'inscription apparaît incertain, le Gouvernement freine une démarche en plein essor ! Je soutiendrai donc toute initiative visant à exonérer du champ d'application du dispositif les structures de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Le programme 231 finance la vie étudiante. Il se voit attribuer 66 millions d'euros supplémentaires en 2020, soit une augmentation de 2,46 %, pour atteindre une dotation globale de 2,7 milliards d'euros. L'augmentation sera ainsi répartie : 60 millions d'euros pour les bourses sur critères sociaux, dont la majeure partie au titre de la réévaluation de 1,1 % de leur montant pour la première fois depuis 2016 ; 3 millions d'euros pour la certification en langue anglaise des 38 000 étudiants concernés ; 3 millions d'euros pour l'aide à la mobilité internationale des étudiants boursiers correspondant au versement de 7 500 mensualités supplémentaires.

Ces efforts sont évidemment bienvenus, alors que le coût de la rentrée universitaire – bien que ne faisant pas l'objet d'un chiffrage objectif et partagé – affiche une tendance haussière. Les syndicats d'étudiants m'ont toutefois alerté sur la nécessité, au-delà du niveau des bourses, de revoir le système dans sa globalité. D'après les services du

ministère, le sujet est actuellement à l'étude dans le cadre d'une possible intégration des bourses au sein du nouveau revenu universel d'activité (RUA).

À ces crédits du programme 231 s'ajoutent, pour le financement de la vie étudiante, les montants résultant du paiement de la contribution à la vie étudiante et de campus (CVEC) par les étudiants. Dans le projet de loi de finances pour 2020, son plafond d'affectation est enfin relevé à un niveau plus conforme à ce que les projections de recouvrement avaient escompté, soit 140 millions d'euros. Nous devons cependant rester vigilants, à l'occasion du projet de loi de finances rectificative, à ce que les recettes soient intégralement réattribuées à des actions de prévention et d'accès aux soins, ainsi qu'à des activités sportives et culturelles.

En conclusion, le présent projet de loi de finances affiche assurément un soutien à l'enseignement supérieur, mais pas, hélas, dans des proportions permettant de faire face aux enjeux. Sous les réserves précédemment développées, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement supérieur au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Mme Laure Darcos, rapporteur pour avis des crédits budgétaires de la recherche au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». – Pour la troisième année, je rapporte au nom de notre commission les crédits de la recherche au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». L'exercice revêt, cette fois-ci, une dimension quelque peu particulière puisqu'il a pour horizon la loi de programmation pluriannuelle de la recherche (LPPR), dont l'examen est prévu l'année prochaine et l'entrée en vigueur en 2021. Le flou régnant sur le calendrier d'examen du texte n'a, cependant, pas été levé lors de l'audition de Mme Vidal... L'année 2020 représente une charnière pour la recherche et le projet de budget en constitue l'expression : il ne contient ni mesure structurelle ni virage financier, mais s'inscrit dans la continuité de la trajectoire budgétaire tracée l'an passé. Cet attentisme suscite, au sein de la communauté de la recherche dont j'ai entendu de nombreux acteurs avec l'aide précieuse de nos collègues Pierre Ouzoulias et Laurent Lafon, au mieux une impatience mêlée d'inquiétude, au pire une déception teintée de colère.

Le premier programme en termes d'engagements financiers est le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » qui regroupe les opérateurs de recherche, à l'exception du Centre national d'études spatiales (CNES). Sa dotation pour 2020 est identique à celle de 2019 et s'établit à 6,9 milliards d'euros.

En 2020, se poursuit l'accroissement, avec 30 millions d'euros supplémentaires, des capacités d'intervention de l'Agence nationale de la recherche (ANR) pour les porter à près de 715 millions d'euros. Grâce aux efforts réalisés depuis 2016, le taux de sélection des appels à projets s'est amélioré et se situe entre 15 % et 16 %. Les marges de progression restent toutefois importantes au regard des taux enregistrés par les agences de recherche étrangères, compris entre 20 % et 40 %.

Ensuite, le plan national pour l'intelligence artificielle (IA) continue son déploiement, à hauteur de 38 millions d'euros. Lancé en mars 2018 par le Président de la République et coordonné par l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), il prévoit notamment la création d'instituts interdisciplinaires d'intelligence artificielle, les 3IA, ainsi que le développement d'un programme doctoral en IA et de chaires d'attractivité internationale. Ces projets ont vocation à se développer d'ici à 2022.

La mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), dont les mesures de revalorisation s'élèveront à 28 millions d'euros en 2020, représente également une dépense importante, bien qu'insuffisante pour répondre au problème du niveau de rémunération des chercheurs.

En outre, pour la troisième année consécutive, une enveloppe spécifique de 25 millions d'euros est attribuée aux laboratoires de recherche au titre de leur dotation de base. La mesure, qui n'a été possible qu'au prix de l'application d'une réserve de précaution, n'est toutefois pas de nature à leur redonner les marges de manœuvre nécessaires. La LPPR devra s'y atteler.

Parmi les autres actions financées par le programme 172, moins conséquentes budgétairement parlant, mais tout aussi importantes pour les activités de recherche, je tiens à mentionner la fusion, au 1^{er} janvier 2020, de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et de l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement (Irstea), qui deviendront l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae). L'opération, qui repose sur un véritable projet scientifique, n'est pas sacrifiée sur l'autel de la régulation budgétaire. J'en veux pour preuve l'absence de fermeture de site et la démarche de convergence au plus favorable des statuts du personnel et des dotations de base des unités de recherche. Cette politique, ambitieuse et responsable, est accompagnée par les deux ministères de tutelle, le ministère de l'enseignement supérieur et ministère de l'agriculture, qui confirment leurs engagements en 2020, respectivement à hauteur de 2,5 millions d'euros et de 1,8 million d'euros.

La dotation du programme 193 « Recherche spatiale » enregistre, en 2020, une augmentation importante de 11,74 % pour atteindre 2 milliards d'euros. Cet effort, qualifié de « remarquable dans un contexte budgétaire qui reste particulièrement contraint » par le président du CNES, traduit la priorité accordée par le Gouvernement au secteur spatial, compte tenu des défis stratégiques aux niveaux national et européen : la mise en œuvre de la nouvelle politique spatiale de défense, l'étude des effets du changement climatique, la problématique du cyberspace, l'achèvement du programme Ariane 6, la pleine capacité opérationnelle de Galileo, le lancement de la mission ExoMars et le prochain vol de Thomas Pesquet vers la station spatiale internationale.

Les moyens supplémentaires prévus en 2020 sont destinés, pour 15 millions d'euros, aux programmes prioritaires du CNES et, pour 226 millions d'euros, aux engagements de la France envers l'Agence spatiale européenne ou *European space agency* (ESA). Le Conseil ministériel de l'agence, qui se tiendra dans quelques semaines à Séville, est crucial, car il doit déterminer les programmes et les financements de la politique spatiale européenne des trois prochaines années. J'ai alerté hier la ministre sur le danger, pour la France, de ne pas avoir nommé de commissaire européen à cette échéance...

À l'Assemblée nationale, le programme 193 s'est toutefois vu retirer, contre l'avis du Gouvernement, 2 millions d'euros au profit de BpiFrance afin de financer son fonds de garantie « Prêts Étudiants ». L'amélioration de ce dispositif de caution destiné à faciliter le financement de la vie des étudiants constitue, certes, un objectif louable, mais je doute que procéder à un transfert de crédits au détriment de la recherche spatiale présente la solution la plus pertinente.

Outre les programmes 172 et 193, cinq programmes intéressant la recherche sont rattachés à la mission tout en étant sous la responsabilité d'autres ministères. Pour trois

d'entre eux, l'évolution des crédits de paiement en 2020 apparaît favorable : augmentation de 2,55 % pour le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables », au bénéfice notamment de l'énergie nucléaire et de l'aéronautique civile, de 7,64 % pour le programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle », en particulier le plan Nano 2022, et de 1,24 % pour le programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » pour la reconstruction d'une halle technologique de l'Irstea. La dotation du programme 186 « Recherche et culture scientifique », qui finance notamment Universcience, demeure stable, mais, compte tenu du désengagement du ministère de la culture, le risque est grand de voir l'opérateur disparaître. Enfin, le programme 191 « Recherche duale » enregistre un recul de 14,2 % de ses crédits de paiement en raison d'un recentrage sur des projets intéressant directement la défense et concernant à la fois le CNES et le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).

La somme des budgets des sept programmes consacrés à la recherche s'élève, pour 2020, à 12,1 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 2,46 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2019. L'effort mérite évidemment d'être salué, mais il n'est pas de nature à enclencher une véritable dynamique permettant de rassurer les esprits.

Je souhaite maintenant évoquer plusieurs problématiques relatives au financement des organismes de recherche. La plupart sont anciennes et bien connues, mais l'absence persistante de résolution ne fait qu'accroître les attentes envers la future LPPR.

Le premier sujet concerne le taux de la réserve de précaution appliqué à ces organismes. Alors qu'en loi de finances pour 2018, il avait globalement été abaissé à 3 % sur les dépenses hors personnel, exception faite du taux de 8 % appliqué à l'ANR, il pourrait repasser à 4 % l'année prochaine. Le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation se mobilise pour remporter l'arbitrage face au ministère de l'action et des comptes publics, car, à l'aube de la LPPR, la confirmation d'un tel relèvement constituerait un signal négatif envoyé au monde de la recherche. De fait, la réserve de crédits a des conséquences délétères en termes de marge de manœuvre et de visibilité.

La deuxième problématique porte sur le financement du GVT : absent de la subvention pour charge de service public, les opérateurs doivent donc en supporter la charge, ce qui les oblige à réduire régulièrement leurs effectifs afin de contenir leur masse salariale. Le seul CNRS a ainsi perdu, depuis 2010, 3 000 emplois financés par la subvention de charge de service public, soit près de 11 % de ses effectifs. Les mesures de réduction d'effectifs expliquent d'ailleurs le décalage entre les plafonds théoriques inscrits en projet de loi de finances et le nombre réel d'emplois occupés. Il serait utile que le Parlement puisse se prononcer à partir d'une présentation sincère et exhaustive de l'état des emplois dans chaque établissement de recherche !

La troisième problématique, directement liée à la précédente, concerne la réduction de la part de la subvention pour charge de service public pouvant être consacrée aux dépenses de recherche hors masse salariale, avec pour conséquence une forte dépendance des opérateurs de recherche vis-à-vis des financements sur projet, par le biais de l'ANR, de l'Union européenne, des crédits du programme d'investissements d'avenir (PIA) ou de contrats avec les entreprises ou les collectivités territoriales. Ce type de financement est certes pertinent – il est source d'émulation, permet la sélection des meilleurs projets et limite le saupoudrage –, mais il ne peut se substituer complètement aux dotations de base. Le juste

équilibre entre les deux sources de financement apparaît fondamental. La LPRR devra y répondre, sachant que la part du produit intérieur brut (PIB) consacré à la recherche publique s'élève à 0,79 % seulement : l'objectif de 1 % implique un effort supplémentaire compris, selon les projections, entre 5 et 8,5 milliards d'euros. La marche est haute et le projet de budget pour 2020 ne saisit pas vraiment l'occasion de l'abaisser !

Je souhaite enfin évoquer le niveau de rémunération et le déroulement de carrière des chercheurs. J'avais traité de ces sujets l'an passé dans mon avis, mais leur caractère alarmant est apparu avec une acuité accrue à l'aune des auditions menées, notamment lors d'une table ronde avec les représentants syndicaux des chercheurs.

Le constat est connu et partagé : la rémunération des chercheurs et enseignants-chercheurs français est en décrochage par rapport aux standards internationaux, particulièrement en début de carrière ; le même phénomène de déclassement est observable entre les chercheurs et les cadres supérieurs de la fonction publique, principalement sur le volet indemnitaire ; le recrutement est particulièrement tardif - trente-cinq ans en moyenne - ce qui pénalise les femmes ; le métier de chercheur souffre d'une perte d'attractivité, ce qu'illustre la diminution inquiétante du nombre de doctorants ; l'emploi contractuel précaire dans la recherche progresse ; enfin, le recours aux vacataires, qui se définissent comme les invisibles du système, est de plus en plus systématique. La liste n'est pas exhaustive, mais elle suffit à mesurer l'ampleur de la tâche qui nous attend. Elle ne se résume pas à une simple question financière, mais ressort d'un devoir moral : il s'agit de renouer le pacte de la nation avec ses chercheurs. Les attentes sont fortes et ne devront pas être déçues par la LPRR, au risque d'une rupture profonde, peut-être irréparable, avec le monde de la recherche.

Le secteur de la recherche est en évolution permanente. Je pense, par exemple, aux rôles des instituts Carnot et des sociétés d'accélération du transfert technologique (SATT) dans la maturation des projets de recherche pour leur trouver un débouché dans le secteur industriel. Leur fonction de passerelle entre le monde de la recherche et celui de l'industrie étant essentielle, j'ai souhaité l'approfondir en visitant la SATT de Saclay et en rencontrant plusieurs responsables d'instituts Carnot.

Sous le bénéfice des observations formulées, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la recherche au sein de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Mme Sylvie Robert. – Il apparaît particulièrement intéressant d'entendre nos rapporteurs pour avis après l'audition de la ministre. Je souscris à la plupart des observations formulées. En particulier, le budget consacré à l'enseignement supérieur doit être considéré au regard de l'augmentation du nombre d'étudiants.

S'agissant de la loi dite ORE et, notamment du dispositif « Oui, si », l'accompagnement des étudiants a-t-il véritablement été mis en œuvre ? Je m'interroge également sur l'augmentation des droits d'inscription des étudiants non communautaires. La ministre a indiqué, à cet égard, que les universités ont utilisé, en 2019, leur capacité d'exonération de droits d'inscription pour 10 % de leurs effectifs. Qu'en sera-t-il l'an prochain ? Je m'inquiète, en outre, de l'insécurité juridique entraînée par la décision du Conseil constitutionnel, au sujet de laquelle la ministre n'a étrangement pas répondu à nos interrogations. Quel sera, dans ce contexte, l'avenir du modèle économique de l'enseignement supérieur ?

La question immobilière est régulièrement soulevée par les acteurs de l'enseignement supérieur. L'absence de droit de recours à l'emprunt, sans autre alternative, me semble constituer une réponse des plus légères de la part de la ministre, compte tenu notamment des enjeux énergétiques. Il convient, en revanche, de saluer l'augmentation des bourses et les efforts réalisés dans le domaine de la vie étudiante.

Le manque d'anticipation budgétaire crée des tensions dans les universités, d'autant que les solutions de financement du GVT ne pourront être que temporaires et que des inquiétudes pèsent sur l'avenir du mécénat. À ce titre, notre commission se doit, il me semble, de réagir à la mesure prévue par le projet de loi de finances, car la ministre n'a pas su fournir de réponse convaincante. Déposons un amendement pour ne pas appliquer à l'enseignement supérieur la réforme du mécénat ! L'augmentation des crédits, si elle doit être saluée, n'apparaît pas à la hauteur du contexte, tandis que le manque d'anticipation dont j'ai parlé pourrait prochainement mettre les universités en difficulté.

S'agissant de la recherche, 2020 représente effectivement une année blanche en attendant la LPRR, mais la marche semble tellement haute qu'il n'apparaît guère crédible de réussir à l'atteindre en deux exercices budgétaires. Des craintes s'expriment également concernant le statut des chercheurs. Notre groupe souscrit donc aux réserves de la rapporteur pour avis.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous propose d'attendre l'examen de la totalité des avis budgétaires pour établir une proposition commune sur la réforme du mécénat, car l'ensemble des secteurs de compétence de notre commission risquent de s'en trouver affectés.

Mme Mireille Jouve. – Je remercie nos rapporteurs pour avis pour leurs éclairages et partage l'analyse de notre collègue Sylvie Robert sur les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Quels moyens est-il prévu d'allouer à la transformation des Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (Espé) en Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé), visant à intégrer des professeurs à la formation universitaire ? Le groupe du RDSE réserve son vote sur les crédits de la mission.

Mme Catherine Dumas. – Je félicite à mon tour nos rapporteurs pour avis. L'enseignement supérieur doit faire face à l'augmentation du nombre d'étudiants - 30 000 en 2019 - et à la diminution de la dépense moyenne consacrée à chacun d'entre eux, la croissance démographique n'ayant pas été compensée par une amélioration des budgets de fonctionnement des établissements. Vous avez évoqué l'enjeu patrimonial : pourquoi refuser aux universités de recourir à l'emprunt ? Le manque d'anticipation budgétaire apparaît fort inquiétant. Il convient d'encourager le mécénat – de nombreux établissements disposent déjà d'une fondation – notamment pour l'entretien du patrimoine. À cet effet, je suis favorable à ce que notre commission réagisse à l'article 50 du projet de loi de finances.

M. Laurent Lafon. – Les craintes sur l'avenir du mécénat dans l'enseignement supérieur apparaissent fondées, d'autant que la ministre, reconnaissant l'absence d'étude d'impact sur la mesure proposée par l'article 50 précité, ne s'est guère montrée rassurante. Aux enjeux présentés par notre rapporteur pour avis, j'ajouterai les formations courtes - brevet de technicien supérieur (BTS) et diplôme délivré par un institut universitaire de technologie (IUT) - dont nous avons traité lors de la loi dite ORE. La ministre ne les a pas

évoquées, non plus que le projet de loi de finances, alors qu'elles jouent un rôle majeur en matière d'accès à l'emploi.

La ministre a répondu en un sens que d'aucuns critiquent s'agissant du GVT. Je n'y suis pas opposé par principe, mais regrette que nous décidions à l'aveugle. Il faudrait à tout le moins que nous disposions d'un retour sur les dialogues de gestion concernant l'affectation des 50 millions d'euros. Je partage, pour le reste, les inquiétudes et les réserves exprimées par Stéphane Piednoir. L'enseignement supérieur doit interroger son modèle de financement, à bout de souffle malgré les efforts budgétaires réalisés. La situation constitue-t-elle la conséquence d'un manque d'anticipation ou la preuve d'un comportement attentiste face au reflux démographique attendu ?

Laure Darcos a raison : 2020 représente une année intermédiaire plus frustrante que lisible. Le manque d'attractivité du métier de chercheur inquiète particulièrement. La question sera-t-elle traitée par la LPRR ? Je m'oppose enfin à l'augmentation des réserves de crédits, pratique pernicieuse aussi bien pour les établissements concernés que vis-à-vis du Parlement.

Mme Céline Brulin. – Je félicite nos rapporteurs pour avis pour la qualité de leurs travaux, dont je partage nombre de constats. Le budget de l'enseignement supérieur ne compense hélas pas les évolutions démographiques. Le présent projet de loi de finances dessine, en outre, des inquiétudes pour l'avenir, notamment en matière de financement du GVT et d'évolution des frais d'inscription. La légèreté du Gouvernement depuis la décision du Conseil constitutionnel interpelle ! La ministre n'a pas su nous rassurer et, *in fine*, nous nous trouvons pratiquement dans une situation d'insincérité budgétaire.

L'enjeu de la réforme des études de santé consiste à former davantage de professionnels, notamment dans les territoires en déficit d'offre de soins. À ce titre, j'ai salué la suppression du *numerus clausus*, mais les ambitions affichées ne pourront être atteintes qu'avec des moyens budgétaires suffisants. Était également prévue « l'universitarisation » des études de masseur-kinésithérapeute. Qu'en est-il effectivement ?

Je crois enfin utile de disposer de l'état réel des emplois dans les organismes de recherche et de réfléchir à l'amélioration du statut des chercheurs.

M. Claude Malhuret. – Je remercie les rapporteurs pour avis pour la clarté de leur présentation. Les crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur » augmentent, dans le présent projet de loi de finances, de 500 millions d'euros pour atteindre 25,35 milliards d'euros en crédits de paiement, hors crédits du PIA. L'effort budgétaire consenti profitera notamment à l'attractivité des carrières scientifiques, au développement du plan Intelligence artificielle, au soutien à la politique spatiale et à l'accompagnement de la fusion de l'INRA et de l'Irstea.

Le budget de la mission pour 2020 appelle, à mon sens, trois remarques et questions. D'abord, la France se trouve extrêmement dépendante de Google pour l'agrégation de données. Il convient d'améliorer notre autonomie et de favoriser notre souveraineté numérique au niveau européen, car l'échelle nationale ne peut constituer une solution. Quelle stratégie est-il prévu de mettre en œuvre pour améliorer la place de la France dans les programmes de recherche en Europe et pour mieux accompagner les chercheurs ? Ensuite, quels sont les objectifs de la politique en faveur de la mobilité géographique des étudiants hors de leur académie d'origine ? Enfin, s'il est heureux que les bourses sur critères sociaux

augmentent, qu'en est-il des aides au mérite, dont le montant a été divisé par deux en 2015 ? Nous ne pouvons lutter contre le déterminisme social sans récompenser l'effort et la réussite des élèves boursiers.

La France demeure, en matière de recherche et de développement, en deçà des objectifs de Lisbonne, qui fixent l'effort de chaque État membre à 3 % du PIB, et bien loin des pays scandinaves et de l'Allemagne. Or, sa compétitivité dépend directement de ses formations, de sa recherche de pointe et de sa capacité à conserver ses talents. Elle doit donc poursuivre ses efforts. Notre groupe suivra les avis des rapporteurs.

M. André Gattolin. – Je salue à mon tour les rapports pour avis présentés par nos collègues. Je m'interroge, s'agissant de la question patrimoniale, sur la réalité de l'interdiction, pour les universités, de recourir à l'emprunt. L'Université Sorbonne nouvelle-Paris III, où j'enseigne, y a, me semble-t-il, fait appel pour la construction de nouveaux locaux.

Membre de la commission des finances du Sénat entre 2014 et 2017, j'ai suivi le budget de la mission « Recherche et enseignement supérieur » : avec la multiplication des décrets d'avance, les dix dernières années n'ont pas été exemplaires. Nous pouvons, à cet égard, nous féliciter du présent projet de loi de finances.

J'ai aussi travaillé, à la commission des affaires européennes, sur la politique spatiale avec Jean-François Rapin. L'Europe s'engage avec force dans ce domaine. Pour autant, les 226 millions d'euros versés par la France à l'ESA ne correspondent qu'au règlement d'une dette courant depuis six ans au titre de sa contribution obligatoire à l'Agence. Il nous faut, en effet, rester crédibles vis-à-vis de nos partenaires.

Le budget de la mission « Recherche et enseignement supérieur » doit être regardé au travers du prisme du cadre financier pluriannuel européen et de la LPRR à venir. Lors de la dernière programmation pluriannuelle, la France n'avait utilisé, à mi-parcours, que les deux tiers des projets de recherche collectifs auxquelles elle avait droit.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je souhaite compléter la question de M. Malhuret sur la souveraineté numérique et sur nos investissements destinés à construire notre indépendance informationnelle.

Je voudrais aussi demander à Laure Darcos, à propos du plan Intelligence artificielle, si elle a pu évaluer les financements complémentaires apportés par des géants du numérique, dont Google.

Mme Laure Darcos, rapporteur pour avis. – Nous ne disposons pas de cette précision, qu'il serait effectivement intéressant de connaître. Lors de l'audition de l'ANR, nous avons appris que des groupes comme Google participaient aux tours de table des appels à projets, notamment sur l'intelligence artificielle. Cela m'a fait bondir : nous n'avons pas accordé des financements à cette fin. Je compte me rendre à des réunions des comités scientifiques de l'ANR pour me pencher davantage sur ce point.

Le seuil de 1 % du PIB dédié à la recherche paraît astronomique, mais c'est le chiffre nécessaire, minimum, pour atteindre nos ambitions. Ce seuil est de 0,7 % pour l'instant.

Monsieur Gattolin, je n'ai pas dit autre chose que vous sur la recherche spatiale. Il ne faudra pas manquer le sommet interministériel de Séville des 27 et 28 novembre prochains.

Le cabinet de la ministre nous a indiqué que la LPRR était très liée à la réforme des retraites. Les chercheurs demandent à rester en poste plus longtemps ; ils entrent très tardivement dans la profession, en moyenne entre 35 et 38 ans. Tout va dépendre du calendrier législatif de la réforme des retraites. En effet, celle-ci aura un impact important sur l'un des volets de la LPRR, qui concerne la rémunération des chercheurs.

M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis. – Merci aux remarques favorables des intervenants.

Je partage l'avis de Sylvie Robert sur le nombre d'étudiants qui augmente et n'est pas compensé à due proportion.

On m'a interrogé sur la mise en œuvre des « Oui, si ». Une partie des 43 millions d'euros consacrés à la poursuite du Plan Étudiants doit notamment contribuer à la montée en charge du dispositif et à l'harmonisation des pratiques, les universités s'en étant emparées de façon diverse.

L'exonération de droits d'inscription de 10 % des étudiants peut tenir en se concentrant sur les primo-accédants. En revanche, je ne suis pas convaincu qu'il soit possible de poursuivre sur plusieurs années, au fil de leur scolarité. Il y a également une insécurité juridique, qui n'est pas tenable à terme.

Je partage les propos sur la rénovation énergétique. Les universités sont des passoires thermiques. C'est un héritage qui n'a sans doute pas été suffisamment traité sous le précédent quinquennat.

Il faut travailler sur les mesures relatives au mécénat avec la commission des finances : on ne peut réduire le taux de défiscalisation tout en énumérant un nombre incalculable d'exceptions.

Madame Jouve, je n'ai pas l'information demandée sur les Inspé, mais je me renseignerai.

La ministre a évoqué hier une troisième vague de dévolution patrimoniale. Est-ce la clé ? Cela suffira-t-il aux universités pour retrouver des fonds et engager des rénovations ?

Laurent Lafon a évoqué le mécénat. J'ai moi-même souligné hier l'absence d'étude d'impact. Je reste extrêmement dubitatif sur cette absence de quantification de la part du ministère.

Je possède peu d'éléments sur l'effort substantiel qui devait être consacré aux BTS et aux IUT. Ce sont effectivement des filières extrêmement puissantes d'intégration sur le marché du travail.

Le dialogue de gestion sur le GVT ressemble plutôt un monologue de gestion. Il n'y aura plus de compensation du GVT – fermez le ban.

Je retiens de l'audition de la ministre un semblant de confiance sur l'interprétation du terme « modique » utilisé par le Conseil constitutionnel. Si l'on considère « modique » au

regard du coût effectif, le ministère semble assez serein. Si l'interprétation s'appuie sur les droits obligatoires d'inscription, l'ensemble du système de financement de l'enseignement supérieur s'en trouvera bouleversé.

Je n'ai pas d'information, Céline Brulin, sur l'évolution de la filière masseur-kinésithérapeute mais, là aussi, je vais tâcher d'obtenir des informations.

La ministre a indiqué qu'il n'y aurait aucun empêchement à solliciter des bourses au mérite : elles seront accordées aux élèves méritants. Elle a même parlé de guichet.

André Gattolin a évoqué l'état des bâtiments. Sans polémiquer, je rappelle le manque d'anticipation du gouvernement précédent. On aurait pu engager des travaux depuis déjà une décennie...

Mme Sonia de la Provôté. – Merci aux deux rapporteurs pour avis. Il serait appréciable de disposer d'un bilan exhaustif et transparent de l'usage de la CVEC, que de nombreux étudiants qualifient de taxe ou d'impôt. Cette contribution est aussi demandée aux étudiants des établissements privés, or le retour n'y est pas le même qu'à l'université.

Concernant les études de santé en mineure : quoi, qui, où ? Quel en est le contenu ? Tout le monde ne recevra pas le même enseignement. C'est très inquiétant. On ne peut laisser se développer une multiplicité de parcours sans s'assurer de leur qualité.

Il faut une étude d'impact sur le mécénat. La recherche médicale, très accompagnée par les laboratoires, serait extrêmement compromise : les contributions financières y sont souvent très importantes.

Je lance aussi une alerte sur l'avenir d'Universcience. La culture scientifique représente un pilier de notre politique d'attractivité de certains éléments vers la science, dont les jeunes filles qui font de grandes chercheuses. Il faut être vigilant pour maintenir Universcience et développer son potentiel d'activité.

M. Jean-Pierre Leleux. – Je me joins au concert d'éloges à l'égard de nos deux rapporteurs pour avis. Ce budget, magnifiquement défendu, n'est pas au rendez-vous de l'histoire. À l'heure des grands bouleversements technologiques, de l'intelligence artificielle, de la transition écologique, nous devons faire davantage.

Je salue la ministre, que l'on sent sincère et pleine de bonne volonté, mais je la plains. Elle est contrainte, dans son petit univers. Un jour, nous devons avoir le courage de revoir globalement les structures de notre budget national pour distinguer ce qui insulte notre avenir de ce qui le respecte. Nous essayons de régler des problèmes au sein du périmètre restreint d'une mission. Nous devons formuler des propositions en adoptant beaucoup plus de recul afin d'éviter des conséquences graves dans dix, vingt ou trente ans. La France se retrouvera en queue de peloton des États membres de l'Union européenne et des pays de l'OCDE.

Nous donnerons un avis favorable aux crédits de la mission, mais nous sommes complètement en dehors de l'épuration.

J'ai enfin l'intention de déposer un amendement pour affecter quelques crédits à la reconnaissance du tiers secteur de la recherche. Il faudra un jour prendre en considération les initiatives territoriales dans ce domaine.

M. Jacques Groperrin. – Je souhaite revenir sur le principe de gratuité et sur la dévolution. La Cour des comptes prônait, il y a quelques mois, une augmentation des droits d'inscription pour tous les étudiants. Le Conseil constitutionnel, quant à lui, consacre le principe de gratuité. Or, ce dernier engendre des dangers. Certains professeurs d'économie de Compiègne ou de Paris-Saclay estiment qu'il faut l'appliquer à tout l'enseignement supérieur, ce qui remet en question le modèle économique. On a besoin d'une clarification. Je répète mes propos d'hier : la méthode des petits pas aboutit à un dépérissement.

J'entends l'explication de Laurent Lafon : il existe peut-être une intention d'attendre que la baisse de la démographie règle les problèmes.

Enfin, la dévolution pose un problème que Valérie Pécresse avait soulevé en son temps : les présidents d'université n'ont pas pour vocation première de gérer la réhabilitation du patrimoine universitaire. Ils auraient peut-être dû être choisis chez des enseignants non chercheurs.

M. Max Brisson. – Je remercie les rapporteurs pour avis pour la qualité de leurs travaux. Hier, notre présidente souhaitait une audition commune des ministres de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur ; ils doivent travailler ensemble sur l'articulation entre le lycée et l'enseignement supérieur. Le décrochage en première année de licence, sur lequel on jette souvent un regard pudique, est important et très coûteux. Le Gouvernement actuel cloisonne tout par ses réformes, dont le calendrier est absurde : il a fait Parcoursup et la loi ORE avant la réforme du bac !

Mme Françoise Laborde. – Madame Darcos, vous évoquiez le sommet de Séville. Nous avons eu d'excellents ministres de l'enseignement supérieur et de la recherche dans le passé, comme Mme Geneviève Fioraso et M. Thierry Mandon. Mme Vidal ne s'intéresse pas du tout au spatial, ce n'est pas son domaine. Cela m'inquiète beaucoup, nous frisons la catastrophe, alors que Mme Fioraso passait parfois ses nuits à défendre Ariane ! Le président du CNES est très compétent, mais particulier, et il n'a pas souhaité s'appuyer sur le groupe parlementaire sur l'espace, qu'il jugeait inutile, de même que d'autres structures...

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je regrette l'absence de discours des ministres sur la culture scientifique et technique, notamment de la ministre de l'enseignement supérieur pour les musées dépendant de son portefeuille. Monsieur Brisson, nous demandons cette audition depuis le mois de juillet, mais les agendas sont compliqués.

M. Stéphane Piednoir, rapporteur pour avis. – Nous sommes satisfaits du plafond de 140 millions d'euros pour la CVEC, alors qu'il n'était que de 95 millions d'euros l'année dernière. Mais les présidents d'université doivent nous informer sur l'effectivité de l'attribution locale de ces crédits à la vie étudiante.

Le décret et l'arrêté relatifs aux études de santé ont été publiés hier. Je ne suis pas un fervent défenseur de la réforme car je crains une moindre qualité de la formation. Certes, il faut diversifier les publics, mais aussi encadrer globalement le contenu de la « mineure santé » dans les cursus universitaires. Je ne nie pas les travers de la première année commune aux études de santé (Paces), mais cette autre voie m'interroge...

Le manque d'études d'impact sur le mécénat est effectivement surprenant.

Monsieur Leleux, je comprends vos réserves, mais nous ne pouvons pas émettre d'avis réservé, d'où notre avis favorable, mais sans mention !

Monsieur Groperrin, le rapport de la Cour des comptes sur les droits d'inscription des étudiants constitue un levier, utilisons-le. Attendons l'interprétation du Conseil d'État sur le terme « modique ».

Nous n'obtiendrons hélas pas l'enveloppe de 7,5 millions d'euros nécessaires pour les rénovations.

Monsieur Brisson, il est difficile d'obtenir des statistiques sur la réussite des étudiants en première année, car les parcours se sont multipliés et ne sont plus forcément linéaires. Un étudiant peut faire une première année accélérée ou bien étalée sur un an et demi...

Lors de nos auditions, les représentants de l'enseignement supérieur n'ont pas fait état d'inquiétudes particulières sur l'articulation avec le nouveau baccalauréat : comme ils nous l'ont dit, ils sont habitués à s'adapter aux réformes...

Mme Laure Darcos, rapporteur pour avis. – Oui, madame la présidente, de nombreux musées dépendent du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le Palais de la découverte et le Grand Palais vont bientôt fermer pour rénovation. Or ces travaux représentent des sommes très importantes...

Mme Sonia de la Provôté. – ... avec un rôle important du mécénat...

Mme Laure Darcos, rapporteur pour avis. – Le président d'Universcience nous a présenté un programme éducatif, culturel et scientifique de grand intérêt. Ses équipes interviennent aussi en région pour susciter l'intérêt des jeunes. Cela fend le cœur de voir qu'ils sont si mal servis.

Nous espérons le transfert des réserves du Museum national d'histoire naturelle à Brunoy, mais nous ne voyons aucune volonté de développer le secteur culturel.

Je ne vais pas polémiquer sur le secteur spatial, mais de nombreux présidents d'université s'inquiétaient que Mme Fioraso ne s'intéressait qu'au spatial... En revanche, j'ai beaucoup apprécié M. Mandon et je regrette qu'il ne soit pas resté en poste plus longtemps. Je rappelle que M. Le Gall a contribué à de nombreux travaux de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst), notre collègue André Gattolin peut en témoigner. Je vous invite à lire le rapport de l'Opecst sur les nouveaux propulseurs : la France est en pointe, leader européen, même par rapport aux États-Unis. Nous devrions, rien que pour cela, voter les crédits, et être fiers de ce secteur.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous devrions recevoir le président de l'Opecst, car nous manquons de retour sur les travaux de l'office.

Mme Laure Darcos, rapporteur pour avis. – Je vous conseille d'entendre à la fois le président et le vice-président, Messieurs Villani et Longuet, de vrais duettistes lorsqu'ils débattent ensemble.

M. Stéphane Piednoir. – Prévoyez cependant une plage horaire importante !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je regrette le manque de moyens pour la culture scientifique et technique. Nous préparons mal les jeunes aux enjeux d’avenir !

Mme Laure Darcos, rapporteur pour avis. – Notamment les filles !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – C’est une erreur terrible !

Nous allons donner un avis sur l’adoption des crédits de la mission, sachant que la commission des finances se prononce sur le fond. Nos rapporteurs nous invitent à donner un avis favorable accompagné de multiples réserves. Je regrette qu’ils ne disposent que de trois minutes en tribune, alors que leur travail est très approfondi. Je ferai remonter cette remarque. C’est pour cela que j’ai souhaité un long débat ce matin.

Mme Laure Darcos, rapporteur pour avis. – Merci beaucoup. C’est effectivement très frustrant de parler si peu en séance publique...

Mme Sylvie Robert. – Comme chaque année, nous partageons totalement les constats des rapporteurs sur ce budget. Certes, ils émettent un avis favorable avec de grandes réserves, mais cela nous met dans une situation compliquée. Le groupe socialiste et républicain s’abstiendra.

Mme Céline Brulin. – Nous partageons tous les éléments du rapport sauf la proposition de voter les crédits. Le groupe CRCE ne suivra pas cette proposition.

Mme Françoise Laborde. – La situation est ubuesque. Malgré l’excellence des rapports présentés, le groupe du RDSE s’abstiendra. Nos avis seront partagés en séance publique.

La commission émet un avis favorable à l’adoption des crédits de la mission « Recherche et Enseignement supérieur ».

La réunion est close à 11 h 5.

COMMISSION DES FINANCES**Mardi 29 octobre 2019****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 15 h 10.***Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Enseignement scolaire » –
Examen du rapport spécial**

M. Vincent Éblé, président. – Nous avons à examiner cet après-midi deux rapports spéciaux : le premier est consacré à la mission « Enseignement scolaire », qui représente une part conséquente du budget général, avec 74 milliards d'euros.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial de la mission « Enseignement scolaire ». – C'est un bonheur de vous présenter ce rapport spécial consacré au budget de l'enseignement scolaire. Les crédits en question sont affectés, pour leur grande majorité, au ministère de l'éducation nationale, mais également au ministère de l'agriculture. Il s'agit de la première mission du budget de l'État après les dégrèvements fiscaux. Les frais de personnel mobilisent 68 milliards d'euros, soit 93 % du budget de cette mission, au sein desquels le compte d'affectation spéciale « Pensions » se voit octroyer 20 milliards d'euros.

Je vous proposerai d'adopter ces crédits sans modification, tout en vous faisant remarquer que certaines questions sont aujourd'hui posées et que le ministère de l'éducation nationale ne pourra pas en reporter l'examen indéfiniment. Il convient de les adopter parce que la maîtrise de la dépense est réelle. On relève une petite réduction des effectifs par rapport à 2019, à hauteur de 1 239 équivalents temps plein travaillé (ETP) et de 400 équivalents temps plein (ETP). Ce n'est pas spectaculaire, mais rappelons que les effectifs avaient augmenté de près de 50 000 agents entre 2012 et 2017. La maîtrise de la dépense s'explique aussi par le glissement-vieillesse technicité (GVT) différentiel : le rajeunissement des enseignants aboutit à un GVT négatif élevé, ce qui occasionne des économies, même si les mesures du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) augmentent le GVT positif.

Nous relevons cette année des mesures catégorielles fortes. Certaines sont parfaitement utiles, d'autres ne sont que l'application, suspendue en 2018, de l'héritage du quinquennat précédent. Les 58 millions d'euros qui seraient consacrés en 2020 au renforcement des rémunérations des enseignants en réseaux d'éducation prioritaire (REP) me paraissent utiles. En revanche, le protocole PPCR, qui représente un effort de près de 300 millions d'euros, n'apporte aucun soutien à ceux qui en ont le plus besoin, à savoir les enseignants qui débutent leur carrière, notamment dans le primaire et les secteurs difficiles. Le Gouvernement ne fait là qu'appliquer les droits acquis au cours du quinquennat précédent.

Je note aussi le parachèvement, tout à fait satisfaisant, de toutes les fonctions destinées aux élèves handicapés : les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) sont titularisés, ou leurs contrats transformés en CDI ou CDD.

On relève une diminution des fonds consacrés à l'action sociale des chefs d'établissement, ainsi qu'une baisse des subventions aux établissements publics

d'enseignement. Ces diminutions sont nécessaires pour rendre plus sincère le budget et mettre fin à des dépenses qui ne sont pas engagées effectivement. Elles n'auront pas d'effet sur les dépenses habituellement engagées en la matière.

Globalement, ces crédits témoignent d'une gestion mesurée et réfléchie, même si elle est marquée par un héritage lourd et discutable.

Parmi les grandes inflexions de la politique ministérielle qui s'expriment dans ce budget, je relève, d'abord, le rééquilibrage de la dépense de l'enseignement scolaire en faveur du primaire. M. Jean-Claude Carle, quand il était rapporteur pour avis de la commission de la culture, et moi-même avons dénoncé à maintes reprises l'insuffisance des moyens consacrés à l'enseignement primaire : la dépense par élève y est inférieure de 10 % à la moyenne des pays de l'OCDE, alors qu'elle lui est supérieure de 20 % pour le secondaire. Heureusement, depuis 2017, les crédits affectés au primaire ont augmenté d'environ 7 %, alors que ceux qui reviennent au secondaire n'ont augmenté que de 4 %. On observe ainsi un renforcement des effectifs d'enseignants dans le primaire depuis 2018.

Ce besoin était évident, du fait du dédoublement des classes en CP et en CE1, qui se poursuit dans l'ensemble du réseau d'éducation prioritaire. Si nous ne disposons pour le moment d'aucun bilan « scientifique » concernant les effets positifs de ce dédoublement, il semblerait que les progrès soient bien réels, en particulier en mathématiques. J'espère que, à l'occasion du débat en séance, des résultats plus précis nous seront communiqués et que nous n'aurons pas à nous contenter du communiqué de presse dont s'autosatisfait le ministère, lequel n'est pas à la hauteur de son engagement ni de celui du contribuable dans cet effort.

Je dirai un mot sur les mesures « qualitatives », les « stages de la réussite », la politique des « devoirs faits » au collège, les « petits-déjeuners » à l'école primaire : elles ne sont pas anecdotiques. La somnolence des élèves, par exemple, est utilement combattue même si cela montre qu'il faudrait sans doute éduquer les parents avant les enfants !

Ces efforts budgétaires en faveur du primaire se doublent d'une réflexion très intéressante sur le secondaire, avec la mise en œuvre de la réforme du baccalauréat. Celle-ci pourrait permettre de mieux maîtriser l'offre du secondaire, qui, trop dispersée, aboutit aujourd'hui à des ratios très dégradés en matière de nombre d'élèves par enseignant. Avec la réforme, le système sera plus complexe à gérer, certes, mais permettra une meilleure adaptation des choix des élèves à la réalité du monde universitaire ou professionnel, la proximité de l'enseignement secondaire à ces deux mondes étant ainsi renforcée. Accessoirement, grâce à l'allègement de la procédure du baccalauréat, l'Éducation nationale reconquiert une semaine d'utilisation des locaux, ce qui n'est pas négligeable sur le plan financier.

L'autre réforme dans laquelle le ministère est engagé, c'est celle de l'orientation, qui fait appel aux régions. Je vous invite à soutenir cette transformation, tant il est vrai que les régions sont très fortement impliquées dans la formation professionnelle et le développement économique et connaissent bien leurs bassins d'emploi.

Quant à nos lycées professionnels, ils cherchent un peu leur voie. La création des campus professionnels est, comme celle des internats d'excellence, une mesure excellente, mais symbolique, car très minoritaire ; elle ne fera pas basculer l'enseignement sur la voie d'une véritable rénovation.

Le collège, quant à lui, est aujourd'hui le maillon le plus faible de la politique menée – le primaire, lui, est relancé et soutenu, et le deuxième cycle du secondaire se réorganise autour du nouveau bac. Sans remettre en cause le principe du collège unique, auquel nos concitoyens sont attachés, je pense qu'il faudrait accepter la mise en œuvre d'une certaine différenciation, en fonction de réalités régionales ou sociologiques par exemple – la réussite de l'enseignement agricole sous toutes ses formes témoigne des résultats satisfaisants de ce genre de démarche ; je pense en particulier aux maisons familiales rurales (MFR).

Je voudrais d'ailleurs saluer, concernant l'enseignement agricole, une mesure de bon sens : celle qui consiste à assouplir l'organisation des classes pour éviter que les lycées agricoles qui reçoivent néanmoins des demandes ne puissent pas satisfaire ces dernières en raison des règles de dédoublement de seuil.

Par ailleurs, l'Éducation nationale a, d'une façon constante, poursuivi avec succès le défi de l'intégration des élèves handicapés. Cette année, les crédits du programme « Vie de l'élève » augmentent de 5 % principalement en raison de la titularisation des accompagnants d'élèves en situation de handicap, là où l'augmentation des dépenses, pour les autres programmes de la mission, plafonne à 1,5 ou 2 %.

J'évoquerai également l'attractivité des métiers de l'éducation. L'héritage du protocole PPCR est lourd à porter ; nous l'avons dénoncé à l'époque de son instauration. En revanche, la préprofessionnalisation est assurément un bon investissement ; elle donne à de jeunes étudiants un statut d'emploi compatible avec le maintien des bourses étudiantes. La stabilisation des recrutements, après la période excessive du quinquennat précédent, a permis la réduction du déséquilibre constaté.

Autre sujet en liaison avec l'attractivité des métiers de l'éducation, qui n'a pas à proprement parler de réponse budgétaire : le problème de la violence à l'école. On pourrait imaginer un renforcement de l'autorité des chefs d'établissement, adossé à des conseils d'administration à la fois plus représentatifs de la vie locale et plus engagés. Le ministre a le mérite de ne plus taire ce problème, sans avoir pour autant la solution pour le faire reculer de manière significative.

J'évoquerai maintenant la baisse de la démographie française et, partant, la diminution du nombre de jeunes scolarisés, y compris dans le primaire. Cette diminution n'est pas corrigée par la mise en œuvre dès cette année de la scolarisation à trois ans, 96 % des enfants de cet âge étant en réalité déjà scolarisés. Cette mesure représente 25 000 élèves supplémentaires, répartis sur l'ensemble de la France, soit un nombre négligeable sur un total de 6,7 millions d'élèves.

Malgré cela, on peut s'attendre à une baisse des effectifs au cours des trois ou quatre prochaines années, de l'ordre de 200 000 élèves. Le rythme de la décreue étant spectaculaire, la question de la gestion prévisionnelle des effectifs du primaire et du secondaire va se poser. De plus, j'attire votre attention sur le fait que cette diminution quantitative n'est évidemment pas homogène sur l'ensemble du territoire. Certaines régions voient en effet leurs effectifs augmenter, d'autres les voient diminuer de façon significative. Comme on ne peut pas demander aux enseignants de faire preuve d'une totale mobilité géographique ou fonctionnelle, il appartient au ministère de nous proposer une vision à moyen et long termes de l'offre d'enseignement, qui ne tienne pas uniquement compte de ses propres préoccupations, au demeurant légitimes comme le renforcement du primaire – avec, par exemple, la mise en œuvre du dédoublement des classes –, ou la simplification de l'offre

dans le secondaire – y compris dans l’enseignement professionnel –, mais aussi de cette baisse démographique prévisible, annoncée, et qui n’est malheureusement pas combattue, la politique familiale étant inexistante. Une telle politique serait d’ailleurs taxée d’un natalisme primitif par des détracteurs avisés, bavards et nombreux.

Il faut bien se rendre compte que la simple diminution du nombre d’élèves va entraîner une augmentation favorable du ratio enseignant/élèves. C’est en apparence une bonne chose, mais il y a peut-être une meilleure façon d’utiliser les moyens humains qui vont être dégagés. Il faut peut-être également réfléchir aux évolutions à long terme, au-delà du simple exercice budgétaire ou d’une simple loi de programmation puisqu’un enseignant est recruté pour quarante ans. J’ajoute que la mission « Enseignement scolaire » n’a pas respecté la loi de programmation, un dépassement, somme toute assez raisonnable, de 300 millions d’euros sur trois ans ayant été constaté. Le dépassement serait de 30 millions d’euros cette année, hors CAS et pensions, sur les 48 milliards d’euros de personnels en activité.

Les enseignants, à juste titre, parce que c’est leur nature et leur histoire, défendent l’enseignement général et technologique, au moment où le Gouvernement souhaite défendre l’alternance et l’enseignement professionnel. Quant au privé, il bénéficie d’une sorte de *statu quo* qui ne correspond en rien à la réalité de l’offre qu’il assure, ce qui aboutit d’ailleurs à des évolutions contestables en termes d’élitisme, les établissements privés pouvant choisir leurs élèves, car ils ont plus de demandes que d’offres.

J’ajoute enfin que l’enseignement agricole, qui est une véritable réussite sur le terrain, est plutôt maltraité par le ministère de l’éducation nationale, alors qu’il s’agit d’un enseignement de deuxième chance pour les élèves et de première chance pour les territoires.

En conclusion, je préconise de voter ce budget, sachant qu’un certain nombre de questions devront être posées lors du débat en séance publique.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je remercie Gérard Longuet de sa hauteur de vue sur ce sujet et de nous avoir fait partager ses convictions, qu’il répète d’année en année. Je suivrai sa préconisation et soutiendrai son analyse, pour deux raisons principalement.

Tout d’abord, nous en convenons tous, certains métiers sont en tension, les postes ne sont pas pourvus, quand certaines filières sont, au contraire, en surnombre et ne permettent pas de trouver un emploi. L’orientation ne fonctionne pas aujourd’hui ; l’idée de Gérard Longuet de la rattacher aux régions me paraît intelligente.

Ensuite, comme lui, je pense que la France consacre beaucoup de moyens à l’éducation, beaucoup au secondaire, beaucoup moins au primaire, là où, pourtant, tout se joue. Nous partageons la conviction du ministre que le primaire doit être consacré à apprendre à lire, à écrire, à compter et à respecter les autres. Aussi, les options au baccalauréat, qui servent à gagner des points et qui ne sont donc pas extrêmement utiles, entraînent une dispersion des moyens dans le secondaire. Un rééquilibrage en faveur du primaire est souhaitable.

Le dispositif « Devoirs faits » va dans le bon sens, les inégalités étant grandes entre les enfants, notamment entre ceux qui ont leur propre chambre pour faire leurs devoirs et ceux qui les font dans une pièce commune où la télévision est allumée.

Mme Nathalie Goulet. – Combien d’inspecteurs sont désormais affectés au contrôle des écoles hors contrat et des enfants déscolarisés ? Pour quels résultats ?

Par ailleurs, l’enseignement agricole ayant toujours été maltraité, y a-t-il un moyen d’inverser la tendance, dans un contexte de développement durable, sachant, en outre, que les métiers agricoles ne sont pas délocalisables ?

M. Antoine Lefèvre. – L’abaissement de l’âge de la scolarité obligatoire à trois ans a entraîné un certain nombre de contraintes nouvelles et de coûts supplémentaires pour les communes, certaines d’entre elles devant participer aux frais de fonctionnement des maternelles privées. Le décret en Conseil d’État devant préciser les modalités d’application du dispositif d’accompagnement des communes est-il paru ? Quelles sont ses grandes tendances ?

Par ailleurs, face au malaise grandissant des directeurs d’école, qui assument des missions multiples, de plus en plus complexes, et à qui on a promis des moyens supplémentaires, où en est la rénovation du statut ?

M. Philippe Dominati. – Je remercie le rapporteur spécial, qui m’a convaincu, alors que ce n’était pas évident !

Existe-t-il un ratio permettant de connaître, au sein du titre 2, le bon périmètre entre frais de personnel, dépenses de fonctionnement et investissements ? J’ai cette même préoccupation pour le ministère de l’intérieur. J’ai l’impression que l’État cède toujours sur le titre 2, c’est-à-dire sur les frais de personnels, au détriment des dépenses de fonctionnement et des investissements. Par ailleurs, au sein de cette masse salariale, combien d’heures sont réellement enseignées ? Quelle est l’importance du personnel administratif au sein du ministère de l’éducation nationale ?

M. Claude Nougéin. – Nous avons du mal à trouver de bons chefs d’établissement, faute de candidats. Le métier est de plus en plus difficile. Il faudrait une motivation financière. Pourquoi ne pas réaffecter les crédits consacrés aux enseignants n’ayant pas de poste aux chefs d’établissement, qui font bien souvent un travail remarquable ?

M. Michel Canévet. – Quelles sont les évolutions en matière d’orientation, notamment dans les lycées professionnels, en vue de répondre aux besoins de main-d’œuvre des entreprises ? Des crédits sont-ils prévus en 2020 pour mettre en œuvre le programme de revalorisation des rémunérations des enseignants qui interviennent en réseaux d’éducation prioritaire (REP) et REP+ ? L’enveloppe de 30 millions d’euros consacrée au service national universel (SNU) est-elle suffisante ? Comment le dispositif sera-t-il déployé ? Quelles en seront les incidences budgétaires ?

M. Marc Laménie. – Comment expliquer que les questionnaires envoyés aient reçu un très bon taux de réponse pour le volet « éducation nationale » et un très mauvais taux pour le volet « agriculture » ? Quelle masse financière représentent les enseignants qui sont réellement sur le terrain, devant les élèves ? Et quelle est la part des personnels de l’éducation nationale qui n’y sont pas ? *Quid* du maintien des collèges ? Dans mon département, certains locaux ne sont occupés qu’à 50 %.

M. Patrice Joly. – Nous ne partageons pas toutes les analyses de M. le rapporteur spécial. L’éducation est un enjeu de société et de développement économique majeur.

Dans les classements mondiaux, la France est à la traîne s'agissant de la qualité de l'éducation. Cette année, les moyens progressent faiblement, alors que les crédits consacrés à l'enseignement privé sont inférieurs à la moyenne des pays de l'OCDE. Avec la suppression de 1 200 postes, le second degré ne disposera pas des moyens nécessaires pour accueillir les 28 000 élèves supplémentaires attendus lors de la prochaine rentrée scolaire. C'est pourquoi nous nous abstenons.

Selon certains, la massification serait la meilleure manière de répondre aux besoins. Or des élèves issus de petits collèges obtiennent des résultats exceptionnels. L'orientation des élèves issus de nos territoires ayant un fort potentiel est une question fondamentale ; il est dommage que leur parcours *post-bac* soit souvent court.

M. Bernard Delcros. – Peut-on mesurer les conséquences de la diminution du nombre de contrats aidés dans les établissements scolaires, notamment les écoles primaires et les collèges ? D'autres emplois ont-ils été créés ou certaines missions ne sont-elles plus assurées ?

En matière d'organisation du temps scolaire, sait-on combien d'écoles sont passées de la semaine de quatre jours à la semaine de quatre jours et demi ? Quelles en sont les incidences sur les activités périscolaires ?

Il serait intéressant d'analyser de manière prospective les effets de l'importante baisse à venir des effectifs sur l'organisation du tissu scolaire.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Je partage la formule de Nathalie Goulet sur l'enseignement agricole. Il faut tirer cet enseignement vers le haut, en créant, quand c'est possible, des licences professionnelles. Cela permettrait aux jeunes issus des territoires ruraux d'envisager leur avenir localement, même s'il est assez rare qu'ils reviennent dans leur département d'origine une fois qu'ils sont partis étudier dans une grande métropole.

Je ne dispose pas de toutes les informations concernant les fonctions d'inspection. Je suis persuadé que le texte que Mme Gatel nous a demandé d'approuver est bien mis en œuvre, mais je ne dispose pas d'éléments de réponse sur l'efficacité de ces contrôles.

Le ministère s'efforce aujourd'hui de fusionner différentes inspections. Il a également créé une fonction « ressources humaines » dans les rectorats et les directions départementales, qui n'existait pas auparavant. Le Sénat connaît bien la question des enseignants qui ne sont pas en face des élèves, et notamment votre commission des finances. Le dédoublement des classes du primaire a été extrêmement fructueux.

Par définition, on ne peut prévoir les remplacements à venir ni la durée des intersessions. La meilleure solution serait d'annualiser le temps de travail. En cas d'absence, on pourrait alors demander à un professeur présent de travailler plus tant que le remplacement ne serait pas assuré. Les heures supplémentaires ainsi effectuées pourraient ensuite être plus facilement compensées dans le cadre de l'annualisation.

Ce ministère vient heureusement de découvrir la pertinence d'une organisation plus structurée des ressources humaines dont la gestion ne devrait plus dépendre simplement d'un arbitrage des commissions administratives paritaires tempérées par l'intercession syndicale.

Pour Antoine Lefèvre, le coût de la généralisation de la scolarisation dès trois ans semble plutôt marginal pour les communes, mais je ne dispose pas encore de chiffres précis.

En ce qui concerne les directeurs d'école, vous avez mille fois raison. J'irai même jusqu'à dire que ce poste n'existe pas dans les faits. Les principaux de collège et les proviseurs peuvent être de véritables patrons de leurs établissements. Le directeur d'école, dans le meilleur des cas, sert d'interface avec l'administration, mais ne bénéficie d'aucune autorité sur ses collègues enseignants ni d'une véritable dispense d'heures qui lui permettrait d'assurer ses fonctions collectives. Les choses vont évoluer. En milieu rural, dans la plupart des cas, l'école n'est plus communale, mais cantonale. Les établissements vont donc devenir plus importants. Encore faut-il pouvoir dégager des moyens. Peut-être faudrait-il profiter des économies résultant de la diminution des effectifs...

Oui, Philippe Dominati, l'enseignement, c'est un contact avec les élèves, mais un contact qui doit être suivi, encadré, préparé, accompagné... Ne figurent dans le titre II que les dépenses de personnel. Les dépenses d'investissement et de soutien augmentent. Toutefois, les chiffres donnés par le ministère ne nous garantissent pas une vision exacte du camembert idéal : j'ai demandé, sans succès jusqu'à présent, des chiffres par rectorat. Le simple fait de constater des différences selon les territoires permettrait de poser des questions et d'avoir des réponses. Les dépenses en matière d'éducation sont partagées entre le ministère, les collectivités locales et les familles. La part du ministère devrait être significative, mais je ne suis pas sûr qu'elle soit majoritaire.

Nous disposons en revanche de toutes les statistiques possibles sur le nombre d'heures enseignées. La France est un des pays où l'année est la plus courte pour un nombre d'heures enseignées très important. Chaque matin, nous entendons sur les radios toutes sortes de propositions pour que l'éducation nationale prenne en charge l'art de traverser la rue, l'art de se nourrir dans une grande surface, l'art d'organiser des transports au sortir des boîtes de nuit... Les capacités de l'Éducation nationale semblent universelles, sauf qu'elle n'a pas suffisamment d'enseignants pour ce faire et que ceux dont elle dispose ont d'autres missions. Nous devons reconquérir l'année, diminuer les vacances : des semaines plus légères et des jours plus nombreux nous permettraient d'effectuer un saut qualitatif. Mais nous n'en prenons pas la direction...

En réponse à Claude Nougéin, je n'ai pas les chiffres des enseignants non affectés. Il me semble que le nombre d'enseignants concernés a considérablement diminué, notamment grâce au dédoublement.

Pour Michel Canévet, je suis entièrement d'accord avec vous en ce qui concerne l'orientation : il faut que les régions s'y mettent. Avec les REP+, nous sommes au cœur de l'effort de soutien pour le primaire. On se rend compte que de jeunes garçons et filles – souvent des garçons – décrochent très tôt en raison de leur incapacité à lire à un rythme suffisant et donc à écrire. Cette politique de dédoublement me semble donc pertinente. Le coût n'est pas celui du service national universel.

Marc Laménie a raison de souligner le retard avec lequel le ministère de l'agriculture répond à nos questions. Ses réponses ne pourront d'ailleurs pas être comptabilisées au sens de la LOLF.

Les bâtiments sont du ressort des collectivités locales. Ce budget ne nous offre pas de vision particulière sur cette question. Nous devons nous appuyer sur notre expérience d'élus locaux.

Patrice Joly, je ne doute que le collège de Château-Chinon fonctionne bien, tout comme celui de Montsauche-les-Settons. J'ai défendu autrefois le maintien d'un collège de soixante-dix élèves, mais je dois avouer que j'étais de mauvaise foi : on ne prépare pas les enfants au lycée avec une seule classe par niveau. Il s'agit en outre d'un gaspillage considérable en termes de moyens humains : les professeurs devant tourner sur deux ou trois collèges finissent par connaître davantage les routes départementales que leurs élèves.

Vous avez évoqué la qualité de notre enseignement. Les choses ont été reprises à la base, à savoir au primaire. Le drame de ce ministère, c'est qu'il a toujours été dirigé par l'élite de l'enseignement, c'est-à-dire par les agrégés, par les professeurs du secondaire, par les professeurs de grandes écoles qui deviennent, pour les meilleurs d'entre eux, inspecteurs généraux. Les instituteurs, aujourd'hui professeurs des écoles, forment les gros bataillons. Or on leur confie la mission la plus difficile, celle de faire des fondations. J'ai toujours préféré enseigner à des élèves de troisième cycle qu'à des élèves de première année : il est beaucoup plus facile de former des gens qui ont déjà une base. C'est aussi la raison pour laquelle je soutiens globalement, malgré ses imperfections, cette politique de dédoublement.

Il s'agit tout de même de la troisième hausse de crédits la plus importante du projet de loi de finances après la défense et la solidarité. C'est un bel effort.

Pour Bernard Delcros, un fonds a été mis en place pour accompagner la fin des contrats aidés, devenus parcours emploi compétences (PEC), doté de 300 millions d'euros en 2019 et de 30 millions en 2020 – cette baisse s'explique par le fait que beaucoup de ces contrats aidés correspondaient à des AESH.

S'agissant de l'organisation du temps scolaire dérogatoire, 15 % des établissements en 2019 sont passés aux neuf demi-journées.

Le Fonds de soutien au développement des activités périscolaires est maintenu pour financer le plan Mercredi, qui concerne 40 % des élèves.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Enseignement scolaire ».

Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Justice » - Examen du rapport spécial

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial de la mission « Justice ». – Avec un budget de 9,38 milliards d'euros en 2020, le ministère de la justice bénéficierait de 242 millions d'euros supplémentaires par rapport à l'année précédente, soit une hausse de 2,7 % de ses moyens à périmètre constant.

Hors CAS « Pensions », en 2020, les crédits augmenteront de 2,8 %, soit 205 millions d'euros. Cette hausse s'inscrit dans la continuité des précédents budgets : + 3,9 % en 2018, + 4,5 % en 2019. Toutefois, en 2020, cette augmentation sera inférieure à la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques (LPPF), ainsi qu'à

l'annuité prévue par l'article 1^{er} de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

En effet, alors que la loi de programmation adoptée par le Parlement en février dernier prévoyait une augmentation de 400 millions d'euros de crédits entre 2019 et 2020, cette hausse est deux fois inférieure.

Le Gouvernement explique que cet écart résulte principalement des crédits immobiliers de l'administration pénitentiaire : s'ils progressent fortement, comme je le détaillerai plus tard, ils sont ajustés « au vu de l'avancement réel des opérations ». La question se pose alors de la sincérité de la programmation que nous avons adoptée, puisque le Gouvernement ne pouvait ignorer, voilà huit mois, ces aléas inhérents à la construction des prisons.

Surtout, cette révision à la baisse des crédits ne serait pas rattrapée ; l'écart avec la loi de programmation se porterait donc à 115 millions d'euros en 2022.

Ainsi, la mission « Justice » n'est que la huitième mission du budget de l'État dont les crédits de paiement augmentent le plus en valeur absolue en 2020, à égalité avec les missions « Aide publique au développement », « Direction de l'action du Gouvernement » et « Sport, jeunesse et vie associative ».

Toutefois, même si la situation demeure fragile, les choses commencent à s'améliorer, notamment dans les juridictions. En effet, les recrutements de magistrats et de greffiers ont permis d'améliorer le fonctionnement des juridictions et les crédits supplémentaires votés chaque année commencent à porter leurs fruits, comme le montre la baisse du délai moyen de traitement des procédures civiles, en particulier pour les cours d'appel, et des procédures pénales, notamment en matière criminelle.

La masse salariale représente plus de 60 % des dépenses du ministère de la justice. Ainsi, la moitié des moyens supplémentaires prévus en 2020 – soit 134 millions d'euros – correspond à une augmentation des dépenses de personnel.

En effet, il est prévu de créer 1 520 emplois supplémentaires en 2019, dont 1 000 pour l'administration pénitentiaire. Sur les 384 postes créés pour la justice judiciaire, 100 sont des postes de magistrats et 284 des postes de fonctionnaires. En outre, 40 % de l'augmentation du budget de la mission sont consacrés aux dépenses d'investissement dont la majeure partie concerne l'administration pénitentiaire.

Au lieu de construire 15 000 places de prison sur le quinquennat, comme le prévoyait le candidat à l'élection présidentielle, Emmanuel Macron, 7 000 places seront créées d'ici à la fin du quinquennat et la construction de 8 000 autres serait lancée d'ici à 2022. Je rappelle que ce report est regrettable, car il y a urgence.

Il y a surtout lieu de regretter « l'ajustement » du programme immobilier pénitentiaire en 2020, sur lequel est imputé l'écart à la loi de programmation. Les crédits demandés ont été ajustés pour tenir compte de l'avancement réel des opérations, mais aucune opération ne serait remise en cause. De 88 millions d'euros en 2019, les crédits demandés au titre du programme immobilier pénitentiaire pour 2020 atteignent 176 millions d'euros, en hausse de 88 millions.

S'agissant des recrutements, 300 des 1 000 emplois créés en 2020 au sein de l'administration pénitentiaire permettraient de combler des vacances de postes de surveillants pénitentiaires. Jusqu'à présent, l'administration pénitentiaire rencontrait des difficultés en matière de recrutement, mais aussi de fidélisation, notamment des surveillants pénitentiaires.

Pour y remédier, l'organisation de la formation des surveillants pénitentiaires a été modifiée. Le protocole d'accord signé en janvier 2018 prévoit, quant à lui, diverses revalorisations, ainsi qu'une prime de fidélisation mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2019 – il est encore trop tôt pour en mesurer les effets...

Hors dépenses de personnel, l'augmentation des dépenses du ministère de la justice de 3 % s'explique également par la nécessité de mettre à niveau l'informatique du ministère : le plan de transformation numérique poursuit sa mise en œuvre.

En revanche, je note une diminution des dépenses d'intervention de la mission résultant principalement d'une baisse des moyens consacrés à l'aide juridictionnelle. La dépense relative à l'aide juridictionnelle diminuerait de 13 millions d'euros entre 2019 et 2020 grâce à une augmentation moins élevée de la dépense tendancielle et à un transfert de 9 millions d'euros du Conseil national des barreaux (CNB). Le Gouvernement a profité de la budgétisation de ressources jusqu'ici affectées au CNB, d'un montant de 83 millions d'euros, pour diminuer le montant de crédits budgétaires alloués à l'aide juridictionnelle. La dynamique de cette dépense, qui résulte des réformes de 2015 et 2017, demeure toutefois identique.

Enfin, s'agissant de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), 4,3 millions d'euros supplémentaires sont prévus pour la création de cinq centres éducatifs fermés (CEF), le Gouvernement envisageant d'en créer vingt sur la mandature. Ces structures d'hébergement constituent une alternative à l'incarcération pour des mineurs multirécidivistes, multiréitérants ou ayant commis des faits d'une particulière gravité.

Comme je viens de le souligner, le Gouvernement s'affranchit nettement des engagements pris devant la représentation nationale au moment du vote de la loi de programmation et de réforme pour la justice, et ce même si les crédits augmentent, si des postes de magistrats et de surveillants pénitentiaires sont créés et si le programme immobilier pénitentiaire est engagé – avec toutefois un certain nombre de retards.

Mercredi dernier, *Le Canard enchaîné* a révélé l'existence d'une note du directeur des services judiciaires du ministère conditionnant le maintien de certains pôles d'instruction en fonction des résultats électoraux des prochaines municipales.

L'année dernière, je vous demandais d'approuver les crédits de la mission « Justice ». J'avais d'ailleurs réussi à convaincre le président de la commission des lois d'adopter une attitude positive à l'égard de ce budget, ce qui a permis son approbation par le Sénat qui souhaitait donner davantage de moyens à la garde des sceaux.

J'estime aujourd'hui que notre confiance est entachée par le manque de transparence de ces nominations de magistrats. Si nous voulons collectivement donner plus de moyens à la justice, nous voulons unanimement que ces moyens nouveaux soient plus judicieusement employés. Eu égard aux révélations que je viens d'évoquer, je ne suis pas en situation de donner, cette année, un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Justice », que je ne voterai pas.

Ce choix relève sans doute davantage de considérations politiques que budgétaires, mais nos choix doivent être en accord avec nos convictions. Quand le ministère de la justice fait dans la tambouille électoraliste, il faut le rappeler à son devoir de totale impartialité.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cette position à la fois claire et tranchée donnera à la ministre l’occasion de s’expliquer sur cette note.

Mme Nathalie Goulet. – Avez-vous pu distinguer les budgets consacrés à la lutte contre la radicalisation ? Une partie d’entre eux relève du ministère de la justice et une autre du ministère de l’intérieur. Nous ne disposons d’aucune évaluation. Bernard Cazeneuve nous l’avait promis, mais personne ne l’a fait. Il s’agit d’un vrai sujet sur des budgets importants, éclatés entre différents ministères.

Ma deuxième question concerne les pôles sociaux des cours d’appel. Les tribunaux des affaires de sécurité sociale ont été supprimés au profit d’instances dont certaines ne sont pas encore en place. Le contentieux de la sécurité sociale, c’est compliqué ; les poursuites en matière de fraude sociale, c’est compliqué. Si les instances judiciaires prévues à cet effet ne sont pas en place, la situation devient kafkaïenne. Dispose-t-on d’un état des lieux de la mise en œuvre de la réforme judiciaire ?

M. Michel Canévet. – Je remercie le rapporteur spécial de son travail, même si je ne suis pas sûr de partager ses conclusions. Nous voulons tous que les dépenses publiques baissent, mais il me semble important de souligner l’effort incontestable qui a été fait pour accroître les moyens de cette mission, même si beaucoup reste encore à faire, notamment en matière de construction de places de prison. Nous sommes en situation de surpopulation carcérale, ce qui est difficile à la fois pour les détenus et les surveillants pénitentiaires. Monsieur le rapporteur, il reste trois ans pour créer les 7 000 places prévues. Pensez-vous que cette échéance soit tenable eu égard aux inscriptions budgétaires ?

Par ailleurs, savez-vous quand entrera en service le dispositif Portalis ?

M. Marc Laménie. – Je voudrais tout d’abord remercier notre rapporteur spécial pour la qualité de son travail.

Voilà un an ou deux, de nombreuses manifestations avaient lieu dans les prisons. Les créations de postes prévues répondent-elles aux attentes ? Les personnels réclamaient également des travaux de sécurisation. Ont-ils été entendus ?

Les postes des tribunaux de grande instance sont-ils globalement pourvus, même si les choses peuvent varier d’un département à l’autre ?

M. Thierry Carcenac. – À mon tour, je voudrais remercier notre rapporteur spécial de la qualité de son travail.

Je m’étonne toujours qu’on nous demande de voter des lois de programmation qui ne sont pas respectées. Celle dont il est ici question remonte seulement à février dernier...

Comment l’Agence publique pour l’immobilier de la justice (APIJ) agit-elle ? Il me semble qu’elle va être amenée à s’occuper de la restructuration du palais historique de Paris. Le rapport de la Cour des comptes sur les partenariats publics-privés et le refinancement du contrat de partenariat du tribunal de Paris sont des éléments intéressants.

J'ai cru toutefois comprendre que l'on maintiendrait en totalité les locaux pour la justice – le ministère de la culture occuperait une partie pour assurer les visites historiques et le ministère de l'intérieur en occuperait une autre partie. Or il ne me semble pas que les sommes nécessaires à la réalisation de ce projet aient été correctement appréciées. Nous risquons de faire face à des déconvenues importantes. Disposez-vous d'éléments sur cette question ?

Par ailleurs, la transformation numérique a induit la création de nombreux emplois. La Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic) a-t-elle vraiment été impliquée ? Est-on sûr de ce que l'on est en train de mettre en œuvre ?

Je partage votre avis sur les crédits de cette mission eu égard à ce que nous venons d'apprendre sur l'organisation de la carte judiciaire.

M. Philippe Adnot. – Je partage la position du rapporteur spécial sur ces crédits et voterai en conséquence.

Disposez-vous de statistiques sur le temps de rotation des magistrats dans les différentes instances ? Il me semble qu'ils tournent en moyenne tous les deux ans, ce qui représente, sur vingt-quatre mois, une perte d'efficacité de 20 à 25 % entre le départ et l'arrivée d'un magistrat. À moyens constants, on pourrait donc augmenter considérablement l'efficacité en ralentissant quelque peu cette rotation.

Vous avez évoqué la création de deux prisons expérimentales, centrées sur la réinsertion de détenus par le travail. Pouvez-vous nous donner quelques précisions sur leur lieu d'implantation et sur le programme ?

Mme Christine Lavarde. – A-t-on une idée des gains liés à la réorganisation de la carte judiciaire, notamment de la fermeture des tribunaux d'instance au profit des pôles plus importants, à savoir les tribunaux de grande instance. Ces fermetures ont-elles eu des conséquences en termes d'accès à la justice des personnes les plus fragiles ?

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – Je partage l'inquiétude de Nathalie Goulet sur la question de l'évaluation de la lutte contre la radicalisation. Nous avons évoqué cette question avec la directrice de la PJJ. Les centres de détention pour mineurs sont également touchés par ces problèmes de radicalisation. Face à plusieurs constats d'échec de cette évaluation, le groupe Les Républicains a proposé la création d'une commission d'enquête sur les politiques de lutte contre la radicalisation.

Je ne dispose pas d'éléments plus précis que ceux dont vous avez fait mention s'agissant de la mise en place des pôles sociaux au sein des cours d'appel.

Michel Canévet, le ministère semble plutôt confiant sur la réalisation des 7 000 places de prison : le foncier est identifié à hauteur de 60 % ; le programme spécifique est finalisé à hauteur de 79 % ; le marché a été notifié aux groupements de maîtrise d'œuvre et d'entreprises à hauteur de 64 % ; le lancement des travaux est effectif à hauteur de 28 % et 20 % des places ont d'ores et déjà été livrées, notamment pour les prisons de la Santé, à Paris, et pour le quartier de semi-liberté de Nanterre.

Les efforts engagés en matière de transformation numérique commencent à porter leurs fruits. Les outils mis en place sont plus compatibles entre eux. Le projet de procédure pénale numérique, associant le ministère de l'intérieur et celui de la justice, vise la

dématérialisation de la chaîne pénale dès le début de la procédure. Il devra être contrôlé et encadré attentivement, afin d'éviter les désagréments rencontrés par la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ).

Le projet Portalis permet au justiciable de saisir directement la justice *via* un portail Internet. Mis en service en mai 2019 dans les TGI de Lille et de Melun pour les affaires civiles, ce portail a été généralisé le 31 mai. Fin 2019, le justiciable pourra saisir en ligne les juridictions civiles et pénales, pour la constitution de partie civile. Le portail des juridictions sera ensuite déployé en 2020 afin de remplacer les huit applicatifs civils utilisés dans les tribunaux judiciaires. Le coût de ce projet, qui suscite beaucoup d'attentes, s'élève à 74 millions d'euros.

Marc Laménie, j'imagine que vous assistez, comme moi, aux rentrées solennelles de cour. Les discours que j'y entends expriment aujourd'hui une certaine satisfaction en termes de nomination sur les postes à pourvoir. Pour les créations de postes dans les prisons, et les dépenses de sécurisation, tous les éléments sont dans mon rapport.

Thierry Carcenac, je ne peux que regretter le non-respect des lois de programmation. Les missions semblent mieux suivies depuis la création du poste de secrétaire général du ministère. Les politiques d'objectifs mises en place portent leurs fruits.

Je ne dispose pas d'éléments précis sur la restructuration du palais de justice historique. Curieusement, de nouveaux besoins se sont fait jour. Je ne suis pas persuadé non plus que les sommes aient été bien évaluées. Je signale par ailleurs que le contrat PPP conclu pour la construction du nouveau TGI de Batignolles a fait l'objet d'une renégociation permettant à l'État d'économiser environ 3 millions d'euros.

Nous allons globalement vers un mieux informatique en ce qui concerne le ministère de la justice ; il était grand temps. Lors de la présentation de mon rapport sur le recouvrement des amendes pénales, j'avais souligné que l'absence de logiciel compatible entre Bercy et le ministère de la justice obligeait à une saisie manuelle de 500 000 fiches. Les choses ne peuvent que s'améliorer.

Philippe Adnot, les temps de rotation varient en fonction de l'attractivité de telle ou telle cour d'appel. Le turn-over peut parfois être important. Au 1^{er} octobre 2019, 42 postes de magistrats étaient vacants au sein des juridictions en tenant compte des 57 lauréats du concours complémentaire de 2018 installés en juridiction le 16 septembre 2019.

Pour les magistrats, le taux de vacances s'établissait à 5,18 % au 1^{er} octobre 2017 et à 2,89 % le 1^{er} octobre 2018. Il est de 0,52 % le 1^{er} octobre 2019. Afin de limiter le turn-over, des incitations ont été mises en place pour que les jeunes magistrats restent au moins deux à trois ans dans leur premier poste.

Christine Lavarde, la fusion TGI/TI s'est faite à coût constant. Il s'agit d'une simple rationalisation de l'organisation fonctionnelle des tribunaux. Tous les lieux de justice ont été maintenus, conformément à l'engagement de la garde des sceaux.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je voudrais revenir un instant sur le palais de justice historique qui se trouve dans la capitale : on trouve sur l'île de la Cité les motos de la préfecture de police. Je ne suis pas certain qu'il s'agisse du meilleur lieu de stationnement eu égard aux millions de touristes qui visitent ce lieu.

En outre, tous les locaux du tribunal ayant été libérés au sein du palais, ne serait-ce pas l'occasion de mieux accueillir les touristes qui visitent la Sainte-Chapelle ou la Conciergerie ? La gestion des locaux par l'administration est parfois assez aberrante.

M. Thierry Carcenac. – Une réunion interministérielle a eu lieu sur ce sujet : tous les locaux seront réoccupés par la justice, la culture et l'intérieur. On a retenu une base de 100 millions d'euros pour les premiers travaux, mais la somme finale pourrait être dix fois plus importante...

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial. – Il est assez inédit d'apprendre par la presse des suppressions de pôles d'instruction en fonction des résultats électoraux, raison pour laquelle je ne suis pas favorable à l'adoption de ces crédits.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Justice ».

La réunion est close à 16 h 50.

Mercredi 30 octobre 2019

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Défense » - Examen du rapport spécial

M. Vincent Éblé, président. – Nous entamons notre réunion de ce matin par l'examen des crédits de la mission « Défense » pour 2020. Je salue la présence parmi nous de notre collègue Gilbert Roger, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial des crédits de la mission « Défense ». – Ce projet de budget est conforme à la loi de programmation militaire (LPM) : il progresse de 1,7 milliard d'euros en crédits de paiement, à quelques ajustements près.

Les principales évolutions viennent de la contractualisation de nombreuses opérations d'armement, comme le système de combat aérien du futur (SCAF), inscrit pour 1,4 milliard d'euros en autorisations d'engagement, ou la poursuite de la modernisation de la dissuasion avec 3,8 milliards d'euros de crédits dédiés.

La diminution des crédits du programme 212 « Soutien de la politique de défense » s'explique par la mise en œuvre d'une nouvelle organisation budgétaire qui se traduit par le transfert au programme 146 « Équipement des forces » des crédits des programmes majeurs d'infrastructure adossés aux programmes d'armement et au programme 178 « Préparation et emploi des forces » des crédits destinés aux infrastructures à caractère opérationnel.

D'un strict point de vue budgétaire, nous ne pouvons que nous féliciter du respect de la programmation. Pour autant, ce budget répond-il aux besoins des armées ?

Quelques points de vigilance méritent d'être soulignés.

Les autorisations d'engagement de la mission connaîtront une progression très significative de près de 20 %, soit une hausse de 10,9 milliards d'euros par rapport à 2018. Cette forte progression est une bonne nouvelle. Toutefois, comme nous avons eu l'occasion de le souligner, elle illustre la fragilité de la LPM qui renvoie à une prochaine mandature, c'est-à-dire après 2022, la progression la plus importante des crédits de paiement et donc le financement de décisions prises sous celle-ci. Nous aurions préféré une montée en puissance plus linéaire. Il s'ensuit que le ratio de couverture des autorisations d'engagement par les crédits de paiement se dégrade de dix points entre 2019 et 2020, passant de 0,81 à 0,71.

Par ailleurs, la question de la remontée en puissance des effectifs sous le double effet des difficultés de recrutement et de la fidélisation des personnels reste une préoccupation. La mise en place d'une nouvelle politique de rémunération et d'une réforme du ministère pour améliorer la productivité n'épuise pas le sujet.

La mise en œuvre, en 2019, de la prime de lien au service (PLS), abondée à hauteur de 12 millions d'euros en 2020, constitue une innovation bienvenue, spécifiquement créée pour faire face à ces difficultés, même si les premiers résultats semblent contrastés en fonction des spécialités. La question de la fidélisation doit inévitablement être replacée dans le contexte plus large de l'amélioration générale de la condition militaire. La revalorisation indiciaire, comme la réforme du système de retraite, est devant nous.

Le maintien en condition opérationnelle (MCO) demeure également un sujet, malgré la réforme de la direction de la maintenance aéronautique (DMAé) et la mise en place de contrats dits « verticalisés ». La baisse des crédits de l'entretien programmé au profit de la régénération, avec l'arrivée de nouveaux matériels, fragilise la situation : tout retard de livraison ou toute intervention rendue nécessaire et non programmée se traduira par une détérioration du MCO.

Je voudrais également exprimer une inquiétude sur la fin de gestion. Nous arrivons à un paradoxe : sous le précédent gouvernement, nous avons une loi de finances initiale totalement insincère avec, entre autres, une sous-provision des opérations extérieures (OPEX). Ces errements étaient corrigés en fin de gestion *via* la solidarité interministérielle. Désormais, nous avons une loi de finances apparemment sincère avec une meilleure prise en compte des OPEX, mais une fin de gestion qui affecte l'exécution en laissant au ministère des armées le soin de prendre sur sa substance le surcoût des OPEX, en totale contradiction avec l'article 4 de la LPM, et en retardant le dégel des crédits d'investissement au risque de ne pas permettre leur engagement.

Je vous proposerai donc, malgré un sentiment général favorable, de réserver notre vote sur ce budget en fonction des annonces que doit faire le Gouvernement sur la fin de gestion. L'impasse s'élève tout de même à 600 millions d'euros, dont la moitié pour les OPEX et le reste au titre des gels. Certains nous expliqueront que cela ne représente que six jours de fonctionnement... Mais, comme me le faisait remarquer un haut gradé, encore faudrait-il nous dire quels sont les jours supprimés et à quel endroit !

La commission des affaires étrangères et de la défense est certainement plus compétente que votre rapporteur spécial pour apprécier la situation internationale. Je me permets toutefois de souligner deux fragilités.

Premièrement, le SCAF repose sur la coopération franco-allemande. Or, si la volonté politique semble au rendez-vous, le dossier est loin d'être bouclé sur le plan industriel. Le parlement allemand doit être consulté. Il ne donnera son feu vert que si les industriels estiment que leurs intérêts sont suffisamment pris en compte. Tout retard dans le projet aurait des conséquences graves sur la régénération de nos matériels et décalerait d'autant des programmes aussi importants que celui du successeur du porte-avions Charles de Gaulle. Par ailleurs, une approche exclusivement industrielle, qui reposerait sur la seule exigence de « servir » les différents constructeurs, conduirait à reproduire les déboires que nous avons connus avec certains hélicoptères ou le A400M.

Deuxièmement, la crise autour des Kurdes et de la Syrie, avec le retrait des États-Unis, l'engagement de la Turquie et la médiation russe ne peuvent que poser la question du jeu des alliances au sein de l'OTAN, rendant encore plus nécessaire une coopération au sein de l'Union européenne dont plusieurs membres continuent de préférer le matériel américain aux matériels européens – et ce, surtout quand les États-Unis conditionnent leur soutien à l'acquisition de leurs armes... À terme, ce n'est plus seulement notre industrie de la défense qui est remise en question, mais bien notre souveraineté nationale.

Je voudrais enfin souligner l'absence d'inscription budgétaire spécifique pour le service national universel (SNU). Le ministère a formé des cadres et continuera de le faire en 2019 et en 2020, notamment pour la journée de défense et de mémoire. Toutes choses égales par ailleurs, il semble que le financement du SNU pourra passer dans l'épaisseur du trait en 2020 ; la question se posera véritablement en 2021.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je voudrais tout d'abord remercier Dominique de Legge pour cette synthèse très claire. Je partage ses interrogations sur le SNU : si on décide de le faire, encore faut-il s'en donner les moyens.

Le produit des cessions immobilières doit normalement abonder le budget de la défense. Qu'en est-il des grandes opérations ? Je pense notamment à celle de l'îlot Saint-Germain dont la valorisation peut être très élevée. Des décotes sont-elles prévues pour transformer ces bâtiments en logements sociaux ? La défense récupérera-t-elle des ressources importantes au titre de ses cessions immobilières ?

M. Gilbert Roger, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères et de la défense sur les crédits du programme 212 « Soutien de la politique de défense » de la mission « Défense ». – Le SNU constitue effectivement une inquiétude : nous ne voudrions pas voir arriver dans le budget de la défense tout ou partie de ce programme dont personne n'arrive à nous préciser le contenu.

En ce qui concerne l'industrie de défense européenne, on ne cesse de souligner la grande amitié franco-allemande. Pour autant, elle ne se concrétise toujours pas dans la réalisation de matériels européens.

Les produits de cessions des programmes immobiliers vont bien au budget de la défense. J'ai moi-même beaucoup critiqué la vente de l'îlot Saint-Germain. Nous sommes très attentifs au devenir du Val-de-Grâce qui devrait rester dans le patrimoine de la défense jusqu'à la fin des Jeux Olympiques. Nous ignorons encore tout du futur bénéficiaire de cette emprise. Il nous semble important de pouvoir continuer à loger des militaires dans Paris *intra-muros*, ce qui n'a pas l'air d'être du goût de tout le monde.

M. Antoine Lefèvre. – Depuis 2010, une importante restructuration du service de santé des armées est en œuvre. Les effectifs et les bâtiments dédiés ont fortement diminué. On en vient à parler maintenant de problèmes de sous-effectifs. Ce service peut-il encore assurer de manière satisfaisante ses missions ?

Selon le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, la question du logement était une source d'insatisfaction pour les trois armées en 2018. Il s'agit d'un enjeu extrêmement sensible qui concerne 14 000 logements sur l'ensemble du territoire. Une externalisation de la gestion du parc domanial de l'armée avait été envisagée. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Mme Nathalie Goulet. – Il est beaucoup question de la suspension ou de l'annulation de contrats de vente d'armes à l'étranger, notamment avec l'Arabie saoudite et la Turquie. Sommes-nous capables d'absorber la perte desdits contrats ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Les annonces du Président de la République et du Premier ministre et les préconisations du Haut-Commissaire aux retraites sont-elles de nature à rassurer les militaires ? Observe-t-on d'ores et déjà des difficultés de recrutement en raison de cette réforme encore bancaire ?

M. Jean-Claude Requier. – Le C-130 Hercules est un vieil avion américain. Je pensais qu'il était en fin de vie, mais je constate que ce n'est pas le cas. Pourriez-vous nous en dire plus ? Par ailleurs, en ce qui concerne le A400M, vous soulignez l'absence de transmission de « liasses » au Service industriel de l'aéronautique (SIAé). Il me semble que ce programme a pris beaucoup de retard. Pourriez-vous nous en expliquer les raisons ?

M. Marc Laménié. – A-t-on une idée du nombre de militaires affectés aux opérations Sentinelle et du coût que cela représente ?

Comment se répartit la forte augmentation de plus de 10 milliards d'euros en autorisations d'engagement du programme 146 « Équipement des forces » ?

M. Roger Karoutchi. – Une partie du Val-de-Grâce est en train de se dégrader considérablement. Je ne comprends pas bien l'objectif du ministère des armées. Les crédits affectés à la rénovation des hôpitaux de Percy et de Bégin devaient être compensés par la vente du Val-de-Grâce. Si nous laissons traîner les choses jusqu'après la fin des Jeux Olympiques, nous aurons payé ces rénovations sans nous appuyer sur le produit de cette vente.

Lorsque la caserne Reuilly-Diderot a été désaffectée, le ministère des armées et la ville de Paris ont refusé un grand projet immobilier pour loger des militaires. Je me demande s'il existe une réelle politique de logement des militaires dans Paris ou à proximité.

Ne sommes-nous pas en train de perdre beaucoup de temps et donc d'argent avec le Val-de-Grâce ? Plus le temps passe, plus les frais de rénovation et d'entretien seront considérables. Il ne s'agit pas seulement de bâtiments, mais d'espaces verts très importants aujourd'hui laissés à l'abandon.

M. Jean-François Rapin. – Dominique de Legge a également été rapporteur d'une mission de contrôle sur le maintien en condition opérationnelle des hélicoptères des armées. Nous avons participé ensemble à une mission commune d'information sur le sauvetage en mer. À cette occasion, nous avons pu constater combien la déficience du

matériel volant était importante. Où en est-on ? Des crédits spécifiques ont-ils été débloqués ? Cette question nous avait particulièrement inquiétés lors de la présentation du rapport de la mission commune d'information.

M. Thierry Carcenac. – La nouvelle secrétaire générale pour l'administration du ministère des armées, Mme Saurat, est également l'ancienne directrice de l'immobilier de l'État. Je m'inquiète donc de l'évolution du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », notamment au regard des cessions et je partage les observations de Roger Karoutchi sur le devenir du Val-de-Grâce : reporter à 2024 les décisions pose un réel problème.

Depuis le début de l'examen des différentes missions par nos rapporteurs spéciaux, nous constatons que des travaux sont confiés au CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » en les gageant sur des cessions futures. Or, de telles promesses ont déjà été faites pour le budget de l'Élysée, pour la justice et maintenant pour la défense. Ce CAS représente des soldes dérisoires au regard de l'ensemble du patrimoine immobilier de l'État dont sont en charge près de 11 000 fonctionnaires... Chaque ministère gère son patrimoine de manière verticale. C'est un vrai problème.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est un scandale : l'État ne connaît pas l'étendue de son patrimoine immobilier, ne consacre aucun moyen à son entretien et parvient à céder des immeubles qu'il rachète ensuite plus cher – souvenez-vous de l'Imprimerie nationale !

M. Jérôme Bascher. – Les crédits alloués aux cybercombattants et aux satellites militaires, dont Gérard Longuet a souligné l'importance dans son rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la souveraineté numérique, sont-ils bien identifiés ?

M. Rémi Féraud. – Ce budget s'inscrit dans le rythme prévu par la LPM. C'est heureux, car les premières années constituent souvent les plus petites marches. Les plus hautes seront en fin de processus, après l'élection présidentielle...

Attendre 2024 pour commencer à réfléchir à un nouveau projet pour le Val-de-Grâce me semble particulièrement long. Mais une véritable réflexion est-elle menée ? La fermeture de cet hôpital, dont la dimension symbolique était très forte, a suscité beaucoup d'émotion chez les Parisiens.

L'année dernière, monsieur le rapporteur spécial, vous vous étiez réjoui de la montée en puissance du plan famille, tout en soulignant l'importance de sanctuariser ces crédits. Qu'en est-il dans ce projet de budget ?

M. Sébastien Meurant. – Le taux d'activité des personnels navigants de l'armée de l'air s'est-il amélioré ? L'entraînement des personnels est-il monté au niveau des standards réclamés par l'armée de l'air et nos alliés de l'OTAN ? Le budget traduit-il une réelle volonté d'améliorer la fidélisation du personnel formé ?

M. Claude Raynal. – Vous soulignez le peu d'amélioration en termes de disponibilité des équipements militaires, ainsi que la baisse des crédits d'entretien. J'aimerais connaître votre position sur cette question.

En ce qui concerne l'A400M, vous employez des termes très diplomatiques : vous faites état d'une « disponibilité limitée », d'une coopération avec l'industriel « perfectible ». Pouvez-vous être plus précis, quitte à employer un langage plus militaire ?

Pouvez-vous nous dire quelques mots du futur commandement militaire de l'espace qui devrait être basé à Toulouse ? De premiers éléments budgétaires figurent-ils déjà dans le projet de loi de finances ?

M. Philippe Dallier. – Qu'en est-il réellement du respect de la LPM ? Je finis par m'y perdre. Certains de nos collègues ont l'air de dire qu'elle est respectée, mais il me semble, par exemple, que les OPEX ne devaient pas être financées uniquement par le ministère des armées. Pourriez-vous clarifier ce point ?

Comme Claude Raynal, je m'interroge sur les problèmes de disponibilité des matériels, notamment pour l'armée de l'air. Nous en sommes toujours au strict minimum en termes d'heures de vol. Les crédits supplémentaires qui ont été évoqués semblent n'avoir aucune traduction concrète.

M. Gérard Longuet. – Dans votre rapport, vous évoquez des perspectives d'amélioration en ce qui concerne la fidélisation des personnels des armées. Quel est votre sentiment personnel sur cette question ? Quel est le taux de candidats par rapport aux postes offerts ? Enfin, qu'en est-il de la succession du logiciel Louvois ?

M. Emmanuel Capus. – Le contexte international évolue à toute vitesse. Qui pensait, voilà quelques semaines, que les États-Unis quitteraient la Syrie, laissant le champ libre à la Russie ?

Je me félicite de cette LPM extrêmement ambitieuse qui nous permet de rattraper les retards cumulés par tous les gouvernements précédents. Cela étant dit, dans ce contexte de sortie du multilatéralisme, est-elle encore assez ambitieuse pour maintenir un système d'armée complet ? Comme vous le soulignez dans votre rapport, nous ne sommes pas capables de mener une action autonome en Syrie sans les Américains. Devons-nous revoir encore à la hausse nos ambitions, notamment à l'échelle européenne ? La LPM permet-elle de disposer des nouveaux matériels Scorpion dans les délais et en quantité suffisante ? A-t-on les moyens de fidéliser nos militaires ? Je pense notamment aux métiers les plus techniques.

M. Alain Houpert. – Peut-on parler d'une armée de l'avenir face au désengagement de l'État ? En Bourgogne, nous avons perdu la mythique base aérienne 102. On a coupé les ailes des Chevaliers du ciel ! Au regard des opérations Sentinelle et du service national universel, le désengagement de l'État en matière immobilière me semble contre-cyclique. Où va-t-on loger tous ces gens ?

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – Y a-t-il une politique immobilière des armées ? Certainement pas. Y en a-t-il une de l'État ? J'en doute. L'évolution du discours à propos du Val-de-Grâce me semble assez emblématique de cette absence de politique.

Il y a trois ans était annoncée la vente de l'îlot Saint-Germain et du Val-de-Grâce. L'îlot a bien été vendu – je vous renvoie à mon rapport – et le ministère de la défense peut disposer de ces fonds. Nous avons été nombreux ici, comme à la commission des affaires étrangères, à souligner combien il serait important de conserver au moins un site à Paris pour

héberger les militaires. On nous a alors opposé l'équilibre du budget de la défense. Lors de son audition, la semaine dernière, Mme Saurat n'a pas parlé de vente du Val-de-Grâce. Nous en avons besoin pour héberger, dans de mauvaises conditions, les militaires concernés. La décision finale est donc renvoyée à la fin des jeux Olympiques : l'État n'a plus de projet. Roger Karoutchi a raison, il est temps de prendre position. Il n'y a rien d'infamant à reconnaître que l'on s'est trompé. Il devient urgent de réaliser les travaux nécessaires pour héberger nos militaires.

Antoine Lefèvre, les personnels du service de santé des armées bénéficieront de la prime de lien au service. Cela sera-t-il suffisant ? Je crains que non. On ne pourra échapper, à un moment ou à un autre, à la question de la revalorisation indiciaire pour un certain nombre de métiers en tension.

En ce qui concerne les retraites des militaires, pour répondre à Sylvie Vermeillet, le président de la République a déclaré qu'elles feraient l'objet d'un traitement particulier dont on ignore encore tout, ce qui ne cesse d'alimenter les inquiétudes. Il s'agit pourtant d'une situation doublement particulière : on a tendance à assimiler les militaires à la fonction publique, alors que plus de la moitié d'entre eux sont des contractuels. De plus, on ne peut à la fois vouloir une armée jeune et professionnelle et ne pas permettre à ceux qui ne sont plus tout à fait jeunes ni en état d'exercer leur métier de bénéficier, sinon d'une retraite, du moins d'un salaire différé lié à l'engagement demandé durant les vingt meilleures années de leur vie. Sans vouloir tomber dans la spécificité d'une profession que j'aime et que je défends, il me semble que la question de la retraite des militaires est directement liée à celle de notre souveraineté nationale et de notre capacité à disposer d'une armée de métier opérationnelle.

Beaucoup d'entre vous ont évoqué la question de l'amélioration du MCO. Les effets des politiques engagées se font attendre, mais il est vrai qu'il est difficile de rattraper autant de retard. Faut-il s'inquiéter de la diminution des crédits fléchés pour l'entretien programmé du matériel ? En 2015, il s'agissait d'un pic et donc d'une situation exceptionnelle. Les livraisons de matériels neufs doivent être plus fréquentes pour faire baisser nos besoins d'entretien programmé. Si ces livraisons prennent du retard, il faudra faire davantage appel à du matériel usagé que nous ne pourrons plus entretenir. Préférer le matériel neuf peut sembler de bonne gestion budgétaire, mais encore faut-il bien tenir compte de l'intensité de nos engagements et de la situation extrêmement fragile dans laquelle nous sommes. Il s'agit d'un point d'inquiétude réel.

En ce qui concerne le SNU, 30 millions d'euros ont été ajoutés aux crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». Le ministère des armées pourra-t-il se faire rembourser les frais engagés ? J'ai posé la question ; la réponse m'a laissé perplexe. Le sujet ne se posera vraiment qu'en 2021.

Les prévisions ne sont pas trop mauvaises sur le A400M, non plus que sur les hélicoptères. Pour ce qui est du A400M, les difficultés sont de deux natures : lorsqu'un projet industriel réunit quatre pays ayant chacun des entreprises différentes, il faut prendre garde à ce qu'elles ne se renvoient pas les responsabilités en cas de difficulté lors de l'assemblage. C'est la raison pour laquelle il peut être pertinent de recourir à des contrats verticalisés. Le taux de disponibilité de l'A400M, de l'ordre de 50 %, n'est pas bon et doit s'améliorer. Les « liasses » que je mentionnais sont en fait des modes d'emploi. Airbus a tendance à ne pas les livrer pour justifier le fait qu'elle seule peut entretenir ce matériel. On pourrait le comprendre s'il s'agissait d'un produit totalement nouveau, encore en phase de mise au point, mais, en

l'occurrence, il est indispensable que la direction de la maintenance aéronautique puisse disposer désormais de ces documents nécessaires à l'entretien.

Marc Laménie, le nombre de militaires susceptibles d'être mobilisées dans le cadre de l'opération Sentinelle s'élève à 10 000. En ce qui concerne notre capacité de recrutement, nous parvenons à recruter à peu près le nombre de personnes souhaité, mais beaucoup de jeunes ne terminent pas leur formation ou quittent l'armée très vite après leur formation. D'où la prime de lien au service pour tenter de fidéliser les recrues.

Je vous rassure, ce budget comporte bien les crédits du plan famille. Le taux d'activité des personnels navigants figure dans mon rapport ; il est évidemment étroitement lié au taux de maintien en condition opérationnelle des appareils, car il est difficile de s'entraîner si l'on ne dispose pas d'appareil en état de voler !

Le programme Louvois est mort, remplacé par Source Solde, dont les premiers essais dans la marine nationale semblent bien se passer.

Emmanuel Capus, vous m'avez interrogé sur la situation internationale. Elle est complexe. La Turquie fait partie de l'OTAN, mais on ne peut pas vraiment dire qu'elle agisse comme un allié. La Russie est sur place et sert de médiateur tandis que les États-Unis se retirent. Pendant ce temps, on tient de beaux discours sur l'Europe de la défense, mais cela n'a pas grand sens, car seules la France et la Grande-Bretagne disposent d'armées de projection et les règles d'engagement des autres pays européens ne sont pas les mêmes que les nôtres. Le président de la République est le seul dirigeant à pouvoir engager ses troupes sans demander l'autorisation de son Parlement. Dès lors, une coopération opérationnelle semble difficile à envisager. On peut envisager, en revanche, une coopération industrielle. Encore faudrait-il toutefois que nos partenaires veuillent bien acheter du matériel européen, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. L'Allemagne semble prête à travailler avec nous, d'autant plus si ses industries fabriquent les matériels que nous lui achèterons...

M. Vincent Éblé. – Quelle est votre proposition de vote ?

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – Mon avis est plutôt favorable, car ce projet de budget est en conformité avec la loi de programmation militaire. Toutefois, vous avez été nombreux à souligner vos inquiétudes sur la fin de gestion. C'est pourquoi je vous propose de réserver notre vote en attendant les annonces du Gouvernement lors de la présentation du projet de loi de finances rectificative qui devrait être examiné par le Conseil des ministres très prochainement.

La commission décide de proposer au Sénat de réserver son vote sur les crédits de la mission « Défense ».

Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Outre-mer » - Examen du rapport spécial

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons désormais les crédits de la mission « Outre-mer ». Je salue la présence de M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis de la commission des lois.

M. Nuihau Laurey, rapporteur spécial des crédits de la mission « Outre-mer ». – La mission « Outre-mer » comprend l'ensemble des interventions spécifiques de l'État dans les collectivités d'outre-mer. Elles s'élèvent à 2 555,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP) et à 2 409,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE).

Ces interventions représentent à peu près 11,6 % de l'ensemble des crédits budgétaires octroyés cette année à l'outre-mer, à côté des 29 autres missions totalisant 90 programmes, auxquelles il convient, par exhaustivité, de rajouter les dépenses fiscales pour un montant de 4,5 milliards d'euros, soit une contribution totale de l'État de 26,55 milliards d'euros en AE et de 26 milliards d'euros en CP aux collectivités d'outre-mer. Ce budget ne diffère pas grandement des précédents, avec son lot de mesures de périmètre et sa tendance générale baissière sur le long terme, avec cette année une baisse des crédits de 6,5 % en CP et 4 % en AE. La mission fait ainsi l'objet de deux grandes mesures de périmètre et de transferts : le prélèvement sur recettes au bénéfice de la collectivité territoriale de Guyane (CTG), relatif à l'octroi de mer, est réintégré dans l'enveloppe de la mission pour un montant de 27 millions d'euros, alors que la dotation globale d'autonomie de la Polynésie française est pour sa part transformée en prélèvement sur recettes à compter de l'exercice 2020, pour 90 millions d'euros.

En tenant compte de ces mouvements, les crédits alloués à la mission s'avèrent, à périmètre constant, en baisse de 1,3 % en AE et de 3,9 % en CP par rapport à 2019. La mission comprend deux volets, le programme 123 pour les crédits relatifs aux dispositifs permettant l'amélioration des conditions de vie en outre-mer et le programme 138 pour les mesures destinées à favoriser l'emploi.

Je laisserai à mon collègue Georges Patient le soin de présenter les mesures relatives à l'emploi et présenterai pour ma part le programme 123 « Conditions de vie outre-mer », qui totalise 808,9 millions d'euros de crédits en AE et 659,2 millions d'euros en CP.

Il convient de noter que la baisse globale du budget évoquée précédemment se retrouve mécaniquement dans l'évolution budgétaire du programme « Conditions de vie outre-mer » avec une baisse particulièrement marquée.

Dans le domaine du logement tout d'abord, qui représente près de 29 % des crédits de paiement du programme, où nous indiquons chaque année que les moyens mis en œuvre restent largement inférieurs aux besoins exprimés par tous les acteurs publics ou privés, nous notons pour 2020 une baisse particulièrement importante des crédits alloués, de plus de 3 % en AE et de plus de 13 % en CP. Ces crédits s'avèrent malheureusement en baisse chaque année depuis 2014, avec en 2020 un plus bas historique sur les dix dernières années, alors que le déficit de logements est de plus en plus criant dans tous les territoires.

S'agissant des crédits relatifs à l'aménagement du territoire, on note une hausse des AE de plus de 6 % et une baisse des CP de 7 %.

Derrière cette évolution divergente, nous trouvons en réalité le mécanisme de substitution des contrats de développement et des contrats de projets en cours dans les différentes collectivités par les contrats de convergence et de transformation prévus par la loi sur l'égalité réelle outre-mer (EROM) promulguée en février 2017. Il s'agit de sa troisième année de mise en œuvre, avec des crédits alloués en hausse de 10 millions d'euros pour 2020 – je rappelle à ce propos que la hausse annoncée en 2018 dans le projet de loi de finances pour

2019 s'était élevée à 23 millions d'euros. Nous ne pouvons donc que faire le constat d'une montée en puissance très modeste de ces plans de convergence conçus pour réduire les écarts de développement constatés entre l'outre-mer et l'hexagone.

Quelques points positifs ont aussi attiré notre attention.

En matière de relance de l'activité économique, nous notons avec satisfaction le maintien, en 2020, du Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) à 110 millions d'euros en AE. Je rappelle qu'en 2019 le Gouvernement avait demandé la suppression de 170 millions d'euros de dépenses fiscales en outre-mer. En contrepartie, il s'était engagé à utiliser les gains budgétaires dégagés à l'abondement de ce fonds destiné à soutenir le développement économique. Ce choix était justifié par le caractère plus « pilotable » des dépenses budgétaires qui permettent un meilleur ciblage que la dépense fiscale. Il n'offre cependant aucune garantie quant à leur pérennité.

Comme pour d'autres missions, la question de l'efficacité de la conversion des dépenses fiscales en dépenses budgétaires se posera, sachant que la réponse ne pourra être pleinement appréciée que dans la durée et en prenant en compte l'ensemble des crédits de la mission. Il est important de le rappeler, car certaines dépenses qui n'avaient pas fait l'objet d'engagements gouvernementaux font l'objet d'importantes baisses. C'est le cas des dépenses en faveur du logement ou encore de la participation de l'État au financement du régime de solidarité de la Polynésie française (RSPF) qui est supprimée dans l'attente de la mise en œuvre de nouvelles mesures faisant suite à une mission diligentée par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) en 2018-2019. Il aurait été, à notre sens, préférable de les maintenir en attendant la mise en œuvre effective de ces mesures de substitution.

Les crédits de la mission « Outre-mer » ne peuvent que faire l'objet d'appréciations générales nuancées, compte tenu de la diversité des collectivités auxquels ils sont destinés. L'État intervient ainsi aussi bien à Mayotte, marquée par une immigration clandestine massive, que dans les Antilles, touchées par des fléaux sanitaires comme le chlordécone ou les sargasses, ou encore en Polynésie française, collectivité qui doit gérer les conséquences du passé nucléaire qu'elle a subies, ou dans une collectivité où se pose la question de son avenir institutionnel.

Chaque élu d'outre-mer aura donc sa propre vision de ce budget, d'où la difficulté de le synthétiser. Cependant, en tenant compte de ces éléments de prudence nécessaires à une appréciation mesurée de ce budget, deux faits nous conduisent à une extrême réserve.

Premièrement, force est d'abord de constater qu'il s'avère en baisse, aussi bien en AE, avec une baisse de 1,3 %, qu'en CP avec une baisse de 4 %, après prise en compte des mesures de périmètre, cela en contradiction avec les engagements répétés du Gouvernement en faveur des outre-mer.

Deuxièmement, ce budget crée une véritable déception au regard des attentes légitimes engendrées par l'adoption à l'unanimité de la loi pour l'égalité réelle en outre-mer promulguée le 28 février 2017. Cette loi faisait le juste constat d'un écart de développement particulièrement important entre les collectivités métropolitaines et celles d'outre-mer, sur la base de nombreux indicateurs, tels le PIB par habitant ou l'indice de développement humain.

Ces écarts de développement résultent de problématiques insulaires connues depuis longtemps : la petite taille des marchés économiques, les coûts d'éloignement et de

dispersion, la concurrence limitée dans de nombreux secteurs, le sous-emploi ou encore le manque de qualification, avec des taux de chômage oscillant entre 17,7 % pour la Martinique et 35,1 % pour Mayotte, contre une moyenne nationale de 9,1 %.

Cette loi proposait de prendre à bras-le-corps ces difficultés en prévoyant des moyens importants pour résorber sur le long terme ces écarts, dans le cadre de contrats de convergence propres à chaque territoire et tenant compte des spécificités de chaque territoire. En réalité, cet engagement de la loi n'est pas tenu, puisque les crédits consacrés à ces contrats de convergence et de transformation viennent en substitution des contrats de projets ou de développement qui existaient déjà. Si le nom des contrats a changé, les crédits n'ont pas augmenté, ceux de la mission ont même diminué, et l'écart de développement que l'on constate depuis plusieurs décennies restera probablement le même à long terme. Le constat tiré en 2017 risque donc d'être le même en 2027 si un redimensionnement de l'accompagnement des outre-mer n'est pas clairement acté...

Compte tenu de ces éléments, je proposerai à la commission d'émettre un avis de sagesse sur les crédits de la mission « Outre-mer ».

M. Georges Patient, rapporteur spécial de la mission « Outre-mer ». – Les crédits de la mission « Outre-mer » ne s'élèvent qu'à 2,5 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). C'est l'une des plus petites missions du budget de l'État, mais ses crédits ne retracent que 12 % de l'effort total de l'État en faveur des outre-mer, estimé à 22,05 milliards d'euros en AE et 21,5 milliards d'euros en CP, portés par 90 programmes relevant de 30 missions. Les dépenses fiscales étant estimées à 4,5 milliards d'euros, l'effort total de l'État devrait s'élever à 26,55 milliards d'euros en AE et 26 milliards d'euros en CP en 2020.

Les principales missions concernées sont la mission « Enseignement scolaire », qui porte 24,8 % de l'effort de l'État en faveur de l'outre-mer, la mission « Gestion des finances publiques », avec 15,3 %, la mission « Outre-mer », avec 12 %, la mission « Relations avec les collectivités territoriales », avec 10 % et la mission « Écologie, développement et mobilités durables », avec 8 %.

Hors dépenses de personnel, les missions « Enseignement scolaire » et « Écologie » connaissent les hausses les plus importantes en valeur absolue tandis que la mission « Outre-mer » connaît la plus forte diminution en valeur absolue, avec une baisse de 105,5 millions d'euros entre 2019 et 2020. Cette baisse me paraît regrettable dans la mesure où cette mission a vocation à favoriser le rattrapage des territoires ultramarins. La situation économique des outre-mer apparaît en effet bien plus défavorable qu'en métropole.

La situation en matière de chômage est révélatrice. Le taux de chômage atteignait ainsi, en 2018, 35 % à Mayotte, 24 % à La Réunion et 23 % en Guadeloupe : c'est toujours plus du double que dans l'Hexagone. L'Insee a récemment relevé que les cinq DOM faisaient partie des 10 % des régions européennes les plus touchées par le chômage. En particulier, le taux de chômage à Mayotte – 30 % – est le plus élevé de toute l'Union européenne.

Le programme 138 « Emploi outre-mer » rassemble les crédits visant à lutter contre ces forts taux de chômage. Plus spécifiquement, il comporte les crédits visant à compenser aux organismes de sécurité sociale les exonérations spécifiques de cotisations patronales. En 2019, le dispositif d'allègements et d'exonérations de charges patronales dans les outre-mer a été modifié afin de répondre entièrement aux dispositions de l'article 86 de la

loi de finances pour 2018 qui a acté la suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) au 1^{er} janvier 2019.

Cette réforme avait entraîné, en 2019, une augmentation de plus de 42 % des crédits affectés à la compensation de ces exonérations de charges. Ces derniers subissent, en 2020, une baisse de 2,3 %, mais il semblerait que cette baisse soit purement technique, liée à la fiabilisation en cours des prévisions de compensation par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss).

Sur le fond, je tiens à dire que les nouveaux paramètres du régime issu de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 n'ont pas pleinement compensé les effets de la suppression du CICE. Au total, la perte nette pour les territoires ultramarins pourrait être de l'ordre de 60 millions d'euros pour l'année 2019, selon les estimations de la Fédération des entreprises d'outre-mer (Fédom). Je relève toutefois que le Gouvernement s'est montré réactif lors du débat sur le PLFSS à l'Assemblée nationale. Deux amendements ont été adoptés le 23 octobre dernier qui ont intégré la presse dans le régime dit de « compétitivité renforcée » et modifié les seuils d'entrée dans ce régime. De même, dans l'aérien, les cotisations de retraite complémentaire seront prises en compte dans le calcul des allègements généraux. Ces mesures permettront de récupérer 35 millions d'euros. Il nous appartiendra au Sénat de déposer des amendements pour relever le seuil de sortie à trois fois le niveau du SMIC, notamment en faveur des entreprises guyanaises qui sont les plus pénalisées dans cette affaire.

Le programme 138 finance également les crédits du service militaire adapté (SMA), qui constitue un dispositif efficace d'insertion socioprofessionnelle des jeunes ultramarins puisque 82 % des 6 000 jeunes qui y ont été accueillis se sont retrouvés insérés à l'issue de leur parcours de formation. En 2020, commencera la mise en place du plan « SMA 2025 » qui vise à renforcer l'encadrement et à améliorer l'adéquation entre l'offre du SMA et les besoins géographiques, conformément aux préconisations du contrôle budgétaire que nous avons réalisé en 2019 avec Nuihau Laurey. Ainsi l'encadrement augmentera, avec le recrutement de 135 équivalents temps plein sur le quinquennat, dont 35 en 2020. L'objectif fixé par le Gouvernement est un taux d'encadrement de 16,3 % en 2022, contre 15,6 % en 2018, mais 22 % en 2010.

Avant de conclure, je voudrais également vous faire part de ma désapprobation concernant la suppression du prélèvement sur recette (PSR) qui existe depuis 2017 au profit de la collectivité territoriale de Guyane. D'un montant de 27 millions d'euros, celui-ci a vocation à compenser les pertes de recettes résultant de la suppression de la part d'octroi de mer de la collectivité. Le Gouvernement souhaite transformer ce PSR en dotation budgétaire, dont le versement serait conditionné au respect d'une convention par la collectivité territoriale de Guyane. Cela pourrait mettre en danger les finances de cette collectivité. Je compte déposer un amendement pour maintenir ce dispositif.

En dépit de cette dernière remarque, je vous proposerai de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Votre rapport montre bien que le SMA est un outil très pertinent pour l'outre-mer.

J'ai une interrogation sur le logement. L'outre-mer cumule les handicaps, avec 60 000 demandes de logement non satisfaites et des coûts de construction souvent plus élevés qu'en métropole. Pourtant les crédits consacrés au logement sont en forte baisse et certains

dispositifs fiscaux de soutien sont en voie d'extinction. Comment faire ? En outre, les normes de construction métropolitaines sont-elles adaptées à l'outre-mer ?

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis de la commission des lois sur les crédits de la mission « Outre-mer ». – Je tiens à remercier nos deux rapporteurs spéciaux pour leur présentation détaillée. Je m'en inspirerai dans mon avis budgétaire.

Je voudrais aussi attirer votre attention sur la sous-consommation des crédits dans certains territoires, notamment à Mayotte.

L'architecture du budget ne permet pas d'identifier clairement les moyens consacrés à l'outre-mer. La mission « Outre-mer » ne représente que 12 % de l'effort budgétaire, le reste étant porté par d'autres missions. Ne faudrait-il pas modifier cette construction ? Si l'on estime que les collectivités d'outre-mer sont spécifiques et justifient l'existence d'une mission budgétaire *ad hoc*, il conviendrait de concentrer les moyens.

M. Philippe Dallier. – Les crédits consacrés au logement outre-mer échappent à la mission « Cohésion des territoires » et figurent sur la ligne budgétaire unique. Il en va de l'outre-mer comme de la métropole : plus les objectifs affichés sont ambitieux, plus on réduit les crédits... En 2018, la sous-exécution a été importante puisque seuls 71 % des crédits alloués ont été dépensés. Comment expliquer cette sous-consommation ? Est-ce dû à la disponibilité du foncier ?

M. Jean-François Rapin. – Les crédits du Fonds exceptionnel d'investissement sont maintenus. Toutefois si les critères d'attribution ne sont pas revus, le risque de sous-consommation est réel, car les collectivités n'ont pas les moyens d'investir davantage. Les critères changeront-ils ?

M. Jérôme Bascher. – La sous-consommation des crédits chaque année n'est-elle pas le signe que le budget de l'outre-mer est un budget d'affichage ? Ne faudrait-il pas revoir en profondeur le système, avec des crédits plus fongibles, pour améliorer l'exécution ?

M. Éric Bocquet. – Le Président de la République s'est rendu à Mayotte la semaine dernière : il a beaucoup été question de sécurité ou d'immigration, sujets certes importants, mais je n'ai pas entendu un mot sur la situation économique et sociale du département, où 84 % de la population vit sous le seuil de pauvreté, où l'illettrisme concerne 42 % des adultes, où l'accès à l'eau courante est limité... Le projet de loi de finances comporte-t-il des mesures exceptionnelles pour faire face à cette situation exceptionnelle ? Le président de la République devrait s'inspirer du candidat Macron qui déclarait en juillet 2017 que le *statu quo* pour Mayotte était inenvisageable !

M. Marc Laménie. – La mission « Outre-mer » représente 12 % des crédits de l'État à destination des outre-mer, le reste étant ventilé entre différents programmes budgétaires. Comment peut-on évaluer la présence de l'État sur ces territoires confrontés à des difficultés sérieuses dans de nombreux domaines ? Peut-on aussi chiffrer la participation de l'Éducation nationale ? Un effort important s'impose si l'on veut que les jeunes maîtrisent les fondamentaux, la lecture, le calcul ou l'écriture. N'oublions pas la solidarité derrière la complexité des chiffres.

M. Julien Bargeton. – Il existe un document de politique transversale sur l'outre-mer qui récapitule toutes les actions engagées.

Faut-il réunir au sein d'une même mission budgétaire toutes les actions évoquées dans ce document ? Ou bien, à l'inverse, faut-il renoncer à cette mission « Outre-mer » en ventilant les crédits entre les différents ministères compétents ?

M. Nuihau Laurey, rapporteur spécial. – Il est vrai que les crédits en faveur du logement baissent significativement, y compris sur la ligne budgétaire unique comme l'a souligné Philippe Dallier. On a constaté une forte sous-exécution en particulier à la Réunion et en Guadeloupe. Les dépenses fiscales baissent et les dispositifs fiscaux de soutien, reposant sur une défiscalisation, sont réduits. La sous-exécution peut s'expliquer en partie par la multiplicité des normes, qui varient en fonction des lieux, ou par des problématiques foncières spécifiques à chaque territoire. Le FEI est un dispositif souple. Dans notre contrôle budgétaire, avec Georges Patient, nous avons montré toutes les possibilités qu'il offrait. Nous avons été suivis par le Gouvernement qui a abondé le fonds dès le projet de loi de finances pour 2019 afin d'améliorer l'exécution. Mais nous avons aussi constaté dans le passé de nombreuses sous-exécutions, pour des raisons propres à chaque territoire, et nous serons vigilants quant à l'utilisation de cette enveloppe. Celle-ci augmente grâce à la suppression de certaines dépenses fiscales. On comprend la logique du Gouvernement, qui souhaite un pilotage plus fin grâce à des crédits budgétaires plutôt que par des dépenses fiscales, mais rien ne l'empêchera de réduire à l'avenir les enveloppes si l'on constate des sous-exécutions.

L'architecture du budget de l'outre-mer est en débat. La mission ne représente que 12 % de l'intervention de l'État outre-mer. Cette présentation a des avantages et des inconvénients. Ainsi, cette année, certains prélèvements sur recettes en faveur de la Guyane sont transformés en dépenses budgétaires, alors que la Polynésie, à l'inverse, a souhaité transformer sa dotation budgétaire en prélèvement sur recettes... Au-delà de la problématique budgétaire se pose aussi la question de la capacité du ministère des outre-mer à répondre à des défis multiples et très différents selon les collectivités. La question du rattachement du ministère des outre-mer au ministère de l'intérieur a aussi été souvent évoquée pour renforcer la coordination sur ces sujets. Nous devons trancher ces points, sinon ils se reposeront tous les ans.

Beaucoup ont été déçus après les espoirs suscités par la loi sur l'égalité réelle outre-mer, qui visait à résorber les écarts de développement entre collectivités par le biais de contrats de convergence. Mais ces contrats, en définitive, ne font pas l'objet d'une budgétisation spécifique : ils remplacent les contrats de projet et de développement qui arrivent à terme avec une enveloppe constante et tout l'effort de rattrapage annoncé dans la loi de programmation s'est noyé dans la gestion budgétaire annuelle. Si l'ambition portée par la loi sur l'égalité réelle outre-mer n'est pas réaffirmée, elle restera lettre morte.

M. Georges Patient, rapporteur spécial. – Si notre collègue Victorin Lurel était présent, il nous dirait que la sous-exécution des crédits est une astuce utilisée par le ministère... Quelle est la situation financière des collectivités d'outre-mer ? Avec un collègue député, je remettrai prochainement au Premier ministre une étude sur les finances locales des collectivités d'outre-mer. Leurs recettes sont insuffisantes au regard de leurs missions de service public et cette situation est inégalitaire au regard des collectivités territoriales de l'hexagone : il existe un écart de péréquation de 85 millions d'euros entre les collectivités d'outre-mer et les collectivités de l'hexagone ! Les collectivités d'outre-mer sont dans une situation d'asphyxie financière qui ne leur permet pas de réaliser leurs investissements ni de bénéficier du FEI.

M. Vincent Éblé, président. – Nuihau Laurey nous propose de donner un avis de sagesse, tandis que Georges Patient nous suggère un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission. Je sou mets ces deux propositions à votre appréciation.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Outre-mer ».

Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Direction de l'action du Gouvernement » et budget annexe « Publications officielles et information administrative » (et communication sur son contrôle budgétaire sur le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)) - Examen du rapport spécial

M. Michel Canévet, rapporteur spécial des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ». – À périmètre constant, les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » augmentent de 0,7 %. Cette mission était composée jusqu'à présent de trois programmes : le programme 129 qui concerne les services du Premier ministre, le programme 308 consacré à des autorités administratives indépendantes (AAI) et le programme 333 qui regroupait les moyens mutualisés des administrations déconcentrées. Ce dernier programme disparaît en 2020 et ses 540 millions d'euros de crédits sont transférés à la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Avec ses quelque 800 millions d'euros, cette mission est de dimension modeste et l'essentiel de ses crédits concerne les services du Premier ministre.

La baisse des dépenses de personnel est notable, mais il s'agit plutôt d'une débudgétisation en raison de la décision de ne plus procéder, à compter de 2020, au remboursement des 255 équivalents temps plein travaillés (ETPT) mis à disposition par le ministère des armées. La mission bénéficie de la création nette de 67 ETP au profit notamment de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) pour 42 postes, du Groupement interministériel de contrôle (GIC) pour 13 ETP et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour 10 ETP.

Les dépenses de fonctionnement augmentent de 13 millions d'euros, notamment en raison de la croissance des fonds spéciaux. Les dépenses d'investissement augmentent de 10 millions d'euros.

Cette mission, qui est celle du Premier ministre, doit montrer l'exemple : je proposerai donc un amendement de réduction des crédits de 5,8 millions d'euros, afin de les ramener au niveau de 2019. Cette réduction de crédits ne devrait pas présenter trop de difficultés, les crédits de la mission étant régulièrement sous-consommés. Nous devons maintenir notre effort de réduction des dépenses publiques et ne pas surdoter les missions.

Ces 5,8 millions d'euros pourront être pris sur plusieurs lignes budgétaires qui augmentent cette année. Le service d'information du Gouvernement (SIG) pourrait ainsi contribuer à hauteur de 1 million d'euros. Il a en effet bénéficié de cinq créations de postes en 2019 puis, à nouveau, de cinq créations de postes en 2020 ; il a consommé 10 millions d'euros de crédits de fonctionnement en 2018 ; or 14,5 millions d'euros sont proposés pour 2020. Sachons rester mesurés en matière de communication et n'oublions pas que les ministères disposent déjà tous de leurs propres moyens de communication !

Nous pourrions également tirer les conséquences de la disparition de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) annoncée par le Premier ministre après la publication du bleu budgétaire. Je soutiens cette initiative. Faut-il aussi supprimer l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) ? Je ne le pense pas, compte tenu de l'importance actuelle des questions de sécurité et de défense nationale, mais j'estime néanmoins que l'IHEDN doit se réformer. Il a une nouvelle direction et un nouveau projet, cela va dans le bon sens.

Une économie de 800 000 euros pourrait également s'appliquer à certaines AAI comme le Défenseur des droits et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), dont les crédits augmentent respectivement de 3 % et 13 % et qui pourront, même si mon amendement est voté, s'acquitter de leurs missions sans difficulté.

Le budget annexe concerne la Direction de l'information légale et administrative (DILA) qui connaît une nouvelle diminution de ses effectifs. Ceux-ci s'établissent à 660, après une diminution d'une quarantaine de postes en 2019. En effet, ses missions évoluent : elle ne publie plus de Journal officiel en format papier ; elle conserve néanmoins une imprimerie bien équipée pour d'autres éditions et est responsable de la mise à jour de sites internet tels que legifrance.gouv.fr et vie-publique.fr. Le contexte budgétaire lui est moins favorable : ses recettes de publication d'annonces devraient diminuer en raison de l'application de dispositions de la loi Pacte. Néanmoins, grâce à ses efforts de gestion, la DILA devrait reverser en 2020 un excédent de 20 millions d'euros au budget de l'État.

Mon contrôle budgétaire a concerné le CSA, AAI créée depuis 1989, et doté de l'autonomie financière depuis 2015. Le CSA bénéficie à ce titre d'une enveloppe budgétaire annuelle de 37,5 millions d'euros environ et est doté de sa propre agence comptable. Ses activités se sont considérablement développées, y compris récemment dans le cadre de la loi du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, qui lui confie une mission de contrôle des plateformes numériques dans le cadre des campagnes électorales. Elles devraient encore être élargies après le vote de la proposition de loi dite Avia qui le doterait d'un pouvoir de sanction des plateformes numériques qui auraient manqué à leur devoir de lutte contre les contenus haineux sur internet. Le projet de loi sur l'audiovisuel prévoit de fusionner le CSA avec la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (Hadopi), qui dispose d'un budget de l'ordre de 9 millions d'euros sur la mission « Médias, livres et industries culturelles », pour donner naissance à un super-régulateur dans le domaine de l'audiovisuel et du numérique : l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom).

J'ai constaté une forte hausse de l'activité du CSA à budget constant. Le nombre de saisines par agent traitant a été multiplié par 2,6 entre 2016 et 2019 et par 1,4 entre 2018 et 2019, en raison d'évènements ponctuels comme les élections de 2017, mais aussi d'affaires médiatiques concernant des émissions telles que *Touche pas à mon poste* ou *On n'est pas couché*, qui donnent lieu à de nombreuses réactions des téléspectateurs. Je propose donc de créer des sous-indicateurs relatifs au délai moyen de traitement des saisines et au nombre de saisines par affaire afin de mieux appréhender la réalité de l'activité du CSA.

Depuis 2015, la dotation annuelle allouée au CSA a été maintenue autour de 37,5 millions d'euros. Le plafond d'emplois est lui aussi resté fixé à 284 ETP depuis 2014, mais devrait être porté à 290 en 2020 afin de prendre en compte ses nouvelles missions. Je recommande *a minima* d'assurer la stabilité de la dotation du CSA, voire de l'ajuster à la hausse si nécessaire en fonction de ce que décidera le législateur en 2020.

Le personnel du CSA bénéficie d'un régime attractif, notamment pour les agents contractuels de catégories A et A+, qui représentent environ les trois quarts des effectifs et qui bénéficient de primes relativement élevées – plus de 9 000 euros en moyenne pour les contrats à durée indéterminée de catégorie A+. Les membres du collège du CSA, nommés pour six ans, bénéficient de l'intégralité de leur rémunération – environ 11 000 euros par mois –, pendant un an après l'expiration de leur mandat. À titre de comparaison, les anciens membres du Gouvernement ne perçoivent plus leur traitement que pendant trois mois après la cessation de leurs fonctions. Je réfléchis donc à déposer un amendement afin de revoir ce dispositif et d'harmoniser les pratiques.

Je terminerai par une note positive concernant les dépenses de fonctionnement du CSA. Celles-ci sont bien maîtrisées, tout particulièrement les frais de déplacement qui, me semble-t-il, ont bénéficié des suites de l'affaire des frais de taxi de l'ancienne présidente de l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

Je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission et du budget annexe, sous réserve de l'adoption de mon amendement de réduction des crédits.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Qu'advient-il de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) ?

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. – La Miviludes est supprimée, ses deux postes restants sont transférés au ministère de l'intérieur.

M. Jean-Yves Leconte, rapporteur pour avis de la commission des lois sur les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». – Je remercie le rapporteur spécial pour ces éléments.

Le Premier ministre fait payer certains de ses personnels par une autre mission : cela me semble contraire au principe de sincérité budgétaire et à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). L'économie ainsi réalisée n'est que de façade !

Je salue l'évolution des moyens consacrés au renseignement ; nous devons veiller aux moyens de la cybersécurité, à ceux de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) et plus largement à ceux du GIC.

Je ne partage pas totalement l'avis du rapporteur spécial concernant les moyens de la HATVP. Cette AAI a repris la responsabilité du registre des représentants d'intérêts et elle intégrera l'an prochain la Commission de déontologie de la fonction publique, sans moyens supplémentaires. Les emplois programmés me semblent insuffisants au regard de ses nouvelles responsabilités.

S'agissant de la CNIL, je partage l'avis du rapporteur spécial : la gestion des données personnelles et les développements de l'intelligence artificielle sont un enjeu de société majeur et exigent que la CNIL soit correctement défendue.

La fusion du CSA avec l'Hadopi devrait coûter *a minima* 1 million d'euros. Or, elle n'est pas budgétée. Nous devons veiller aux moyens du CSA dont le périmètre ne cesse de s'élargir en direction des services en ligne avec la loi dite anti *fake news*, la proposition de loi Avia ou la directive sur les services de médias audiovisuels.

Ne touchons pas aux moyens du Défenseur des droits. Une expérimentation de médiation en matière de contentieux social est actuellement menée, à moyens constants, dans certains départements ; elle semble positive puisqu'elle a permis de diminuer d'environ 35 % les charges des départements. Si cette expérimentation devait être élargie, les moyens devront impérativement être renforcés. J'ajoute que le Défenseur des droits a reçu, en 2019, trois fois plus de requêtes en lien avec la déontologie des forces de l'ordre, que l'année précédente.

Je ne suis pas favorable à ce que les AAI soient soumises à la réserve de précaution qui contraint leur liberté d'action.

La CNIL et le CSA infligent désormais des sanctions très importantes – en pourcentage du chiffre d'affaires ou sous la forme d'interdictions de publicité sur les réseaux – or, n'oublions pas que c'est la responsabilité de l'État qui sera recherchée en cas de contentieux. Ces contentieux risquent de se développer et l'État devra assumer les conséquences d'éventuelles annulations par le Conseil d'État.

Je suis enfin inquiet de la disparition de la Miviludes.

Compte tenu de l'insincérité de ce budget, je suis réservé sur l'adoption des crédits de la mission. J'aurais souhaité que nous nous concertions entre rapporteurs afin de préserver nos AAI, tout en restant critiques sur la non-sincérité de ce budget et l'augmentation des crédits du SIG.

M. Bernard Delcros. – Je remercie notre rapporteur spécial de sa présentation et le félicite de sa cohérence : rares sont les rapporteurs spéciaux qui prônent une maîtrise des dépenses publiques et présentent, pour leur propre mission, un amendement de réduction des crédits !

Où en est le regroupement des services du Premier ministre sur le site Ségur-Fontenoy ? Les économies annoncées ont-elles été réalisées ? Quels services sont concernés ? Que devient le patrimoine libéré ?

M. Jérôme Bascher. – J'invite notre collègue Jean-Yves Leconte à relire la LOLF : elle ne prévoit pas de coûts complets !

Les fusions d'AAI sont comme la réduction du nombre de parlementaires : elles ne génèrent aucune économie, que des coûts ! Alors, autant ne pas les fusionner.

Je ne suis pas hostile à la disparition de l'INHESJ. L'IHEDN doit aussi être repensé ; certaines des sessions de formation sont devenues très coûteuses. Je voterai l'amendement de notre rapporteur spécial, mais j'en déposerai peut-être d'autres. Je m'interroge notamment sur l'augmentation des crédits et des personnels du SIG.

Nous avons déjà trente-huit ministres et secrétaires d'État qui font de la communication au lieu d'être dans l'action ! Existe-t-il d'autres pistes d'économies supplémentaires ?

M. Emmanuel Capus. – Ma première question concernait la Miviludes et vous y avez répondu.

Sur la proposition du président Gérard Larcher, je suis cette année l'un des deux sénateurs auditeurs de l'IHEDN, avec notre collègue sénatrice Marta de Cidrac. J'ai ainsi

assisté, il y a quinze jours, à l'intervention du Premier ministre devant l'IHEDN et l'INHESJ. Je voudrais témoigner de l'utilité de l'IHEDN, dont la mission est de former, d'informer et de fédérer. Depuis sa création il y a presque quatre-vingts ans, nous n'avons jamais été confrontés à de telles difficultés en matière de défense : il est indispensable de conserver l'IHEDN. Il permet aussi de maintenir un lien entre l'armée et la nation ; je fais, en effet, partie de la première génération de sénateurs qui n'a pas effectué de service militaire obligatoire ! Je suis favorable à la réforme de l'IHEDN : il verra d'ailleurs ses effectifs réduits de 9 ETP l'an prochain et tous ses réseaux régionaux vont être supprimés, c'est dommage pour nos territoires. Mais l'IHEDN ne pourra pas faire plus avec moins !

M. Antoine Lefèvre. – Les effectifs de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Midelca) diminuent : sa suppression est-elle programmée ou s'agit-il d'une simple diminution conjoncturelle ?

M. Roger Karoutchi. – Je regrette que beaucoup d'AAI ne soient pas réellement indépendantes et ne représentent que des moyens de retirer au Parlement des pouvoirs. Le vrai défenseur des libertés publiques, c'est le Parlement !

L'ancêtre de la Miviludes avait été créé à la suite de la première commission d'enquête parlementaire sur les sectes. Je ne comprends pas qu'on accepte sa disparition sans rien dire !

En tant que rapporteur spécial des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » et du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », je pense qu'il faudra mieux définir les pouvoirs du CSA dans le prochain projet de loi sur l'audiovisuel.

Mme Christine Lavarde. – Notre collègue Jérôme Bascher a évoqué la semaine dernière, dans une communication, la sécurité informatique des pouvoirs publics. Qu'en est-il, pour 2020, des crédits de l'Anssi ? L'Agence a-t-elle résolu ses difficultés de recrutement, notamment de certains profils spécialisés en sécurité informatique ? Elle propose, en effet, des rémunérations inférieures au secteur privé et peine à fidéliser son personnel.

M. Marc Laménie. – Nous assistons à une diminution des moyens humains dans les services publics, exception faite des AAI : je m'interroge, au regard notamment des besoins de nos territoires. Pourquoi ne pas renforcer les moyens alloués à la sécurité intérieure ?

Par ailleurs, les crédits figurant à l'action n° 13 « Ordre de la Légion d'honneur » du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » me semblent élevés. De quels moyens humains dispose cette institution, alors que d'autres distinctions existent que la Légion d'honneur ?

M. Claude Raynal. – Le SIG voit ses moyens croître en 2020. Je m'interroge sur le principe d'une telle augmentation au bénéfice de la communication institutionnelle du Gouvernement... Nous pourrions utilement la supprimer pour revenir au niveau de crédits de 2019.

La suppression de la Miviludes constitue un sujet plus préoccupant. Quel en est le sens ? Il convient, selon moi, de conserver une structure consacrée à la lutte contre les dérives sectaires ; le symbole est d'importance. Son rattachement au ministère de l'intérieur revient à

mal connaître les missions de la Miviludes, notamment en matière de pratiques non-conventionnelles dans les domaines de la santé et de l'éducation. Je ne peux donc être favorable à ce budget.

M. Alain Houpert. – Nous avons évoqué le CSA, la CNIL et les conséquences du Règlement général sur la protection des données (RGPD). Je crains, pour ma part, que les règles ainsi établies aient des compétences dommageables sur la compétitivité de la France dans le domaine de l'intelligence artificielle.

Mme Nathalie Goulet. – Je partage les inquiétudes exprimées par notre collègue Claude Raynal s'agissant de la Miviludes. Sa fusion avec le Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CIPDR) n'a nul sens : radicalisation et phénomènes sectaires ne peuvent être confondus. En outre, les actions du CIPDR n'ont jamais été évaluées, alors que la lutte contre la radicalisation s'est révélée un fiasco, comme l'ont montré nos collègues Esther Benbassa et Catherine Troendlé dans un rapport d'information.

Quelles sont, par ailleurs, les missions exactes de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication (Dinsic) ? L'heure est à la fusion des fichiers, notamment de sécurité sociale, mais nous connaissons mal cet organisme pourtant utile en matière de protection des données personnelles.

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. – J'ai pris bonne note des observations de notre collègue Jean-Yves Leconte, mais, pour maîtriser les finances publiques, il apparaît nécessaire de trouver des sources d'économies. Les AAI doivent également participer à l'effort budgétaire. Je partage en revanche son inquiétude sur la débudgétisation des effectifs du ministère des armées détachés auprès du Premier ministre.

En réponse à Bernard Delcros, l'opération Ségur-Fontenoy, destinée à rassembler les services du Premier ministre, la CNIL et le Défenseur des droits sur un site proche du ministère des affaires sociales, représente un investissement de 370 millions d'euros. Les gains estimés des cessions de patrimoine s'élèvent à 268 millions d'euros, au lieu des 250 millions d'euros initialement envisagés, ce qui réduit le coût final de l'investissement. En outre, des économies seront réalisées grâce à des mesures de rationalisation et de mutualisation. L'opération améliorera enfin le confort des usagers des bureaux.

Notre collègue Jérôme Bascher a évoqué les nécessaires réductions d'effectifs, mais certains organismes, comme l'Anssi, ont besoin de recruter.

Mme Goulet et MM. Capus, Raynal et Karoutchi ont fait part de leurs inquiétudes quant à la suppression de la Miviludes. La structure comptait six ETP : deux ont été supprimés en 2018, deux autres cette année. Elle ne pouvait poursuivre ainsi une activité indépendante. En outre, les services du Premier ministre favorisent une agilité de gestion, plus aisée avec un nombre limité de structures, ce qui explique aussi le transfert des deux emplois restants au ministère de l'intérieur.

Notre collègue Emmanuel Capus a livré un plaidoyer pour l'IHEDN. L'organisme doit mener une action efficiente pour renforcer le lien entre la société et les forces de sécurité et de défense. Le SNU pourrait constituer une opportunité pour étendre ses missions.

Roger Karoutchi craint que les AAI ne se substituent au Parlement, qui doit évidemment assumer les responsabilités qui lui sont confiées. Quant à la fusion entre le CSA et la Hadopi, le projet de loi à venir permettra utilement de clarifier le dispositif.

Antoine Lefèvre, la Midelca poursuit son action, malgré une diminution de ses moyens.

Christine Lavarde, entre 2015 et 2020, les effectifs de l'Anssi seront passés de 460 ETP à 692 ETP. Pour son directeur général, l'agence fonctionnera dans des conditions idéales à 750 ETP. Certaines autorités publiques, concurrencées par l'attractivité du secteur privé, peinent parfois à recruter, mais l'Anssi ne se trouve pas dans cette situation. Si le *turn-over* y est élevé, il a aussi quelque utilité : les anciens salariés de l'Anssi transmettent ailleurs leur savoir-faire en matière de sécurité informatique.

Marc Laménie, le numérique prenant de l'ampleur dans le secteur public, il convient d'adapter les moyens aux besoins. Quant à l'Ordre de la Légion d'honneur, je vous informe qu'il a également la charge des médaillés militaires, de l'Ordre du mérite, du musée de la Légion d'honneur et de deux maisons d'éducation pour jeunes filles, lesquels affichent de spectaculaires résultats aux examens.

Nous proposons justement, Claude Raynal, de supprimer l'augmentation octroyée au SIG.

Alain Houpert, l'intelligence artificielle représente effectivement un sujet important.

Enfin, Nathalie Goulet, la Dinsic est une direction de taille modeste comptant moins d'une centaine d'agents. Elle vérifie les marchés publics liés au numérique passés par les services de l'État, afin d'éviter des échecs comme celui du logiciel Louvois. La structure est efficace : elle a notamment développé des logiciels permettant aux petites et moyennes entreprises de répondre aisément à des appels d'offres. Par décret du 25 octobre 2019, elle est devenue la Direction interministérielle au numérique (Dinum).

L'amendement n° 1 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », sous réserve de l'adoption de son amendement.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

La commission des finances autorise la publication de la communication du rapporteur spécial sous la forme d'un rapport d'information.

Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Conseil et contrôle de l'État » - Examen du rapport spécial

M. Vincent Éblé, président. – Nous en venons à l'examen des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État ». Je salue la présence parmi nous de Patrice Kanner, rapporteur pour avis de la commission des lois.

M. Didier Rambaud, rapporteur spécial des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État » – Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit une hausse de 3,6 % des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État », qui sera ainsi dotée de 705 millions d'euros. Cette augmentation, non prévue par la programmation triennale, bénéficie à hauteur de 80 % au programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives », qui concentre près des deux tiers des crédits de la mission avec un budget de 440 millions d'euros.

L'augmentation de 19,5 millions d'euros de crédits pour ce programme s'accompagne d'une création de 93 emplois, dont 59 au profit de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Les moyens alloués à cette juridiction progresseront ainsi de plus de 20 %, pour atteindre le niveau inédit de 67,5 millions d'euros. L'augmentation substantielle des crédits de la CNDA, non anticipée par la loi de programmation des finances publiques, se traduit par un dépassement de plus de 5 % du plafond de la programmation triennale. Elle se révèle néanmoins indispensable, dans un contexte marqué par la hausse considérable du contentieux de l'asile depuis 2017. Les chiffres sont éloquentes : le nombre d'affaires entrantes, de l'ordre de 40 000 en 2016, a progressé de 34 % en 2017, puis de 9,5 % en 2018, pour atteindre près de 60 000 affaires en 2019.

Selon les dernières estimations de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), cette progression devrait s'accélérer encore dans les années à venir, puisque le nombre de recours portés devant la CNDA devrait s'élever à 90 000 en 2020. Il était primordial d'accroître la capacité de jugement de la CNDA, afin de ne pas détériorer davantage les délais de jugement. Je me félicite donc du budget présenté pour 2020 : les 122 recrutements réalisés en 2019, ajoutés aux 59 nouveaux emplois prévus pour 2020, devraient porter la capacité de jugement de la CNDA à près de 90 000 affaires par an en 2021. Les effectifs de la Cour seront donc, à terme, suffisamment nombreux, si tant est que le nombre d'affaires se stabilise, ce que rien ne laisse présager.

L'augmentation des crédits alloués à la CNDA laisse cependant craindre, cette année encore, un effet d'éviction au détriment des autres juridictions administratives. Le projet de loi de finances leur accorde treize nouveaux emplois et leur permet de recruter vingt-et-un juristes assistants, mais uniquement à la condition que ces emplois soient autofinancés en gestion sur les crédits du programme grâce à un moindre recours aux vacataires. Cet effort paraît relativement modeste au regard de l'augmentation considérable du contentieux, principalement imputable au contentieux des étrangers, qui représentait plus de 98 000 nouvelles affaires en 2018, soit plus du tiers des entrées dans les juridictions administratives et près de 50 % dans les cours administratives d'appel. Il y a fort à craindre que cette dynamique finisse par peser sur les délais de jugement ; dans ce contexte, le Premier ministre a confié au Conseil d'État le soin de réfléchir à une réforme du droit des étrangers pour simplifier les procédures liées à ce contentieux. Je prendrai connaissance avec intérêt des conclusions que le groupe de travail rendra en mars 2020.

Les crédits des autres programmes demeurent quasiment stables. Après avoir connu une relative stagnation en 2019, le budget du Conseil économique, social et environnemental (CESE) bénéficiera d'une augmentation de 4,2 millions d'euros pour permettre l'organisation d'une deuxième convention citoyenne thématique. En effet, pour rappel, en réponse à la crise des gilets jaunes, le Président de la République a confié au CESE l'organisation d'une convention citoyenne pour le climat, dont les membres sont chargés de formuler des mesures pour réduire les émissions de gaz à effet de serre de la France d'ici 2030. Le CESE a organisé dès le mois d'août 2019 le tirage au sort des 150 citoyens participant à la convention, si bien que la première des sept sessions de la convention a eu lieu

en octobre. Les travaux sur le climat se terminant en janvier 2020, une seconde convention citoyenne, portant sur un autre thème, devrait être organisée l'année prochaine.

Les crédits alloués à la Cour des comptes et aux autres juridictions financières – 220 millions d'euros – n'évoluent pas, alors que la programmation pluriannuelle prévoyait une augmentation de près de 2 millions d'euros. Cette stabilité est la conséquence d'un schéma d'emploi revu à la baisse sur le triennal 2020-2022 : seuls trente emplois seront créés sur la période, en lieu et place des cinquante initialement prévus, bien que les missions confiées aux juridictions financières ne cessent de s'étendre.

Je vous invite, en conclusion, à adopter les crédits de cette mission.

M. Patrick Kanner, rapporteur pour avis de la commission des lois sur crédits des programmes 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives », 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » et 340 « Haut Conseil des finances publiques » de la mission « Conseil et contrôle de l'État ». – Pour la troisième année consécutive, j'accompagne mon rapport pour avis sur les crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État », amputés de ceux alloués au CESE, par des visites de terrain : à Lille en 2017, à Dijon en 2018 et à Marseille cette année, où je me suis rendu auprès de la chambre régionale des comptes, du tribunal administratif et de la cour administrative d'appel. La chambre régionale des comptes m'a fait part de ses inquiétudes concernant l'extension de ses compétences, notamment la certification des comptes des collectivités territoriales et des établissements sociaux et médico-sociaux à but non lucratif. Le législateur crée trop souvent de nouvelles compétences, parfois légitimes, sans en mesurer les impacts réels.

Dominique Kimmerlin, présidente de la CNDA, s'inquiète de la croissance du contentieux des étrangers, qui représente désormais 50 % de l'activité des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. La CNDA va créer une vingt-troisième chambre, et les postes correspondants, pour suivre cette évolution. Pour autant, il convient de réfléchir au droit d'asile. La CNDA n'a plus suffisamment de place dans ses locaux de Montreuil, mais ne devrait déménager dans d'anciens bâtiments de l'Association de formation professionnelle des adultes (Afp) qu'en 2024. La situation est proche de la saturation. Elle est également préoccupante au sein des greffes. Globalement, la souffrance du personnel concerne l'ensemble des juridictions administratives.

S'ils demeurent insuffisants, je suis favorable à l'adoption des crédits de la mission pour 2020.

M. Emmanuel Capus. – Je salue la qualité de la présentation du rapporteur spécial. Les crédits de la CNDA augmentent ; elle a bénéficié de 122 créations d'emplois en 2019, complétées à hauteur de 59 ETP en 2020. Comment sécuriser, à l'avenir, cette évolution exponentielle, concomitante à celle du contentieux des étrangers ?

Je ne suis pas opposé, bien au contraire, à l'organisation d'une convention citoyenne sur le climat, mais je m'interroge sur les 4,2 millions d'euros alloués à une nouvelle convention en 2020. Est-ce réellement une dépense exceptionnelle ? L'organisation de ces événements ne devrait-elle pas être réalisée par le CESE à budget constant ?

M. Jérôme Bascher. – Je partage l'analyse de notre rapporteur spécial s'agissant d'une fusion de la Cour des comptes et du Haut Conseil des finances publiques. Quelle

somme est-elle dédiée, au sein de cette dernière instance, aux rapporteurs de la Cour des comptes et, partant, pourrait être économisée ?

M. Thierry Carcenac. – La CNDA bénéficie d'un plafond d'emplois de 719 ETP, mais sa situation immobilière rend impossible l'accueil d'un tel effectif. Quelle solution envisage-t-elle en attendant son déménagement en 2024 ? Le projet sur l'Île de la Cité est-il toujours d'actualité ? J'approuve les crédits de la mission, malgré leur caractère limité.

M. Didier Rambaud, rapporteur spécial. – Je partage l'analyse de Patrick Kanner. La CNDA travaille dans des conditions épouvantables, avec des agents répartis sur quatre sites. Son regroupement avec le tribunal administratif de Montreuil et son déménagement dans de nouveaux locaux, qui nécessitent des travaux, n'interviendront pas avant 2024. D'ici là, elle louera des bureaux supplémentaires.

Emmanuel Capus, je souhaite également la stabilisation du contentieux du droit des étrangers, dont la croissance a des conséquences budgétaires importantes sur la CNDA depuis 2017. Le Conseil d'État travaille sur le droit des étrangers : nous serons attentifs à ses conclusions. Les procédures, complexes, sont susceptibles de multiples recours : il conviendrait de les simplifier.

Le CESE a effectivement bénéficié par deux fois – en 2019 et en 2020 – d'une enveloppe de 4,2 millions d'euros pour l'organisation de conventions citoyennes. La dépense pourrait devenir récurrente. Il nous a été indiqué que le recrutement de 150 citoyens volontaires, dont il faut également payer les frais de déplacement et de séjour, a nécessité près de 300 000 appels téléphoniques. Tel est le prix de la démocratie citoyenne...

Jérôme Bascher, le Haut Conseil des finances publiques emploie deux magistrats de la Cour des comptes et un rapporteur extérieur. Je vous rappelle toutefois que sa fusion avec la Cour des comptes ne peut être réalisée que par une loi organique.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

La réunion est close à 12 h 15.

Mardi 5 novembre 2019

- Présidence de M. Bernard Delcros, vice-président -

La réunion est ouverte à 15 h 05

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 - Examen du rapport pour avis

M. Bernard Delcros, président. – Nous avons deux points à l'ordre du jour : l'avis de notre commission sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2020 et l'examen du rapport spécial sur la mission « Santé » du projet de loi de finances (PLF) pour 2020.

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – J'ai choisi cette année de resserrer l'examen du PLFSS sur l'étude de la trajectoire financière des comptes sociaux et des relations entre l'État et la sécurité sociale. Je laisse les questions thématiques – la crise constatée au sein des hôpitaux publics ou la taxe sur les boissons à base de vins aromatisés – à la commission des affaires sociales, saisie au fond.

Lors de la présentation du PLFSS pour 2019, le Gouvernement nous avait annoncé la fin du déficit de la sécurité sociale dès 2019. Le présent projet de loi de financement apporte un cruel démenti à cette perspective.

Abordons tout d'abord l'exécution de l'exercice 2018. La réduction attendue du déficit de la sécurité sociale en 2018 a été moins élevée que prévu. Cette réduction reste largement liée à une augmentation des recettes, la progression des dépenses demeurant supérieure à la croissance potentielle de notre pays.

Dans ces conditions, le déficit agrégé du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui s'établit à 1,2 milliard d'euros, dépasse la prévision retenue par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, qui tablait sur un déficit de 1 milliard d'euros. Ce déficit est principalement alimenté par la branche maladie. On n'était donc pas très loin des prévisions.

Mais c'est en 2019 que les comptes dérapent véritablement. En effet, l'exercice 2019 marque une rupture avec la trajectoire de retour à l'équilibre annoncée dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019. L'effet de la non-compensation des mesures d'urgence économiques et sociales ne peut justifier à lui seul le creusement du déficit des comptes sociaux, qui résulte pour moitié d'un défaut de pilotage. En effet, le ralentissement de la croissance économique, qui entraîne de moindres recettes à hauteur de 1 milliard d'euros, était prévisible, et la progression des dépenses, à hauteur de 1,4 milliard d'euros, aurait pu être mieux contenue. Un tel retournement trahit le manque de crédibilité des prévisions soumises au Parlement dans le cadre du PLFSS.

Je le rappelle, les dépenses de sécurité sociale à périmètre constant n'ont cessé, depuis 2000, à l'exception de 2015, d'évoluer plus rapidement que la croissance potentielle.

Les mesures adoptées en décembre 2018, dans le cadre de la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales, pour répondre à la crise des « gilets jaunes » ont également un impact direct sur l'équilibre des comptes sociaux.

Ainsi, l'exonération de cotisations sociales de la prime de fin d'année, adoptée en décembre 2018, conduit à ramener la progression de la masse salariale à 3 %. Les versements effectués – 0,5 milliard d'euros en 2018 et 1,7 milliard d'euros début 2019 – ont en effet pu se substituer à des primes qui devaient, en toute hypothèse, être attribuées. La direction générale du Trésor estime que, si elles avaient été soumises à prélèvements sociaux, lesdites primes auraient pu créer 400 millions d'euros de recettes supplémentaires – l'effet d'aubaine est incontestable –, et la masse salariale aurait pu ainsi progresser de 3,3 %.

Cette prime, dont j'approuve personnellement le principe, a été versée entre le 11 décembre 2018 et le 31 mars 2019. Elle est exonérée de prélèvements sociaux et d'impôts dans la limite de 1 000 euros pour les salariés dont la rémunération est inférieure à trois fois le SMIC. Les montants versés ont atteint 0,1 milliard d'euros au quatrième trimestre 2018 et 2,1 milliards d'euros au premier trimestre 2019, soit, au total, 12 % de la masse salariale.

In fine, 4,8 millions de personnes ont bénéficié de cette prime, ce qui représente 401 euros par personne en moyenne. Malgré ces chiffres, je le répète, je reste favorable, pour ma part, à cette mesure de soutien au pouvoir d'achat.

Dans le même temps, l'avancée de septembre à janvier 2019 de l'exonération de cotisations sociales des heures supplémentaires devrait déboucher sur une moindre recette de 1,3 milliard d'euros. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 prévoyait initialement la non-compensation de ce dispositif pour la période courant de septembre à décembre 2019. Au total, 224 millions d'heures supplémentaires ont été déclarées par 6,8 millions de personnes.

La réduction de 1,7 point du taux de la contribution sociale généralisée (CSG) sur les pensions comprises entre 1 200 et 2 000 euros devrait également réduire les recettes de la sécurité sociale de 1,5 milliard d'euros, le Gouvernement choisissant, là encore, de ne pas compenser cette mesure. *In fine*, 3,8 millions de foyers, soit 5 millions de retraités, sont concernés.

Ainsi, au total, la non-compensation des mesures d'urgence économiques et sociales se traduit par une perte de recettes pour la sécurité sociale dont le montant peut être estimé à plus de 3 milliards d'euros : la non-compensation des mesures « gilets jaunes » représente donc plus de la moitié du déficit de 2019.

Dans ces conditions, le déficit cumulé du régime général et du FSV devrait atteindre 5,4 milliards d'euros, alors qu'un excédent de 0,1 milliard d'euros était espéré en début d'exercice ; énorme rechute ! La sécurité sociale est, de fait, utilisée pour répondre à des impératifs politiques en matière d'augmentation du pouvoir d'achat, ce qui entre en contradiction avec ses missions originelles. Le traitement de la crise des « gilets jaunes » est en partie financé par la sécurité sociale...

Le Gouvernement justifie la non-compensation des mesures relatives aux « gilets jaunes » en se référant à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019. Aux termes de celle-ci, les baisses de prélèvements obligatoires sont supportées par l'État ou la sécurité sociale, en fonction de leur affectation. La participation de la sécurité sociale au financement du coût des allègements de charges est justifiée par l'effet bénéfique de ces mesures pour l'emploi et donc pour la masse salariale, sur laquelle sont assises ces cotisations.

Il en découle une rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, dont les modalités sont désormais les suivantes : les exonérations spécifiques de cotisations sont toujours prises en charge par l'État ; les allègements généraux ne donnent pas lieu à compensation, même si aucun effet rétroactif n'est appliqué sur les allègements généraux mis en œuvre avant 2019 ; les transferts entre l'État et la sécurité sociale donnent lieu à l'affectation d'une fraction de TVA supplémentaire. Par ailleurs, il est instauré une solidarité financière entre les deux sphères, dans le triple contexte d'un renforcement des dispositifs d'allègement du coût du travail, d'une perspective de retour durable à l'équilibre de la sécurité sociale et du maintien d'un déficit budgétaire élevé de l'État.

Cette nouvelle architecture permet de déroger, annuellement, aux dispositions de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, introduit par la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, dite « Veil ». Aux termes de cet article, toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'État, pendant toute la durée de son application.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 prévoyait déjà 2,1 milliards d'euros de mesures non compensées. Cette non-compensation pouvait paraître justifiée, dans la mesure où la Cour des comptes avait relevé, à la fin de 2016, une surcompensation par l'État des allègements généraux de l'ordre de 3 milliards d'euros. L'impact des mesures d'urgence adoptées fin 2018 n'est pas, en revanche, absorbé par cette surcompensation. Le principe de la non-compensation vient exacerber une dérive des comptes sociaux.

Je m'interroge, pour ma part, sur l'architecture des deux lois de financement, la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale. On a l'impression d'une usine à gaz, pleine de compensations et de non-compensations. La sécurité sociale avait vocation, à l'origine, à être financée par les cotisations, mais, aujourd'hui, son financement repose à 50 % sur les cotisations et à 50 % sur la fiscalité. Peut-être faudrait-il revenir sur l'architecture de nos finances publiques.

Venons-en désormais aux perspectives pour 2020. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoit un déficit cumulé du régime général et du FSV de 5,1 milliards d'euros, et il diffère le retour à l'équilibre à l'horizon de 2023. Cette perspective peut sembler optimiste, compte tenu des hypothèses retenues en matière de progression de la masse salariale et en l'absence de mesures structurelles visant les dépenses de l'assurance-maladie. En effet, sans mesure particulière, je ne crois pas du tout au retour à l'équilibre en 2023, car je ne vois pas ce qui pourrait inverser des déséquilibres si importants, d'autant que les nouvelles dépenses non compensées vont être consolidées.

Le texte confirme la non-compensation par l'État d'un certain nombre de dispositions ayant un impact sur les comptes sociaux, dont les mesures d'urgence économiques et sociales. Il prévoit ainsi de limiter la compensation de l'exonération de cotisations sociales visant les jeunes entreprises innovantes, alors qu'il s'agit pourtant d'une exonération ciblée. L'exonération des cotisations et contributions sociales sur les indemnités de rupture conventionnelle des fonctionnaires est par ailleurs assimilée à un allègement général et ne donnera pas lieu à compensation. Donc, même pour ses propres agents, l'État ne compense pas les exonérations qu'il décide...

Ces dérogations, si modestes soient-elles – il s'agit d'environ 36 millions d'euros –, démontrent bien que la logique sur laquelle reposent ces transferts de financement reste confuse et s'avère inadaptée aux difficultés que rencontrent par ailleurs les comptes sociaux. Elles traduisent une lecture à géométrie variable, par le Gouvernement, de sa propre doctrine, telle que définie dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019. La volonté de clarifier les relations financières entre l'État et la sécurité sociale ne résiste pas au souhait de minorer l'impact, pour le budget de l'État, de nouveaux dispositifs, plus ou moins coûteux. Le PLFSS pour 2020 privilégie la confusion et la gestion à vue plutôt qu'une rationalisation, qui avait suscité un certain consensus.

Je ne suis pas hostile à l'idée que l'État puisse bénéficier du retour à meilleure fortune de la sécurité sociale, en limitant ses compensations, puisqu'il a fait l'inverse dans le passé. Toutefois, si cela pouvait s'entendre en 2018, quand l'équilibre des comptes sociaux était envisagé à court terme, cela va aujourd'hui à rebours de la réalité des comptes sociaux.

Lors de son discours de politique générale du 4 juillet 2017, le Premier ministre avait insisté sur la mise en place d'une sorte de règle d'or visant à « proscrire [...] le déficit de nos comptes sociaux ». Cette ambition est-elle encore d'actualité ? Ne faudrait-il pas plutôt fusionner les comptes sociaux avec ceux de l'État ?

Dans ces conditions, et compte tenu de la structure du financement de la sécurité sociale, qui ne repose plus que pour moitié sur les cotisations sociales, je m'interroge sur la pertinence du maintien d'une loi de financement autonome pour la sécurité sociale.

Faute de recettes nouvelles, le PLFSS table sur une stabilisation, en 2020, des recettes existantes. Cela relève néanmoins, pour partie, du faux-semblant, puisque l'on se cantonne à supprimer des rétrocessions à l'État, adoptées l'an dernier, de fractions de TVA et de CSG, pour un montant de 3,1 milliards d'euros, et à majorer la fraction de TVA versée à la sécurité sociale qui dépassera 50 milliards d'euros. Aucune réflexion n'est véritablement engagée sur les niches sociales, malgré ce qui était annoncé, afin de réduire leur coût, estimé à 90 milliards d'euros par an.

Le PLFSS ne prévoit pas, par ailleurs, de réelle maîtrise des dépenses, lesquelles sont appelées à progresser de 2,3 % au cours de l'année, soit une croissance supérieure à la croissance potentielle du pays. Aucune mesure d'économie d'ampleur n'est proposée, à propos notamment de deux postes coûteux : les indemnités journalières pour arrêt maladie – 11,3 milliards d'euros par an, hors congé de maternité – et les transports médicalisés – 5 milliards d'euros –, dont l'étude fait apparaître un certain nombre de dérives.

Un écart avec la cible retenue pour les dépenses est par ailleurs à craindre en 2020, au regard de la diminution constante du reste à charge, de la crise constatée au sein des hôpitaux et de la revalorisation des relations conventionnelles avec les professionnels de santé.

Je conclurai mon propos en abordant la question de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Le creusement du déficit du régime général et du FSV ne remet pas en cause l'extinction de la dette sociale gérée par la Cades à l'horizon de 2024. Il devrait rester, fin 2019, 89,3 milliards d'euros de dette à amortir. Tout est prévu pour que cela s'éteigne bien en 2024. En revanche, l'accroissement du déficit conduit le Gouvernement à renoncer au transfert d'une fraction de CSG vers la Cades – 5 milliards d'euros d'ici à 2022 – en vue d'un apurement de la dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) à partir de 2020.

Le déficit des comptes sociaux devrait conduire la dette de l'Acos à progresser et à demeurer au sein de cette agence, sans être reprise par la Cades ; les déficits structurels que l'on recrée en 2019 entraîneront une dette sociale d'environ 46 milliards d'euros à l'horizon de 2022. L'apurement de la dette de l'Acos doit donc être envisagé à partir de 2024, au travers d'une réaffectation de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), ce qui rend illusoire sa suppression à cette date et écarte une baisse des prélèvements obligatoires.

Reste la question du financement à long terme des préconisations du rapport de Dominique Libault sur la dépendance, dont le coût est estimé à 4,9 milliards d'euros d'ici à 2030, dont 4,1 milliards d'euros d'ici à 2024. En ajoutant ces mesures aux effets de la démographie, le besoin de financement public supplémentaire s'élèverait à 6,2 milliards d'euros d'ici à 2024 et à 9,2 milliards d'euros d'ici à 2030. Les propositions présentées dans le rapport entraîneraient une augmentation progressive de la dépense publique de 1,1 % à 1,6 % du PIB en 2030. À cette date, la charge pour l'État serait comprise entre 4 milliards et 5 milliards d'euros par an.

Afin de faire face à cette charge, le rapport table sur un recours au financement public et à la mobilisation des prélèvements obligatoires existants. Prenant en compte l'apurement total de la dette de la Cades, le rapport Libault préconise ainsi la réorientation de la CRDS vers la dépendance.

Toutefois, je tiens à le rappeler, l'affectation d'une ressource initialement dédiée à l'apurement d'une dette, qui n'est pas une charge, à une nouvelle dépense dégraderait, au sens de la comptabilité nationale et des critères de Maastricht, le solde public. Une altération de 0,3 à 0,4 point de PIB est ainsi évoquée. Cette aggravation du déficit paraît incompatible avec nos engagements européens.

Par conséquent, cette situation financière de nos comptes sociaux laisse le problème du « cinquième risque » entier. En outre, elle ne laisse pas présager de baisse potentielle des prélèvements sociaux.

Le cinquième risque devrait plutôt conduire à accélérer les réformes structurelles au sein des régimes sociaux, afin de réduire leurs dépenses et d'améliorer leurs recettes. Cela suppose une amélioration du pilotage des comptes sociaux, que le présent PLFSS ne propose qu'imparfaitement.

Sous la réserve de ces observations et du sort qui sera réservé aux amendements que présentera la commission des affaires sociales – l'adoption de certains d'entre eux pourrait avoir des conséquences très significatives – je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption de ce PLFSS.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous devons émettre un avis sur un budget considérable, présentant des soldes absolument inquiétants. Il en est un peu du PLFSS comme du PLF : en gros, l'effort est repoussé. L'équilibre annoncé pour demain est reporté à 2023. Si le solde de certaines des branches du régime obligatoire de base est excédentaire, je suis frappé par celui de la branche retraites, qui est très négatif.

Alors que la réforme des retraites s'engage, un certain nombre de maladroites ont été commises, comme l'idée de réformer des régimes qui ne sont pas du tout déficitaires, à l'instar du régime des professions libérales. Je crains que ces maladroites ne conduisent à rendre la réforme extrêmement difficile. Or cette réforme est urgente !

Je suis également frappé par l'importance croissante des transferts. Ainsi, alors que le produit de la TVA est de plus en plus important, il alimente de moins en moins le budget de l'État. Il va déjà, en partie, aux administrations de sécurité sociale. Demain, si la réforme de la taxe d'habitation devait aboutir en l'état, les départements et les intercommunalités en toucheraient également une fraction. Cette évolution est quelque peu inquiétante pour les recettes de l'État, notamment en cas de crise. Celui-ci risque, à l'avenir, de se priver de la principale recette fiscale, dont il perçoit de moins en moins les fruits.

M. Jérôme Bascher. – Le rapporteur a répondu à ma question sur le financement de la dépendance. Le plan Dépendance annoncé pour l'automne est lui-même dépendant de l'équilibre à venir de la sécurité sociale...

Les allègements commencent à ne plus être compensés systématiquement. L'année dernière, on a trouvé une astuce pour justifier qu'ils ne le soient pas. N'y a-t-il pas, de ce point de vue, un risque d'inconstitutionnalité cette année ?

Nous avons voté une loi de programmation des finances publiques, qui a défini une trajectoire pour les finances de l'État, des collectivités locales et de la sécurité sociale. Le Gouvernement, *via* le PLF et le PLFSS, a la main sur le budget de l'État et sur celui de la sécurité sociale. Or ce sont ces budgets qui dérapent. Finalement, les collectivités locales sont les seules à tenir la barre. Alors qu'elles ont bien souvent été mises à l'index, elles sont aujourd'hui les seules à respecter les lois de programmation.

Dès lors, à quoi cela sert-il de revoter une loi de programmation des finances publiques au printemps prochain, sachant qu'elle ne sera pas respectée par ceux qui la font ?

M. Jean-François Rapin. – Le PLF pour 2020 est le troisième que j'examine en tant que sénateur ; je dois dire que je suis assez inquiet.

On sent que l'étau se resserre sur l'idée, qui nous semblait auparavant assez ubuesque, d'une fusion éventuelle, à terme, du PLF et du PLFSS. Cette fusion serait dramatique pour la santé.

Notre modèle, ancien, repose sur la discussion entre les différents partenaires. On sent très bien, dans l'exposé du rapporteur, mais plus encore dans les dispositions du PLFSS, qu'une « bercysation » du système de santé est en cours. À quoi ressemblerait, demain, une négociation de la convention médicale avec Bercy ? Qui fixerait le prix des actes médicaux ? Imagine-t-on que c'est Bercy qui en décide, alors qu'il était jusque-là fixé dans le cadre d'une convention générale, regroupant différents partenaires ?

La résignation avec laquelle nous abordons ce sujet m'inquiète très fortement. Cette attitude, que nous avons eue sur de nombreux sujets – je pense à la loi NOTRe – a amené des cataclysmes et la nécessité de rétropédalages majeurs. En ce qui me concerne, je mènerai le combat pour que les deux budgets ne fusionnent pas. J'y insiste, cette fusion serait une erreur majeure pour notre pays.

Mme Sylvie Vermeillet. – Je souscris complètement aux propos de M. Jean-François Rapin.

Je me souviens très bien que, avant l'épisode des « gilets jaunes », nous nous demandions si l'État n'allait pas « pomper » les excédents annoncés de la sécurité sociale. Par conséquent, je suis d'autant plus surprise que certaines mesures du présent budget ne soient pas compensées. Je suis favorable à ce que des mesures compensées l'année dernière continuent à l'être cette année.

Pour aller plus loin sur la question de la lisibilité, seriez-vous favorable, monsieur le rapporteur, à la réorganisation de la feuille de paie ? On n'y comprend plus rien ! Ne faudrait-il pas, demain, permettre une meilleure visibilité en isolant un bloc contributif, identifiant les cotisations affectées aux risques vieillesse, chômage, maladie ou accident du travail, des cotisations permettant de financer la solidarité ? Cela permettrait de commencer à y voir un peu plus clair sur les prélèvements obligatoires... Il en va de même dans le budget de la sécurité sociale pour 2020 : on ne comprend pas pourquoi certaines mesures continuent à être compensées, quand d'autres ne le sont plus.

M. Antoine Lefèvre. – Je partage l'inquiétude exprimée par notre rapporteur, qui a bien détaillé le problème de lisibilité et de sincérité du PLFSS.

Je le rejoins sur le cinquième risque : malgré les discours et les engagements, on s'éloigne constamment de la prise en compte de la dépendance, ce qui commence à poser des difficultés sur nos territoires, dans le quotidien de nos concitoyens. Cela peut mener à de nouveaux débordements, après le mouvement des « gilets jaunes ».

Il paraît vital d'accélérer la réforme des régimes sociaux. À cet égard, il convient de prolonger l'alerte lancée par M. le rapporteur. Je dois dire que, compte tenu du constat qu'il a dressé, sa conclusion me surprend.

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – Presque toutes les questions qui m'ont été posées abordent de près ou de loin l'organisation de nos finances publiques. Cela prouve bien que c'est un vrai sujet. La lisibilité d'antan, quand le système de sécurité sociale était financé quasiment exclusivement par les cotisations sociales, a disparu. Je n'imagine pas que le niveau de prélèvements sociaux opéré sur la fiche de paie de nos concitoyens puisse encore augmenter. On ponctionne aujourd'hui environ 25 % du salaire brut de nos salariés : c'est comme si leur salaire ne leur était pas versé un mois sur quatre !

Or, sur le moyen et le long terme, compte tenu des besoins, on n'aura pas moins besoin d'argent pour financer la santé ou la dépendance. Dans le même temps, les coûts de l'intervention sociale ne diminueront pas... Nous sommes donc durablement installés dans une situation où le modèle social français n'est plus financé par les cotisations. Il l'est à près de 50 % par d'autres produits, principalement les produits de la fiscalité. Ce mouvement me paraît quasiment irréversible. Par conséquent, le modèle auquel nous pouvons être attachés ne me semble plus justifié.

S'agissant des non-compensations, je ne peux pas véritablement répondre à votre question, M Jérôme Bascher. On verra ce qu'en dira le Conseil constitutionnel s'il en est saisi. On voit bien que des entorses à la loi Veil ont été commises par tous les gouvernements.

Une trajectoire des finances publiques est-elle utile ? Il faut bien que l'on ait des prévisions. Certes, entre ce qui nous a été annoncé au début de l'année et le résultat fin 2019, il y a 5,5 milliards d'euros d'écart. Comme je vous l'ai expliqué, cet écart est dû, pour moitié, aux annonces intervenues à la suite du mouvement des « gilets jaunes » et, pour moitié, au pilotage. De toute évidence, il s'agit soit d'une erreur d'interprétation ou de prévision sur les grands critères macroéconomiques, soit de grands événements imprévisibles qui sont intervenus. Quoi qu'il en soit, une telle situation n'est pas satisfaisante.

Concernant la fusion des deux budgets, je ne suis pas certain qu'elle poserait plus de problèmes qu'il y en a aujourd'hui en matière de santé publique ou de santé de ville. L'argent dépensé, les énergies déployées, le nombre incommensurable de personnes et d'agences intervenantes dans un circuit où la dette passe de l'un à l'autre me laissent perplexes : si cette machinerie était simplifiée, le coût qui serait économisé pourrait être reversé dans des crédits d'intervention pour la santé publique.

Il n'est pas question d'aller plus loin aujourd'hui sur la question. En tout état de cause, il faut bien distinguer le sujet du déficit de celui de notre organisation pour y faire face.

Pour rebondir sur les propos de Jean-François Rapin, il n'existe pas de leadership des partenaires sociaux qui permette de dialoguer avec le Gouvernement et de s'opposer à ses décisions. Le ministère de la santé décide de tout : l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), les taux, etc.

Je tiens à vous rassurer : la fusion des deux budgets permettra de réaliser des économies, mais ne fera pas disparaître pour autant le paritarisme. Je rappelle, par ailleurs, que certaines interventions sociales de l'État ne donnent pas lieu à un budget spécifique, mais impliquent pourtant le paritarisme.

Je suis d'accord avec Sylvie Vermeillet pour simplifier et rendre plus lisible la feuille de paie, à la fois pour les employeurs, qui doivent se faire aider pour l'établir, et pour les salariés.

Pour répondre à Antoine Lefèvre, je fais en sorte que ce Plfss soit le plus lisible possible. Alors que la dette de l'Acoss était reprise en partie par la Cades et que le financement de la sécurité sociale devait s'établir à zéro en 2024, le déficit structurel s'élève pour 2019 à 5,4 milliards d'euros. Les déficits qui vont s'empiler jusqu'en 2023. Lorsque la Cades aura terminé de rembourser l'ensemble de sa dette sociale, du côté de l'Acoss, celle-ci aura atteint 46 milliards d'euros. Comment la rembourser ?

La Cades avait été créée pour faire face à une dette d'environ 50 milliards d'euros. On revient donc à la case départ pour ce qui concerne la dette globale de nos comptes sociaux.

M. Thierry Carcenac. – Situation détériorée dans les hôpitaux, problématiques liées au vieillissement, etc. : je ne vois pas comment on pourrait agir en matière de dépenses. Quant aux recettes, elles proviennent des revenus des salariés, des retraités et des consommateurs ; il y a donc un véritable problème de financement, lequel se répercutera sur les collectivités locales. C'est inquiétant.

Pour le groupe socialiste, concernant les dépenses, le compte n'y est pas. Pour rétablir l'équilibre, l'État ponctionne à chaque fois nos concitoyens, sans qu'il y ait de compensation. Nous avons fait confiance au Gouvernement sur divers sujets au début du quinquennat. Or le pays a connu une crise et la situation est désormais inextricable. Il faut une remise à plat. Je ne suivrai donc pas le rapporteur spécial, qui est d'avis d'accepter le PLFSS. Nous refuserons de voter ces crédits.

M. Alain Houpert. – Merci pour cette description du merveilleux naufrage de la sécurité sociale. Sous l'iceberg de la maladie, il y a le cinquième risque : la dépendance.

Je ne suis pas d'accord avec le rapporteur spécial sur la fusion des deux budgets, car Bercy décide de tout, des coups de rabot comme du prix des médicaments. La loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST) a été dramatique pour les hôpitaux, pour l'industrie pharmaceutique française, qui n'existe plus, et pour l'emploi ; il n'y a plus de secrétaires médicales !

La santé est une richesse, car elle implique des dépenses, mais aussi des recettes, des emplois, un maillage territorial. Le jour où les médecins n'auront plus comme interlocuteurs que les inspecteurs de Bercy, ce sera bien triste. De brillants professionnels partiront, à l'instar de Roger Guillemin, médecin généraliste bourguignon qui a quitté la France pour les États-Unis en 1976 et obtenu le prix Nobel en 1977, ou de l'inventeur du tamoxifène, lui aussi dijonnais.

M. Didier Rambaud. – Vous avez souligné le bien-fondé de la prime exceptionnelle dite « gilets jaunes », reconduite en 2020 pour les personnes ayant perçu au cours de l'année n-1 jusqu'à trois fois la valeur du Smic. Est-il vrai qu'elle ne serait

dorénavant applicable qu'aux entreprises ayant conclu un accord d'intéressement avant juillet 2020 ?

La Cades ne pourrait-elle servir à l'avenir à financer la dépendance ?

M. Patrice Joly. – J'approuve l'idée de simplifier la feuille de paie, mais l'enjeu est surtout son montant et le pouvoir d'achat. À cet égard, les cotisations sociales constituent un revenu différé.

Sur l'évolution du solde de la sécurité sociale, on ne peut que constater le déficit projeté, le report des perspectives de retour à l'équilibre et l'absence de mesures de compensation. On assiste à une remise en cause des modalités de fonctionnement et de financement de notre protection sociale, dont la marque de fabrique est la participation des partenaires sociaux ainsi que la référence aux valeurs du Conseil national de la Résistance (CNR), au sein duquel toutes les sensibilités politiques étaient représentées et dont nous pourrions encore nous inspirer.

L'Ondam est plus faible que prévu, avec un taux de 2,3 %, alors même que les hôpitaux sont en difficulté et que les charges augmentent. L'économie réalisée, à hauteur de plus de 4 milliards d'euros, risque de peser surtout sur l'hôpital public, et ne facilitera pas la mise en œuvre des missions des nouveaux hôpitaux de proximité.

M. Charles Guené. – Je soutiens le rapporteur. Nous ne sommes plus en 1945 et la sécurité sociale ne repose plus sur le lien salarial ; notre société est d'ailleurs totalement différente. Les charges sociales pénalisant la compétitivité de nos entreprises, il a fallu trouver d'autres ressources. Il faut donc se poser la question de l'organisation de ce budget. Quant à l'intervention de Bercy, elle ne date pas d'hier. Le sujet qui doit nous occuper est la gouvernance systémique, pour les collectivités locales comme pour le budget général. La séparation des budgets date un peu...

M. Alain Joyandet, rapporteur pour avis. – Je tiens à dire à Thierry Carcenac qu'ayant été président d'un hôpital départemental pendant 23 ans, je ne sous-estime pas les besoins d'avenir. Mon objectif, en remettant à plat l'organisation actuelle, qui ne fonctionne plus sur la base des fondamentaux du CNR, est de réaliser des économies importantes et de les réinjecter sur le terrain. J'ai en effet pu observer les difficultés des maisons de santé. Par ailleurs, ayant effectué il y a quelques années un contrôle sur pièces et sur place à la direction générale de la santé (DGS), j'ai constaté que les effectifs avaient augmenté de 16 % en cinq ans ! Je souhaite poser le débat : ne faudrait-il pas simplifier la mécanique ?

Certes, les absences de financement et la nouvelle dette – un écart de 5 milliards d'euros par rapport au budget 2019 ! – justifieraient que l'on renvoie ce texte ; or nous voulons en débattre. La commission des affaires sociales, saisie au fond, ne se prononcera que demain sur ce texte et proposera des modifications.

Je ne partage pas l'avis d'Alain Houpert sur l'architecture de notre système de protection sociale. Quant aux illustres Dijonnais qui ont quitté le pays, je regrette leur départ autant que lui sans y pouvoir grand-chose.

J'approuve la prime exceptionnelle à hauteur de 1 000 euros évoquée par Didier Rambaud, même si nous ne disposons pas d'évaluation quant à ses effets, et je trouve positif qu'elle soit exonérée de charges. Le problème est la moindre recette constatée par la sécurité

sociale ; il aurait fallu compenser. Contrairement à l'an passé, l'exonération de cotisations et de contributions sociales est néanmoins conditionnée à la conclusion d'accords d'intéressement par les entreprises concernées

Pour ce qui concerne la Cades, environ 20 milliards d'euros de prélèvements obligatoires seront disponibles à partir de 2024, puisque la Cades aura fini de rembourser la dette sociale. Il serait possible de reprendre la dette de l'Acoss, qui sera de près de 50 milliards d'euros, pour l'affecter à une Cades « prolongée » – si rien n'est prévu, elle doit en effet disparaître en 2024 – ; il s'agirait du prolongement d'un remboursement de dette.

Au sens de la comptabilité publique, un remboursement de dette ne creuse pas le déficit puisque la dette n'est qu'une charge d'ores et déjà comptabilisée. En revanche, le financement d'une dépense supplémentaire par les ressources affectées aujourd'hui à la Cades entraînerait un déficit budgétaire supplémentaire. C'est toute la différence entre comptabilité et besoin de fonds de roulement. Quoi qu'il en soit, à quoi cela sert-il d'avoir deux comptabilités séparées ?

Je suis attaché, comme Patrice Joly, à la philosophie du CNR, mais elle n'est pas gravée dans le marbre. Par ailleurs, on peut considérer que les prélèvements sociaux constituent un revenu différé, mais trop d'impôt et de charges tuent l'impôt et les charges !

Concernant l'Ondam, en termes macroéconomiques, les besoins et les prélèvements sont à un tel niveau que 2,3 points de recette supplémentaire garantis chaque année représentent un certain confort, soit tout de même le double de l'inflation.

Je remercie enfin M. Charles Guené pour son soutien.

La commission émet un avis favorable sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, sous réserve du sort qui sera réservé aux amendements que présentera la commission des affaires sociales.

Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Santé » - Examen du rapport spécial

M. Alain Joyandet, rapporteur spécial de la mission « Santé ». – Peut-on encore parler de budget « Santé » ?

La mission « Santé » tend, en effet, à se résumer au programme 183 « Protection maladie », principalement dédié au financement de l'aide médicale d'État, qui concentre 82 % des crédits.

La faiblesse des moyens accordés au programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins », qui représentait 46 % des crédits de la mission « Santé » en 2014, est principalement due à des mesures de périmètre, accompagnées de rabots sur les dépenses d'intervention. L'effort de maîtrise des dépenses sur la mission repose d'ailleurs uniquement sur le programme 204, dont les crédits ont diminué de 69 % depuis 2013, tandis que le programme 183 a vu ses crédits progresser de 27 % sur la même période.

Dans ces conditions, en raison d'importantes mesures de périmètre (- 266,1 millions d'euros), sur lesquelles je vais revenir, les crédits de paiement demandés au

titre de la mission « Santé » pour 2020 s'élèvent à 1 143,5 millions d'euros. À périmètre constant, ce montant correspond à une baisse de 1 % par rapport à 2019.

S'agissant des mesures de périmètre, je m'interroge sur leur bien-fondé. Elles consistent en effet en des transferts de crédits destinés à des opérateurs du budget de l'État vers la sécurité sociale. Ceux-ci ne m'apparaissent pas suffisamment justifiés et ne peuvent uniquement être motivés par une clarification des compétences entre l'État et la sécurité sociale, sauf à conduire à la disparition de la mission « Santé » du budget de l'État. Les missions assignées à l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) et à l'Agence nationale de santé publique (ANSP) ne relèvent pas, de prime abord, d'une logique contributive que suppose, pourtant, leur rattachement au budget de la sécurité sociale.

Au-delà des questions de périmètre, je m'interroge sur l'efficacité même du programme dédié à la prévention. Les indicateurs de performance visant la lutte contre le tabagisme, la vaccination contre la grippe ou le dépistage du cancer colorectal suscitent des interrogations sur l'efficacité de la dépense publique en matière de prévention, tant les résultats ne sont pas au rendez-vous.

Je m'inquiète, en outre, de l'écart entre les ambitions annoncées par le Gouvernement en matière de santé et leur traduction budgétaire. Ainsi, le respect, par l'Institut national du cancer (INCa), de la trajectoire de diminution des emplois sous plafond peut susciter des réserves. La loi du 8 mars 2019 visant à renforcer la prise en charge des cancers pédiatriques par la recherche, le soutien aux aidants familiaux, la formation des professionnels et le droit à l'oubli a, en effet, confié de nouvelles missions à l'INCa. Dans ces conditions, il convient de revoir cette contrainte pour le seul opérateur financé par la mission « Santé ». Pour l'heure, l'INCa contourne cette contrainte par le recrutement de contrats à durée déterminée, afin de faire face à une augmentation des projets traités.

Le projet annuel de performances 2020 insiste, par ailleurs, sur le fait que l'INCa continuera à participer à l'effort de maîtrise des dépenses et que la mutualisation inter-agences sera privilégiée. Face à la montée en puissance de ses missions, il apparaît indispensable que la rationalisation des moyens continue à s'opérer en ce sens et que le recrutement ne constitue pas la seule variable d'ajustement. Le rattachement de l'ANSP et de l'ANSM au budget de la sécurité sociale ne doit pas avoir comme effet collatéral un affaiblissement de la logique de mutualisation, dont l'INCa pourrait être la victime collatérale.

Concernant le programme 204, je relève un effort de sincérité budgétaire dans deux dossiers, qui vient répondre directement aux remarques que le Sénat avait formulées à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2018, au cours de laquelle nous avons entendu Agnès Buzyn.

Le premier concerne l'agence de santé de Wallis-et-Futuna qui devrait bénéficier, en 2020, d'une subvention de 43,8 millions d'euros en crédits de paiement, soit une progression de 7 millions d'euros par rapport à la loi de finances de 2019. L'augmentation vise à mieux prendre en compte les surcoûts liés aux évacuations sanitaires vers la Nouvelle-Calédonie, les établissements métropolitains, voire les hôpitaux australiens. Cette hausse des crédits accordés répond à nos observations sur la sous-budgétisation constatée au cours des derniers exercices. Elle ne saurait cependant constituer une fin en soi et incite à la mise en œuvre d'une réflexion sur l'offre de soins sur ce territoire. L'agence de santé de Wallis-et-Futuna représente en effet près de 20 % des crédits du programme 204.

Le second dossier concerne le dispositif d'indemnisation de victimes de la dépakine. La réduction de 25 millions d'euros du montant prévisionnel des dépenses prend acte de la réalité du processus de collecte des informations. Cette diminution représente un tiers des crédits accordés en 2019.

Venons-en désormais au programme 183, dédié quasi intégralement à l'aide médicale d'État (AME).

Le maintien au niveau de 2019 des crédits dédiés à l'AME, soit 934,4 millions d'euros, n'apparaît pas soutenable au regard de la progression de la dépense constatée en 2018 (+ 52 millions d'euros) et des premiers retours de terrain concernant 2019. Nous assistons à une augmentation régulière du recours à l'AME de droit commun depuis 2012 : + 46 % en montant et + 25 % en nombre de bénéficiaires.

Les crédits prévus pour 2020 traduisent, de fait, une nouvelle sous-budgétisation de l'AME pour soins urgents (30 millions d'euros entre l'exécution 2018 et la prévision 2019 et 2020), qui se traduira inévitablement par une progression de la dette à l'égard de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM), déjà établie à 35,3 millions d'euros.

La part croissante des dépenses d'AME dans le budget de la mission « Santé » (82 %) tend à réduire celui-ci à une enveloppe de financement de ce dispositif. Son dynamisme, conjugué à une sous-budgétisation récurrente, incite à l'adoption de mesures structurelles visant les modalités d'accès aux soins et le panier de soins, afin de limiter sa progression, de répondre à l'impératif de sincérité budgétaire et de garantir la soutenabilité de la mission.

Le Gouvernement a annoncé réfléchir à un éventuel accord préalable de l'assurance maladie pour les soins non vitaux et non urgents.

J'ai intégré cette idée dans l'amendement n° 2 que je sou mets aujourd'hui à votre vote. Cet amendement propose de remplacer l'AME par une aide médicale d'urgence (AMU). Il reprend les contours de l'amendement qui avait été déposé par notre collègue Roger Karoutchi.

Cette AMU limiterait la prise en charge au traitement des maladies graves et des douleurs aiguës, aux soins liés à la grossesse et ses suites, aux vaccinations réglementaires et aux examens de médecine préventive. Je souhaite également que soit rétabli un droit de timbre annuel devant être acquitté par tous les demandeurs de l'AMU afin de pouvoir bénéficier du dispositif. Ce droit de timbre, introduit en loi de finances pour 2011 pour les demandeurs d'AME de droit commun, a été supprimé en loi de finances rectificative pour 2012. Une somme de 30 euros pourrait être demandée.

Je vous propose, en cas de rejet de cet amendement en séance, un amendement de repli, le n° 3, visant uniquement à ce que l'accord préalable de l'assurance maladie soit mis en œuvre pour les soins non vitaux et non urgents.

L'amendement n° 1 est destiné à tenir compte, au niveau budgétaire, de la transformation de l'AMU en AME. Aux termes de cet amendement, les crédits de paiement et les autorisations d'engagement relatifs à l'AME prévus au sein du projet de loi de finances pour 2020 seraient réduits de 300 millions d'euros.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je soutiens les amendements du rapporteur spécial, relatifs à l'AME. On constate en effet des dérives. Le problème était nié, il est aujourd'hui reconnu.

M. Antoine Lefèvre. – Pour ce qui concerne l'AME, la France a un régime plus favorable que ses partenaires européens, notamment l'Allemagne.

Je m'inquiète par ailleurs de la situation de la psychiatrie en France. Dans ma ville de Laon, il n'y a plus qu'un seul médecin dans cette discipline. La baisse des crédits est très préoccupante à cet égard.

M. Roger Karoutchi. – Je soutiens également les amendements du rapporteur. L'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale des finances ont remis au Gouvernement un rapport qui insiste, d'une part, sur les dérives, et, d'autre part, sur le fait que des réseaux, mais aussi des médecins et responsables de santé dans certains pays, encouragent des patients à venir se faire soigner en France. La transformation de l'AME en AMU n'équivaut pas à laisser dans la rue des personnes contagieuses ; cet argument est inepte, voire débile. Le système ne pourra pas durer si l'on ne met pas fin aux abus : on ne sauvera l'AME qu'en la transformant en AMU.

M. Thierry Carcenac. – Je ne sais si cet amendement permettra d'améliorer la situation, mais j'observe que certaines interventions seront subordonnées à un accord préalable de l'assurance maladie ce qui me paraît complexe à mettre en œuvre. Nous ne pouvons pas vous suivre sur ce terrain. Comment avez-vous déterminé la somme de 300 millions d'euros ?

M. Michel Canévet. – La réduction de 300 millions d'euros des crédits de paiement et des autorisations d'engagement de l'action « Aide médicale de l'État » n'entraînera-t-elle pas un accroissement de la dette envers la CNAM ?

Comment expliquer la faible participation au dépistage du cancer colorectal, qui représente un tiers de la tranche d'âge entre 50 et 74 ans ?

M. Alain Joyandet, rapporteur spécial. – Je remercie le rapporteur général pour son soutien. Roger Karoutchi l'a dit, il n'y a pas, d'un côté, ceux qui veulent soigner les migrants et, de l'autre, ceux qui veulent les laisser sans soins. Nous essayons de trouver un système rationnel. La France est le pays le plus généreux dans ce domaine. Or des réseaux organisent actuellement la venue de migrants clandestins, afin qu'ils y bénéficient de soins gratuits. Le tarif payé aux passeurs est bien plus élevé que 30 euros ! Observons, à cet égard, que le flux d'immigration clandestine recule en Europe, mais que, dans notre pays, il est en augmentation de plus de 20 %.

Pour l'AME, il semble ne pas y avoir de limites budgétaires, tandis que les politiques de santé publique sont rabotées. Il en va ainsi de l'INCa. Les pourcentages de dépistage ne sont pas clairement à la hauteur, ce qui a des conséquences en termes de coûts puisqu'il faut ensuite financer des soins lourds. Mme Buzyn avait reconnu cet échec devant notre commission des finances en juin dernier.

Je répondrai à Thierry Carcenac que nous avons fixé à 300 millions d'euros la diminution de l'AME en observant les chiffres des années antérieures, notamment la situation de 2012, lorsque le droit d'entrée a été supprimé.

Sur l'accord préalable du médecin de la sécurité sociale, je suis dubitatif. Attendons les annonces que fera le Gouvernement demain sur ce point.

La réduction de 300 millions d'euros ne fera pas augmenter la dette envers la CNAM, car le système ainsi réformé coûtera moins cher. Le dispositif global proposé par le Sénat, qui vise à revoir le panier de soins, est constitué d'amendements d'appel formant un ensemble cohérent.

Nous verrons si le rapport cité par Roger Karoutchi sera suivi d'effet.

En conclusion, le budget « Santé » se réduit comme une peau de chagrin. Deux organismes publics, sur quatre, sont transférés à la Sécurité sociale. On observe donc une baisse très importante des crédits à périmètre courant. L'État ne consacre pas suffisamment de moyens à la politique publique de santé, notamment dans le domaine de la prévention. Pour l'instant, il n'a pas osé réformer l'AME, dont la dérive coûte davantage que le plan annuel destiné à sauver l'ensemble du dispositif d'urgence français. On dépense par an, pour l'AME, 200 à 300 millions d'euros de trop.

Article 38

État B

L'amendement n° 1 est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Santé », sous réserve de l'adoption de son amendement.

Articles additionnels après l'article 78

Les amendements n°s 2 et 3 sont adoptés et deviennent des articles additionnels.

La réunion est close à 16h40.

Mercredi 6 novembre 2019

- Présidence de M. Vincent Éblé, président, puis de Mme Christine Lavarde, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 8 h 35.

Projet de loi de finances pour 2020 – Examen des principaux éléments de l'équilibre – Tome I du rapport général

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons ce matin le rapport de notre rapporteur général Albéric de Montgolfier sur les principaux éléments de l'équilibre du projet de loi de finances (PLF) pour 2020.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les grandes masses n'ont guère évolué depuis le débat d'orientation des finances publiques (DOFP) de l'été dernier. L'optimisme gouvernemental doit être tempéré : alors que le Gouvernement se félicite de ses prétendus bons résultats, plusieurs éléments ne peuvent que nous inquiéter, au premier rang

desquels l'abandon du redressement des comptes publics et nos marges de manœuvre réduites en cas de nouvelle crise.

Le scénario macroéconomique constitue, cette année encore, une base crédible pour construire le budget, mais il est entouré de fortes incertitudes. Le Gouvernement revoit légèrement à la baisse ses hypothèses de croissance, en raison notamment du faible dynamisme du commerce extérieur. Après 1,4 % en 2019, l'évolution du produit intérieur brut (PIB) serait limitée à 1,3 % en 2020, comme en 2021, contre une prévision de 1,4 % dans le cadre du DOFP. Le Gouvernement maintient en revanche sa prévision de croissance à 1,4 % pour 2019, ce qui semble un peu optimiste au regard du rythme de croissance de l'économie française au cours des derniers mois : la croissance de trimestre à trimestre s'est établie à 0,3 % depuis le début de l'année ; or, un tel rythme aboutirait à une croissance annuelle de 1,3 % à l'issue de l'exercice, soit un niveau inférieur de 0,1 point à la prévision gouvernementale. Pour être atteinte, l'hypothèse de croissance gouvernementale supposerait un rythme de croissance supérieur à 0,5 % au dernier trimestre, ce qui n'a pas été observé depuis 2017 et paraît difficilement compatible avec le contexte international et les dernières enquêtes de conjoncture ; c'est donc un scénario difficilement atteignable. Ce n'est en tout cas pas l'hypothèse retenue par la majorité des prévisionnistes, qui considèrent que la croissance de l'économie française devrait se limiter à 1,3 % en 2019. Le scénario de croissance gouvernemental me semble donc très légèrement optimiste pour 2019. Il est toutefois inutile d'épiloguer trop longuement car les enjeux sont modestes pour les finances publiques : une croissance inférieure de 0,1 point à la prévision se traduit par une augmentation du déficit public de seulement 0,06 point de PIB.

S'agissant de 2020, la prévision de croissance retenue par le Gouvernement se situe dans la moyenne des estimations disponibles – OCDE, Banque de France, FMI, *etc.* – et paraît plausible, à défaut d'être raisonnable.

D'autres hypothèses jouent un rôle important pour les finances publiques, notamment l'élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité économique et la question d'une éventuelle remontée des taux d'intérêt. Depuis le début du quinquennat, le Gouvernement a ainsi pu bénéficier non seulement d'une croissance de rattrapage, mais aussi d'un fort dynamisme des prélèvements obligatoires et d'une baisse de la charge de la dette, qui ont grandement facilité l'atteinte de ses objectifs budgétaires.

Dans le cadre du présent budget, le Gouvernement fait l'hypothèse raisonnable d'un retour à une élasticité unitaire en 2019 et en 2020. Le scénario de remontée des taux d'intérêt est significativement revu à la baisse par rapport au programme de stabilité d'avril dernier, dont nous avons souligné le caractère conservateur, mais il reste très prudent. Le Gouvernement anticipe ainsi une remontée du taux d'intérêt des obligations assimilables du Trésor (OAT) à 10 ans à 0,7 % en fin d'année 2020, alors que les marchés financiers et les conjoncturistes estiment qu'il sera toujours à zéro. Selon le consensus global, les taux devraient rester bas encore un certain temps. Nous pourrions donc bénéficier à nouveau d'une bonne nouvelle sur ce plan en exécution budgétaire. Au total, le scénario macroéconomique constitue donc une base crédible pour asseoir le budget, ainsi que l'a d'ailleurs souligné le Haut Conseil des finances publiques.

Ce budget est cependant entouré de fortes incertitudes et Bruno Le Maire a souligné de nombreux risques lors de son audition devant notre commission. Ces incertitudes tiennent notamment aux aléas susceptibles de peser sur le scénario de croissance gouvernemental, en particulier au plan externe. J'ai, comme à l'accoutumée, élaboré

deux scénarios macroéconomiques alternatifs à partir des prévisions les plus optimistes et les plus pessimistes des instituts de conjoncture afin de mesurer la sensibilité de la trajectoire budgétaire aux hypothèses macroéconomiques retenues. La réalisation du scénario défavorable conduirait à dégrader le niveau du déficit de 0,5 point de PIB en 2020, tandis que la réalisation du scénario favorable l'améliorerait de 0,3 point de PIB : les aléas baissiers l'emportent donc sur les aléas haussiers. La réalisation du scénario défavorable conduirait par ailleurs à porter le ratio d'endettement au niveau du seuil symbolique de 100 % du PIB dès 2020.

Alors qu'il serait donc nécessaire de retrouver des marges de manœuvre budgétaires, il apparaît clairement, à mi-quinquennat, que le Gouvernement a totalement renoncé à redresser les comptes publics, profitant des taux bas. Les grandes déclarations ministérielles sur « la dette, c'est le cancer de la France », c'est du passé !

Les objectifs budgétaires du Gouvernement sont une nouvelle fois revus à la baisse. Sur le plan du solde public, l'amélioration prévue en 2020 est inférieure de 0,1 point à celle attendue dans le DOFP. Cela traduit non seulement la révision à la baisse de l'hypothèse de croissance précédemment décrite, mais également une moindre maîtrise de la dépense publique. Le Gouvernement s'éloigne un peu plus encore de son objectif de retour à l'équilibre à la fin du quinquennat : alors que le programme de stabilité 2018 anticipait un excédent de 0,3 % du PIB en 2022, le Gouvernement prévoit désormais un déficit de 1,5 % du PIB à cette date. Sur l'ensemble du quinquennat, la réduction de l'endettement ne serait que de 0,7 point de PIB, soit un niveau dix fois inférieur à celui attendu dans le cadre du programme de stabilité de l'an dernier !

Dans sa communication, le Gouvernement met en avant la forte baisse du déficit prévue l'an prochain, qui passerait de 3,1 % à 2,2 % du PIB. Cette présentation est toutefois trompeuse, car ce recul du déficit nominal est exclusivement lié à la conjoncture et au contrecoup de la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ; le solde structurel pour 2020 est d'ailleurs strictement identique à celui attendu pour 2019.

Ce phénomène n'est pas nouveau. Depuis le début du quinquennat, le Gouvernement a en effet pu bénéficier de la conjoncture et de la baisse des taux pour réduire le déficit nominal, sans effort structurel. Sans le rebond de la croissance et la baisse de la charge de la dette, le déficit serait ainsi plus élevé en 2020 qu'en 2017 et dépasserait toujours le seuil maastrichtien de 3 % du PIB.

Le Gouvernement explique cette absence d'amélioration de la situation structurelle des comptes publics par le financement des mesures de diminution des prélèvements obligatoires : l'effet défavorable des baisses d'impôts sur les indicateurs structurels masquerait ainsi un effort de maîtrise de la dépense publique de grande ampleur. Cette thèse résiste mal à l'analyse : l'effort de maîtrise de la dépense apparaît aussi faible sous la présidence d'Emmanuel Macron que sous celle de François Hollande, une fois la diminution de la charge de la dette neutralisée ; encore faut-il ajouter que l'effort en dépense réalisé en 2018 est gonflé par les facteurs exceptionnels que constituent le contrecoup de la recapitalisation d'Areva effectuée en 2017 et le moindre remboursement de la taxe à 3 % sur les dividendes. Le bilan à mi-parcours de la présente majorité apparaît donc aussi décevant que celui du quinquennat précédent.

En l'absence d'effort structurel de redressement des comptes publics et compte tenu de l'effet anesthésiant de la baisse des taux d'intérêt, la stratégie budgétaire attentiste du

Gouvernement n'est pas exempt de risques, tant sur le plan politique qu'économique. Alors même que la Commission européenne est en cours de renouvellement et que la France n'est donc pas assurée de bénéficier de la même souplesse qu'auparavant, le scénario budgétaire gouvernemental n'a jamais été aussi éloigné des règles budgétaires européennes. Pour 2020, la déviation maximale autorisée sur un an serait dépassée par la France pour les trois règles auxquelles nous sommes soumis : le Gouvernement ne prévoit aucun ajustement structurel en termes de déficit et de dette et la croissance des dépenses publiques pilotables sera plus de deux fois plus rapide que recommandé.

Quelle que soit la réaction des institutions européennes, le choix du Gouvernement de reporter le redressement des comptes publics risque de fragiliser encore un peu plus l'architecture de la zone euro. Alors que les pays peu endettés tels que les Pays-Bas et l'Allemagne pourraient dépenser davantage, les pays très endettés comme la France ou l'Italie devraient au contraire reconstituer des marges de manœuvre budgétaires en vue de la prochaine crise. Or, c'est l'inverse qui se produit ! La comparaison des trajectoires d'endettement de la France, des Pays-Bas et de l'Allemagne depuis la mise en place de la monnaie unique est, de ce point de vue, particulièrement éclairante : alors que l'endettement des trois pays était comparable en 1998 et que tous les pays ont eu recours à l'endettement après la crise de 2008, l'écart d'endettement s'est accentué à compter de 2012 et atteindra 54 points de PIB avec les Pays-Bas et 47 points de PIB avec l'Allemagne d'ici la fin du quinquennat.

Surtout, la France risque de ne pas pouvoir faire face au prochain ralentissement économique, faute d'avoir reconstitué à temps ses marges de manœuvre budgétaires. La situation est d'autant plus préoccupante que la politique monétaire est déjà fortement mobilisée et pourra donc difficilement prendre le relais. Avec sa politique budgétaire attentiste, le Gouvernement me semble donc jouer avec le feu et risque de se retrouver dans une situation comme l'Italie, dans laquelle il ne sera plus en capacité d'emprunter.

Le Gouvernement s'est engagé dans une baisse des prélèvements obligatoires depuis le début du quinquennat. On notera toutefois la hausse et la création d'un florilège de taxes prétendument écologiques qui ne sont en réalité que de simples taxes de rendement : l'écologie a bon dos ! Hors transformation du CICE, les mesures nouvelles portées par le Gouvernement devraient ainsi réduire les prélèvements obligatoires de 10 milliards d'euros en 2020, dont 90 % au bénéfice des ménages.

Cette baisse des prélèvements obligatoires devra s'accompagner d'un effort de maîtrise de la dépense publique pour que le Gouvernement puisse respecter sa trajectoire budgétaire, aussi peu ambitieuse soit-elle.

Apprécier la répartition des efforts demandés impliquerait de comparer l'évolution de la dépense publique de chaque sous-secteur à la croissance de la dépense qui serait observée à politique inchangée. Malheureusement, le Gouvernement n'a jamais communiqué aux parlementaires ses estimations de la croissance tendancielle de la dépense, contrairement à ses prédécesseurs. Afin d'essayer de surmonter cette difficulté, j'ai tenté de lister et répartir les principales mesures d'économies en dépense prévues l'an prochain. La répartition de l'effort de maîtrise de la dépense prévu au titre de l'année 2020 peut alors être comparée au poids que représente chaque sous-secteur dans la dépense publique totale : si la contribution de la sphère sociale à l'effort de maîtrise de la dépense correspond exactement à son poids dans la dépense publique – 47 % –, on observe une surcontribution de la sphère locale – qui représente 31 % des mesures d'économies en 2020, pour un poids dans la dépense publique

de 20 % –, qui vient compenser la faiblesse de l'effort de maîtrise de la dépense prévu au niveau de l'État. L'effort collectif de maîtrise de la dépense pèsera une nouvelle fois l'an prochain de façon disproportionnée sur la sphère locale alors que l'État, pour sa part, s'exonère de tout effort.

Le déficit budgétaire de l'État pour 2019 devrait finalement être de 96,3 milliards d'euros, alors que les mesures votées l'an dernier à la suite des mouvements sociaux l'avaient porté à 107,7 milliards d'euros en loi de finances initiale. Une évolution aussi importante en exécution est absolument inédite au cours des années récentes. Elle résulte de rentrées fiscales meilleures que prévu, mais aussi de ce qu'il faut bien appeler une réserve de budgétisation : comme nous l'avions dénoncé, la charge de la dette avait été surestimée et crée une petite marge de manœuvre. L'année 2019 a aussi été marquée par la transformation du CICE qui a eu un impact temporaire d'environ 10 milliards d'euros sur le déficit ; celui-ci aurait donc dû s'améliorer mécaniquement en 2020, d'autant qu'il a bénéficié de l'évolution spontanée des recettes. Or le déficit ne diminue que de 3,2 milliards d'euros. Il serait même stable si l'État avait compensé à la Sécurité sociale les mesures décidées dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales de décembre 2018. Les raisons de cette évolution du déficit sont claires : les diminutions de prélèvements obligatoires ne sont pas compensées par des baisses de dépenses, puisque celles-ci augmentent au contraire de 7,7 milliards d'euros.

La charge de la dette continue à s'alléger presque chaque année tandis que la dette négociable de l'État, elle, s'alourdit, pour atteindre 1 915 milliards d'euros, sans compter la reprise, par l'État, d'une partie de la dette de SNCF Réseau. L'État prévoit d'émettre l'an prochain un montant record de 205 milliards d'euros d'OAT : pour la première fois, l'État empruntera l'an prochain une somme supérieure aux recettes qu'il retire des deux plus gros impôts, à savoir la TVA et l'impôt sur le revenu. Ceci est soutenable tant que les marchés le décident, mais jusqu'à quand ?

L'évolution des recettes est marquée par un paradoxe apparent : le Gouvernement annonce des baisses de prélèvements obligatoires, mais les recettes fiscales augmentent. La principale raison est la fin du CICE, qui accroît mécaniquement, d'une quinzaine de milliards d'euros, les recettes nettes d'impôt sur les sociétés, d'autant que la baisse des taux de cet impôt devrait être, une nouvelle fois, partiellement reportée, comme nous le verrons à l'article 11 du PLF.

La mise en place du prélèvement à la source améliore les recettes d'impôt sur le revenu de 2020 par rapport à 2019 : l'impôt sera perçu en année pleine – contre 11 mois en 2019 – et sera calculé sur les revenus de l'année n et non plus n-1.

La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) reversée au budget général augmente, notamment, car les charges du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » diminuent avec l'extinction progressive de la dette de l'État à l'égard d'EDF.

Enfin, les recettes de TVA baissent, non à cause de l'évolution spontanée qui reste positive, mais parce qu'une nouvelle part de TVA est transférée à la Sécurité sociale, à hauteur de 6,5 milliards d'euros. La TVA représentait traditionnellement une part majoritaire des recettes fiscales de l'État ; or ce n'est plus le cas en raison des transferts successifs de parts de TVA aux régions, à la sécurité sociale, demain aux départements, aux intercommunalités...

Les ressources de l'État sont donc de plus en plus dépendantes de la conjoncture : on sait que l'impôt sur les sociétés, en particulier, surréagit à des chocs économiques, alors que la TVA a une élasticité proche de 1. On peut donc craindre, en cas de crise, que l'État ne soit tenté de préserver ses ressources par la création de nouvelles taxes additionnelles à l'impôt sur les sociétés. C'est une méthode dangereuse !

Si le déficit n'est pas réduit alors que les recettes augmentent, on ne sera pas surpris de constater, malgré les discours de maîtrise de la dépense publique du Gouvernement, que les dépenses des ministères dépassent – et de loin – tous les objectifs précédemment fixés. Le Gouvernement affirme que les dépenses des ministères en 2019 sont inférieures à ce qui était prévu en loi de finances initiale : c'est exact, mais la raison est que cette cible était nettement plus élevée que celle prévue un an plus tôt par la loi de programmation des finances publiques.

Le présent projet de loi de finances (PLF) ne mentionne même plus la loi de programmation, mais propose au contraire un nouveau triennal qui s'en écarte de plus de 8 milliards d'euros en 2020, et de plus de 13 milliards d'euros en 2022. On comprend que, avec une telle augmentation des dépenses, il soit impossible de respecter les objectifs de diminution de la dette publique pendant le quinquennat.

Si l'on observe maintenant les grandes masses du budget général, la mission la plus importante en crédits demeure la mission « Enseignement scolaire », qui représente 22 % des crédits du budget général. Les crédits de la mission « Défense » sont désormais supérieurs de 20 % à ceux de la mission « Engagements financiers de l'État », alors qu'ils étaient équivalents il y a quelques années. Les crédits de la mission « Défense » augmentent de 1,7 milliard d'euros, en application de la loi de programmation militaire. L'accroissement de 1,1 milliard d'euros des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » est dû au dynamisme naturel des prestations servies par les programmes de cette mission, mais aussi aux mesures de revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité, et dans une moindre mesure de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). La hausse de 1 milliard d'euros des crédits de la mission « Enseignement scolaire » est liée à l'évolution des crédits de personnel et à la reprise du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR). Seule la mission « Cohésion des territoires » connaît une baisse significative de crédits, d'une part parce que les aides au logement seront versées en quasi-temps réel et d'autre part en raison d'un prélèvement exceptionnel de 500 millions d'euros sur la trésorerie du groupe Action Logement.

La déconnexion totale entre l'évolution des dépenses et la trajectoire fixée en loi de programmation se traduit, au niveau des missions, par de forts dépassements, liés en particulier à la mise en œuvre des mesures d'urgence en décembre dernier, mais aussi à des prévisions très insuffisantes concernant par exemple les dépenses liées aux demandeurs d'asile et aux forces de l'ordre.

Il y a un abandon des ambitions du Gouvernement : on le voit très clairement sur les objectifs de réduction des effectifs de l'État. Il y a quelques mois encore, certains ministres évoquaient l'objectif de diminution de 50 000 emplois pour l'État et ses opérateurs. Or la cible très modeste de 2018 – suppression de 1 600 emplois – n'a pas été atteinte. Et celle de 2020 n'est que de 47 emplois supprimés ; encore cette diminution ne concerne-t-elle que les opérateurs, puisque l'État prévoit pour sa part d'augmenter ses effectifs de 192 équivalents temps plein (ETP). Il existe pourtant de nombreux services pléthoriques, voire inutiles, dans

lesquels on pourrait aisément supprimer des emplois : services de Bercy, corps d'inspection, diverses agences, services de tourisme qui font doublons, etc.

En Allemagne, les aides agricoles sont contrôlées par les *Länder* alors qu'en France, l'État contrôle le versement des aides par les régions, sans aucune efficacité et avec des retards de versement. Il y a beaucoup de nettoyage à faire sur les doublons entre l'État et les collectivités territoriales.

Concernant la masse salariale de l'État, après un creux dû aux restrictions budgétaires du ministère de la défense, les dépenses de personnel continuent de croître, et ce à un rythme inédit depuis 2016. L'année 2020 poursuivra cette tendance avec une augmentation de 1,5 milliard d'euros, soit 1,7 %.

S'agissant du budget vert annoncé par le Gouvernement pour 2021, l'idée de noter les dépenses en fonction de leur qualité environnementale est séduisante, mais je reste sceptique sur la méthode qui laisse notamment de côté les investissements réalisés par les collectivités territoriales.

Je voudrais rappeler quelques principes simples en matière de fiscalité environnementale, au regard de ce que nous avons observé dans les pays du nord de l'Europe : une fiscalité environnementale ne sera pas acceptée ni acceptable, si son seul objectif est de rapporter des ressources à un État impécunieux ; elle ne doit pas se tromper de cible et viser des secteurs économiques de première importance alors qu'elle devrait se concentrer sur les comportements les plus défavorables à l'environnement comme l'efficacité énergétique des bâtiments ; elle doit bien sûr être juste et prendre en compte les contraintes qui pèsent sur certaines catégories de personnes et sur certains territoires – notamment les zones rurales et les populations qui ont besoin de transport individuel – ; enfin, les pouvoirs publics doivent être en mesure de rendre clairement compte de l'utilisation de son produit.

Il nous serait utile de disposer d'un bilan annuel général de toutes les dépenses publiques liées à l'environnement – de manière plus exhaustive et plus fiable que le budget vert – et de toutes ses recettes fiscales. Je ne suis pas pour une fiscalité affectée, mais pour la traçabilité de la politique environnementale afin de débattre de manière mieux informée sur la voie à suivre à l'avenir pour la taxe carbone.

Mme Christine Lavarde. – Je remercie notre rapporteur général pour sa présentation. Le Gouvernement a dégradé la trajectoire de redressement du solde public depuis juillet : comment cette dégradation s'explique-t-elle en dehors de la révision des hypothèses de croissance ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les dépenses publiques vont croître plus fortement que prévu.

M. Vincent Delahaye. – Je remercie notre rapporteur général. Je ne suis pas surpris par ses constats : les gouvernements sont souvent trop optimistes sur les prévisions de croissance en début de quinquennat et repoussent les économies en fin de quinquennat. Sur la fiscalité, je salue une vraie volonté de réduire les prélèvements obligatoires par rapport au quinquennat précédent. J'y suis favorable, mais il faudrait l'accompagner d'une véritable baisse de la dépense. Je ne comprends pas l'évolution des recettes d'impôt sur le revenu : l'année 2020 comptera un mois de recettes de plus, mais a-t-on observé en 2019 de moindres recettes ? Une évolution spontanée des recettes de 2,4 milliards d'euros, soit + 3 % d'une

année sur l'autre, me semble beaucoup au regard de l'évolution des salaires... Le budget a gagné en sincérité, sauf sur la question des intérêts de la dette : selon vous, de combien ces dépenses sont-elles sous-évaluées pour 2020 ? Je suis plutôt favorable à la compensation à la sécurité sociale des mesures post- « gilets jaunes », pour un montant de l'ordre de 3 milliards d'euros : notre commission y serait-elle également favorable ?

M. Roger Karoutchi. – Merci à notre rapporteur général pour cet exposé. La dépense publique ne diminue pas, les rentrées fiscales sont bonnes, les taux d'intérêt restent très bas et les Français sont dans le coton ! Qui, dans le pays, se préoccupe de l'état lamentable de nos finances publiques et de notre écart avec les Pays-Bas et l'Allemagne ? Personne, car les Français ne voient aucune différence dans leur quotidien. Notre commission des finances a beau dénoncer cette situation, année après année, rien ne se passe. J'admire le ton très « 14 juillet 1789 » de notre rapporteur général, qui après la Bastille s'apprête à prendre Bercy... mais peut-être faudrait-il réfléchir à la manière dont le Parlement pourrait se réapproprier pleinement son pouvoir de vote et de contrôle du budget. Le jour où la situation explosera, les Français considéreront, malheureusement, que nous faisons partie de ceux qui n'ont rien fait.

M. Alain Joyandet. – Je remercie notre rapporteur général pour cette bible qui, comme tout texte sacré, peut se lire de plusieurs façons. Je vais me faire l'avocat du diable : les soutiens du Gouvernement pourront nous objecter que la dette est stabilisée, que les prélèvements obligatoires diminuent de 1,3 % et que 13 milliards d'euros d'économies sont prévus ; que répondez-vous à cela ? Cette trilogie me semble constituer une petite réussite que nous pourrions saluer, même si nous aurions souhaité du plus spectaculaire. Notre commission, toujours objective, ne pourrait-elle pas donner un *satisfecit* ?

L'enchevêtrement des comptes publics devient problématique. Je pense notamment aux transferts de recettes de TVA de l'État vers la sécurité sociale et les collectivités territoriales : ne pourrait-on pas clarifier tout cela ? Qui doit quoi et à qui ?

M. Marc Laménie. – Merci pour ce travail de grande qualité qui nous met face à la réalité des chiffres. Quel est le poids global des dépenses fiscales dans ce budget pour 2020 ?

M. Jérôme Bascher. – Le constat est accablant. Est-il vraiment utile que le Parlement examine une loi de programmation des finances publiques quand on constate que ni l'État, ni la sécurité sociale ne respectent leurs engagements ? Seules les collectivités territoriales sont vertueuses !

L'État distribue des parts de TVA et de TICPE, mais on ne sait plus qui reçoit quoi. Cela renvoie à la question du consentement à l'impôt. Ne faudrait-il pas décider un *aggiornamento* sur ces transferts ?

M. Alain Houpert. – Qui gouverne ? Qui est l'État ? Est-ce que ce sont les ministres, ou bien Bercy, ce sapeur Camember qui creuse un trou pour en boucher un autre ? On a créé en France une nouvelle aristocratie administrative. Jusqu'où va-t-on aller ? Qui va-t-on accrocher à la lanterne ?

M. Emmanuel Capus. – Je me félicite de la baisse des prélèvements obligatoires : la situation n'est pas aussi apocalyptique que le dit Jérôme Bascher. J'ai en revanche un regret quant à l'absence de baisse des effectifs de la fonction publique. Il y aurait

192 postes supplémentaires : s'agit-il seulement de la fonction publique d'État, ou aussi de la fonction publique hospitalière ? Certains secteurs ont plus de besoins que d'autres : savez-vous à quels ministères ces postes seront affectés ?

M. Yannick Botrel. – Ma question rejoint celle d'Emmanuel Capus. On nous a présenté une variation globale des effectifs. Nous réclamons régulièrement la création de postes dans la justice, les forces de l'ordre, ou encore l'enseignement. Peut-on connaître les variations d'effectif entre les différents secteurs de la fonction publique ?

Notre rapporteur général a évoqué les doublons administratifs, sujet très intéressant. Aux Pays-Bas, les exportateurs agroalimentaires n'ont qu'un interlocuteur ministériel ; en France, cinq ministères sont concernés, et ils ne s'accordent pas toujours entre eux ! On en parle beaucoup, mais on ne passe jamais aux actes !

M. Jean Bizet. – Notre rapporteur général a dressé un tableau assez sombre de l'horizon national, mais ce n'est pas mieux à l'échelon européen. Je crains un enlèvement du Parlement européen dans les prochaines années, au vu de sa composition : des coalitions devront se former sur chaque dossier. Le couple franco-allemand marche de moins en moins bien, car le départ du Royaume-Uni aggrave l'hégémonie financière allemande. Ajoutons que la France n'a plus la crédibilité nécessaire pour trouver des partenaires.

On annonce 1,5 milliard d'euros en moins pour la cohésion des territoires. S'y ajoutera la baisse prévue du deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC), qui s'établira entre 25 % et 28 %. Les cofinancements nationaux nécessaires pour bénéficier des crédits européens vont en outre augmenter de 10 %. Je crains que l'effet combiné ne soit extrêmement sévère.

Enfin, je serais assez favorable à la proposition de Roger Karoutchi. La nouvelle présidente de la Banque centrale européenne (BCE) devra déterminer une politique, même si elle ne sera pas forcément différente de celle de son prédécesseur ; il faudra que les politiques budgétaires nationales viennent pallier certains de ses effets. Je ne vois pas une telle démarche aujourd'hui.

M. Thierry Carcenac. – Nous évoquons des choix politiques. Vous avez retenu la baisse des prélèvements obligatoires, mais nous aurions préféré qu'elle se fasse différemment que par la baisse de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et le prélèvement forfaitaire unique. La CSG a augmenté pour les plus modestes. Nous n'acceptons pas ces choix quant aux recettes.

Concernant les dépenses, c'est un peu la même chose. Vous avez fait vos comptes à partir de 2012. Si l'on remontait jusqu'à 2007, pour les baisses d'emplois dans la fonction publique, on constaterait lors de ce quinquennat une diminution d'effectifs dans la police ou l'éducation, sur laquelle il a bien fallu revenir. C'est encore un problème de choix, tout comme ce qui se décide pour le logement ou l'hôpital aujourd'hui. De fortes incertitudes macroéconomiques demeurent : vous vous montrez positif quant aux aléas internes, mais les gilets jaunes pourraient ressurgir !

M. Jacques Genest. – Merci à M. le rapporteur général de me rejoindre enfin ! On est dans le mal français : la haute technocratie de Bercy. Personne ne lit les rapports des inspecteurs généraux des finances ; s'ils étaient appliqués, on irait à la catastrophe. On supprime bien des fonctionnaires sur le terrain pour en créer à Bercy. Je dénonce depuis

longtemps la multiplication des agences, où prolifèrent les hauts fonctionnaires nettement mieux payés qu'ailleurs, et incontrôlables. L'État doit reprendre cela en main, mais il faudrait pour cela que la France change. Je suis pessimiste au vu de la composition du Gouvernement :

M. Jean-Claude Requier. – Les quatre principales missions occupent la moitié du budget. Le poste le plus important est l'enseignement scolaire. Pour autant, le personnel de l'éducation nationale trouve-t-il ce budget satisfaisant ? Rien n'est moins sûr ! Les enseignants manquent toujours de moyens.

On ne relève aucune baisse de la dépense publique ; personne ne s'en préoccupe ! En 1940, on chantait : « Tout va très bien, madame la marquise ! » Comme Yannick Botrel, j'aimerais savoir où et comment sont faites les économies. Tout le monde est d'accord pour en faire, mais c'est toujours moins simple dans le détail. Qui parmi nous s'engagera, lors de l'examen du PLF, à ne pas proposer de nouvelles dépenses et taux réduits de TVA tendant à aggraver le déficit ?

M. Sébastien Meurant. – Nous avons toujours plus de difficultés à obtenir des réponses du Gouvernement, alors que le Parlement doit contrôler son action et consentir à l'impôt. L'impossibilité de consolider certains chiffres pose un vrai problème démocratique, car le pilotage de l'action politique s'en voit compliqué.

J'en viens à la politique monétaire et à la Banque centrale européenne. Il y a deux façons d'asservir un peuple : par la guerre et par la dette. Nous n'avons plus aucune maîtrise de notre politique monétaire et budgétaire. Le moindre relèvement des taux peut être fatal, et il finira par arriver ! Les signes avant-coureurs d'une crise sont déjà sensibles aux États-Unis. En outre, à l'échelon européen, nous avons perdu tout crédit : nous sommes les derniers de la zone euro pour la dépense publique, le déficit et le niveau des prélèvements. Encore, si les services publics s'amélioraient ! Mais allez dans les hôpitaux, vous y verrez la pénurie de spécialistes et de médicaments. Allez à la police et voyez combien il est difficile de déposer plainte. Quand on prélève la moitié du revenu d'un pays, c'est autant de liberté qu'on enlève aux familles et aux acteurs économiques. La situation est extrêmement grave !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En réponse à Christine Lavarde, la croissance des dépenses sera plus rapide que prévu ; c'est cela qui explique la dégradation, avec la révision à la baisse de la croissance.

Vincent Delahaye, nous avons du mal à obtenir de Bercy des réponses concernant l'impôt sur le revenu. En 2018, ses recettes se sont élevées à 73 milliards d'euros ; elles devraient être de 72,6 milliards d'euros en 2019. La perception sur onze mois est compensée par la taxation des revenus exceptionnels de l'année neutre et l'augmentation du taux de recouvrement. Quant aux intérêts de la dette, la marge est de 1 à 2 milliards d'euros.

Roger Karoutchi nous invite à réfléchir à la manière dont le Parlement pourrait reprendre la main en matière de contrôle de l'impôt. C'est dans la ligne des propositions que nous avons faites avec le Président Vincent Éblé lorsqu'était envisagée une réforme constitutionnelle, notamment concernant le calendrier budgétaire. Je souhaiterais que les recettes fassent l'objet d'un débat et d'un vote chaque année avant l'été. Cela devrait couvrir l'ensemble des prélèvements obligatoires, artificiellement divisés aujourd'hui entre loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale ; le budget serait voté à l'automne avec les ajustements nécessaires, mais sans aucune mesure fiscale nouvelle. Le Gouvernement

souhaite engager une réflexion sur la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), mais nous avons des pouvoirs contraints dans le cadre du parlementarisme rationalisé.

Marc Laménie, les dépenses fiscales représentent à peu près 90 milliards d'euros, soit 24 % des recettes fiscales.

Jérôme Bascher, la TVA est un impôt dont la recette augmente, mais c'est de moins en moins une recette d'État.

Emmanuel Capus, il est bien question des effectifs de la fonction publique d'État ; la fonction publique hospitalière n'est pas comprise dans ce décompte. Je ne suis pas favorable à la baisse du nombre de fonctionnaires en général, mais seulement là où il y a des doublons, notamment dans les agences ! Est-on mieux soigné depuis la création des agences régionales de santé (ARS) ? Il faut plus de fonctionnaires sur le terrain, et moins dans les administrations centrales, les agences autonomisées et certains corps d'inspection inutiles.

Yannick Botrel, en effet, l'exemple que vous avez donné est dramatique. D'autres États européens, aux politiques similaires, sont plus efficaces. C'est vrai pour le tourisme comme pour l'agriculture.

Thierry Carcenac, il est vrai que nous n'avons pas toujours les mêmes choix.

Jean-Claude Requier, j'ai cité quelques pistes pour faire des économies, mais certaines missions doivent être prioritaires. Deux grands postes budgétaires nous distinguent de nos voisins : les retraites, qui représentent en France 14 % du PIB, et la masse salariale publique, dont le volume atteint 12 % du PIB. Il faut agir sur ces grandes masses si l'on veut être efficace.

Projet de loi de finances pour 2020 – Missions « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », « Crédits non répartis », « Action et transformation publiques » et compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » - Examen du rapport spécial

M. Claude Nougéin, rapporteur spécial. – Nous avons parlé à l'instant des efforts insuffisants du Gouvernement en matière de maîtrise des dépenses publiques et de réduction de la masse salariale de l'État. S'il est bien une mission qui participe à ces efforts, c'est la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Principale mission du pôle économique et financier de l'État, elle porte les crédits des deux grandes administrations de réseau que sont la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

D'un montant de 10,46 milliards d'euros, ses crédits devraient ainsi se stabiliser entre 2018 et 2019 – ils augmentent de 0,14 % seulement – avec une baisse des dépenses de personnel. La réduction des effectifs de la DGFIP devrait ainsi compter pour un tiers des 15 000 postes de fonctionnaires d'État qui seraient supprimés d'ici à la fin du quinquennat.

Ce sont de bonnes nouvelles, mais nous risquons d'en rester là. En effet, la stabilisation de ces crédits provient moins d'une logique de rationalisation arrivée à son terme que de la nécessité de marquer une pause afin que la DGFIP et la DGDDI puissent répondre aux défis auxquels elles devront faire face ces prochaines années.

Le premier grand défi de ces administrations de réseau, qui comptent à elles deux plus de 117 000 emplois équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT) – 100 000 à la DGFIP, 17 000 à la DGDDI – est celui de leur réorganisation.

Cela implique, d'abord, la réorganisation du réseau territorial. Le ministre de l'action et des comptes publics nous avait adressé à l'été un courrier pour défendre le nouveau processus de concertation mis en place dans chaque département. Selon les informations dont nous disposons, la mise en place de la nouvelle carte des implantations de la DGFIP pourrait être reportée dans une quinzaine de départements, faute d'accord. La DGFIP contribuera également aux trois quarts au processus de « déconcentration » des services publics, des administrations centrales vers les villes des territoires périurbains et ruraux. Les villes éligibles ont peu de temps pour se porter candidates et le cahier des charges indique clairement que ce seront surtout les villes moyennes qui satisferont à l'ensemble des critères.

Nous alertons sur les risques inhérents à de tels projets de restructuration, qui visent à rationaliser les coûts et les effectifs. Si nous ne sommes pas opposés à ces objectifs, nous craignons que ces processus s'accompagnent de coûts de transition extrêmement élevés. Tel est ainsi le cas des dispositifs d'accompagnement proposés aux agents des finances publiques ou des douanes qui ne voudraient pas effectuer une mobilité géographique ou changer de métier.

Nous ne disposons en outre que de peu d'informations sur les effets réels sur le personnel des réformes déjà à l'œuvre : prélèvement à la source, suppression progressive de la taxe d'habitation, dématérialisation, ou encore unification du recouvrement. Pour vous montrer la sensibilité du sujet, aucun de nos interlocuteurs n'a voulu nous donner de chiffres précis ! Ils ont certainement peur que ce chiffre ne devienne un nouveau chiffon rouge dans un contexte social déjà très délicat.

En 2020 commencera également l'expérimentation visant à confier aux buralistes l'encaissement et le décaissement des recettes de l'État, des établissements publics de santé et des collectivités territoriales, jusqu'ici confiés au comptable public. La mise en œuvre de ce marché devrait coûter, la première année, 1,7 million d'euros à la DGFIP, notamment pour financer l'achat d'équipements et la formation des buralistes.

Le deuxième défi de la DGFIP et de la DGDDI concerne leurs systèmes informatiques. Thierry Carcenac et moi-même alertons depuis plusieurs années sur la vétusté des systèmes d'information de ces deux administrations, un vrai problème pour notre sécurité et pour l'exercice de leurs missions. À titre d'exemple, parmi les 9 % de logiciels que la DGFIP juge obsolètes figure celui qui est chargé d'éditer les bulletins de salaire et de pension des agents publics. Attention à ne pas créer un nouveau Louvois !

La situation est devenue tellement préoccupante que la Cour des comptes, comme nos interlocuteurs, parle de dette technologique. C'est même une dette insoutenable qui connaît son propre effet boule de neige. En effet, les crédits informatiques sont happés par la maintenance et ne sont donc que très peu consacrés à l'investissement et à la création de nouveaux systèmes innovants, ce qui entretient l'obsolescence des systèmes d'information.

Enfin, le troisième défi pour la DGFIP et la DGDDI est celui de la transformation de leurs métiers. J'ai parlé plus tôt de l'unification du recouvrement. Cela concerne aussi le contrôle fiscal, qui devra dans l'avenir faire davantage appel aux nouvelles technologies que

sont l'intelligence artificielle ou le *data mining*. La mission « Requête et valorisation » devrait ainsi être à l'origine d'un tiers des contrôles l'an prochain et de la moitié en 2021.

Sur le recours à ces outils, nous avons entendu des choses très diverses. Cela tient le plus souvent à deux conceptions opposées du contrôle fiscal. Le directeur général des finances publiques défend cette programmation centralisée des contrôles, qui permet selon lui de décloisonner les bases de données, tandis qu'une partie des agents estiment qu'il faudrait davantage prendre en compte les spécificités du tissu fiscal et économique local. Si nous pensons qu'il est encore trop tôt pour trancher ce débat, nous regrettons de ne pas disposer d'indicateurs de performance plus robustes pour nous éclairer. Il est en effet impossible de connaître le nombre de contrôles qui n'auraient pas été menés sans l'appui de la mission « requête et valorisation ». Difficile alors de savoir si nous pourrions enfin redresser les résultats du contrôle fiscal.

Pour résumer, la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » semble, en apparence, bien fonctionner : ces administrations se modernisent et rationalisent leurs coûts. Toutefois, lors de nos auditions, nous avons pu constater que ces transformations ne se faisaient pas dans un contexte apaisé et qu'il y avait, au sein de la DGFIP et de la DGDDI, de réelles fragilités, du point de vue tant des moyens que des ressources humaines.

Sans remettre en cause les logiques aujourd'hui à l'œuvre au sein de ces administrations, il est nécessaire de donner davantage de visibilité aux agents touchés par ces transformations. Il n'est pas normal, comme nous l'a expliqué la directrice des Douanes, que les agents d'un même site subissent leur troisième restructuration en six ans. Cela démontre à tout le moins un grave problème d'anticipation dans la gestion des effectifs, problème relevé par la Cour des comptes. Les programmes support de la mission, qui représentent 11 % de ses crédits, sont en outre trop faibles pour accompagner les agents et les administrations.

Pour finir, s'il y a un point sur lequel nous serons particulièrement vigilants, c'est bien la réorganisation du réseau. La DGFIP sera amenée à participer aux maisons France services (MFS). Aujourd'hui, selon un décompte du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), les agents des finances publiques assurent des permanences dans 460 maisons de services au public (MSAP), sur les 1 340 existantes. Outre cette présence, la DGFIP assure également une formation à destination des animateurs des MSAP, afin qu'ils puissent répondre aux interrogations les plus simples des contribuables, ou tout du moins les orienter.

Alors que l'objectif du Gouvernement est de monter en gamme, par le biais du label maison France services, la DGFIP devra fournir un effort supplémentaire pour assurer une présence dans chacune des MFS, sachant qu'il devrait y en avoir 2 000 d'ici à la fin du quinquennat, soit une par canton. Cet effort devra être autant humain, par la mobilisation d'agents capables d'assurer une permanence régulière, que financier.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – La mission « Action et transformation publiques », créée en 2018 pour cinq ans, est censée constituer le vecteur budgétaire de la rationalisation des administrations et contribuer à la réalisation du Grand plan d'investissement.

C'est encore loin d'être le cas. Nous considérons qu'il y a, cette année, encore, un risque criant de sous-exécution des crédits. Si le Gouvernement avait pu s'en sortir en 2018,

en expliquant que la sous-consommation constatée provenait des retards pris dans l'élaboration des règles d'appels d'offres, il ne pourra pas recourir à la même justification cette année. De même, les crédits inscrits en projet de loi de finances pour 2020 sont très inférieurs au plafond prévu dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Il est assez surprenant de voir qu'une mission qui est supposée aller vite et participer à la transformation de nos administrations met autant de temps avant d'atteindre sa pleine vitesse d'exécution.

Par ailleurs, nous avons pu constater que les fonds portés par les différents programmes de la mission venaient, dans les faits, compenser l'insuffisance des crédits inscrits sur les programmes traditionnels. Il en est ainsi de la DGFIP et de la DGDDI, qui ont participé à plusieurs appels d'offres afin de financer leurs projets informatiques innovants. Le Fonds pour la transformation de l'action publique leur permet ainsi de contourner les obstacles créés par leur dette technologique. Le Gouvernement en a bien conscience puisque, comme l'a affirmé devant nous le secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, M. Olivier Dussopt, le critère de la rentabilité des projets est devenu moins déterminant dans leur sélection.

S'il est bien un autre programme qui a bénéficié de la création de cette mission, c'est le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». En effet, c'est la mission « Action et transformation publiques » qui porte le milliard d'euros dédié, sur les cinq ans à venir, à la rénovation des cités administratives et des sites multioccupants, et non ce CAS. Pour mobiliser un tel montant, il aurait fallu que le CAS y consacre la quasi-totalité de ses dépenses sur cinq ans, au détriment de toutes les autres opérations structurantes et d'entretien lourd qu'il est urgent de mener sur notre patrimoine immobilier.

Celui-ci couvre près de 97 millions de mètres carrés, pour une valeur comptable estimée à 63,4 milliards d'euros. Pour autant, les moyens du compte d'affectation spéciale ne sont pas à la hauteur de ces enjeux, avec des recettes qui connaissent une nouvelle baisse de 8 %. Or les dépenses de ce CAS, pourtant essentielles pour assurer l'entretien du parc immobilier de l'État et sa valorisation, sont conditionnées aux produits tirés des cessions. Malgré un rebond attendu en 2019, ces produits connaissent une baisse tendancielle. Cela s'explique par le fait que les biens les plus rapidement vendus étaient les plus faciles à céder : 75 % des biens restant dans le stock à céder sont classés comme difficiles, voire très difficiles, à céder. Ainsi, 524 biens sont en vente depuis plus de trois ans.

C'est pour toutes ces raisons que nous recommandons depuis plusieurs années de diversifier les modes de valorisation du patrimoine immobilier de l'État. Une mission sur la valorisation locative des biens inutiles aux besoins de l'État a ainsi été confiée par le ministre de l'action et des comptes publics à M. Jean-Marc Delion. Nous en suivrons attentivement les retours.

À ces problèmes s'ajoute la faiblesse de la direction immobilière de l'État. Censée illustrer la séparation entre l'État propriétaire et les ministères occupants, elle a dû mal à trouver sa place. 62 autres programmes concourent à la politique immobilière de l'État ; ce CAS ne représente que 6,5 % des crédits qui y sont dédiés et environ 10 % des personnels. La direction immobilière de l'État (DIE) elle-même reconnaît souffrir d'une pénurie de compétences techniques, qui l'empêche de disposer d'un réseau mobilisable sur l'ensemble du territoire. Nous nous étonnons également de voir que, depuis le mois de juillet, aucun nouveau directeur n'a été nommé à la tête de la DIE.

Dès lors, le bilan du compte d'affectation spéciale est décevant. La rationalisation des surfaces utiles nettes par agent, indicateur de performance du compte, piétine depuis cinq ans. Nous devrions avoir une surface utile nette par agent de 12 mètres carrés, nous sommes au-delà de 14. Le CAS est également supposé contribuer au Grand plan d'investissement et à la transition énergétique. Nous considérons plutôt que c'est un simple effet d'affichage. Il est par exemple impossible de connaître précisément le montant des crédits consacrés aux travaux d'amélioration de la performance énergétique des bâtiments de l'État.

Enfin, les règles de gestion du CAS sont contournées. Les produits de cessions sont en principe répartis à égalité entre les anciens ministères occupants et le CAS. Cette règle de gestion vise, en reversant aux ministères une partie des produits issus de leurs actions de valorisation, à les encourager à rationaliser leurs emprises et à respecter les principes de la politique immobilière de l'État. Cette règle a déjà fait l'objet de plusieurs exonérations, dont une, très importante, au profit du plateau de Saclay.

Tout aussi problématiques sont les octrois d'avances sur cession. Nous parlons de 100 millions d'euros au profit du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, alors même que nos collègues Vincent Delahaye et Rémi Féraud ont montré que les produits de cession de ce ministère étaient de plus en plus faibles. C'est à se demander si le CAS sera un jour remboursé ! Nous avons eu également la surprise de constater qu'une avance de six millions d'euros serait attribuée à l'Élysée. Enfin, malheureusement, la disparition des loyers budgétaires en loi de finances pour 2019 ne s'est pas encore traduite par la mise en œuvre d'un dispositif véritablement incitatif à destination des ministères occupants.

J'en viens pour terminer à la mission « Crédits non répartis », mission particulière dont les deux programmes sont prévus par la LOLF.

Le programme 551 « Provision relative aux rémunérations publiques » fait de nouveau l'objet d'une ouverture de crédits, à hauteur de 26 millions d'euros pour 2020. Ces crédits doivent couvrir le déploiement du forfait mobilité durable pour la fonction publique d'État, ainsi que deux mesures de revalorisation décidées lors du dernier rendez-vous salarial de la fonction publique. L'absence de répartition des crédits pour ces deux mesures interroge, alors que ce rendez-vous salarial a eu lieu il y a plus de quatre mois.

Les crédits du programme 552 « Dépenses accidentelles et imprévisibles » s'élèvent à 124 millions d'euros pour 2020 ; elles sont inférieures de 700 millions d'euros à la prévision de la programmation triennale. Le Gouvernement a en effet réparti ces 700 millions d'euros dès la présentation du projet de loi de finances pour 2020, afin d'augmenter les plafonds de missions soumises à des dépenses plus dynamiques que prévu. Toutefois, cette répartition n'est guère détaillée. D'après le Gouvernement, elle a notamment permis d'abonder le plafond de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », au titre de la revalorisation de la prime d'activité.

Considérant par ailleurs que le programme 552 a couvert en 2018 des sous-budgétisations qui risquent de se reproduire en 2019 et 2020, nous présenterons un amendement visant à inciter le Gouvernement à entreprendre une budgétisation plus sincère.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – À l'évidence, l'État n'a pas de politique immobilière à long terme. On vend le consulat général à Hong Kong, puis on loue un autre bâtiment. Cela produit une recette ponctuelle, mais des coûts durables. C'est une constante, malheureusement : je n'accuse pas seulement ce Gouvernement. L'État détient des

locaux vides dans Paris ; ses opérateurs en louent d'autres au prix fort. L'hôpital d'instruction des armées du Val de Grâce est un exemple typique de cette politique à courte vue.

M. Antoine Lefèvre. – Concernant la réforme de la DGFIP, on ne peut qu'être favorable à la modernisation et à la numérisation de ces services, mais c'est délicat sur le terrain, où la situation ne correspond pas aux discours qui nous sont faits par le Gouvernement. Dans mon département, 14 services auprès du public vont être supprimés, de même que de multiples points de contact avec les entreprises ; c'est inquiétant. Comment s'organisera le calendrier d'application de cette réforme ? Dans certains départements, on peut trouver un accord, mais c'est parfois un marché de dupes. Dans l'autre on la reporte jusqu'après les élections municipales. Dans certains cas, on opère simplement un transfert de charges vers les collectivités, notamment les intercommunalités, par le biais des maisons France services, et ce sans compensation.

Quant à la gestion immobilière, l'absence de réelle politique immobilière de l'État est en effet assez catastrophique, alors que l'immobilier se porte bien dans les plus grandes métropoles. Il est scandaleux que les cessions de l'État ne lui rapportent pas davantage. En outre, les délais de réalisation de ces ventes sont incroyablement longs. N'y a-t-il pas moyen d'accélérer le processus ? C'est le cas même quand des collectivités ou des établissements publics sont désireux de rapidement acquérir ces biens. L'immobilier détenu par l'État à l'étranger représente lui aussi des sommes énormes.

M. Bernard Delcros. – La réforme de la DGFIP est tout de même importante : la réduction de ses effectifs représenterait un tiers des suppressions d'emplois dans la fonction publique d'État. Quant à la réorganisation de son réseau territorial, quoique des évolutions soient nécessaires, il n'empêche que les propositions faites diffèrent énormément d'un département à l'autre. Il faut être vigilant pour les territoires ayant beaucoup de petites communes, où il est important de garder un service de proximité efficace. Certaines propositions sont dès lors inacceptables. A-t-on accès à des données par département, nécessaires pour effectuer des comparaisons ?

M. Michel Canévet. – Quelle est la position de nos rapporteurs sur la réforme de la DGFIP ? Nous demandons tous que des efforts soient faits. Avec la rationalisation et la déconcentration, c'est l'occasion d'une réforme ambitieuse, qu'il faut encourager. Nos rapporteurs en conviennent-ils ? L'évolution numérique doit être encore plus efficiente ; il faudrait d'ailleurs peut-être, à l'échelle de l'État, une direction interministérielle du numérique plus conséquente. Quant à la DGFIP, la réforme du prélèvement à la source est opérante, les recettes sont au-dessus des espérances. La capacité d'adaptation de cette direction est indéniable.

Certains corps de l'État pourraient être plus efficaces. Pourquoi ne fusionnerait-on pas les différents corps d'inspection générale ? En optimisant les moyens, on modernisera l'État. Il nous faut parvenir à faire des économies sans rechigner, et être capables de formuler des propositions concrètes.

Mme Sylvie Vermeillet. – Je veux revenir sur la réorganisation du réseau des trésoreries. Avez-vous des précisions concernant l'appel à candidatures lancé par M. Darmanin afin de transférer jusqu'à 3 000 agents de la DGFIP sur des territoires ruraux et périurbains ? Quels services seraient concernés ? Comment seraient-ils répartis ?

M. Marc Laménie. – Les moyens humains déclinent sur le terrain ; c'est le cas pour les trésoreries comme pour les services des douanes dans les départements frontaliers. Quel est l'impact de ces changements sur les contrôles fiscaux et la lutte contre la fraude ? Il semble contradictoire de baisser les effectifs sur cette mission, quand il s'agit de garantir les recettes de l'État.

M. Emmanuel Capus. – Je souhaite moi aussi savoir quelles communes sont visées par l'offre de décentralisation faite par M. Darmanin. Des entités de quinze à trente personnes seraient difficiles à mettre à place dans l'extrême ruralité.

Quant à l'obsolescence des outils informatiques, vous êtes assez alarmants. Ce problème me semble sérieux au regard des ambitions assez fortes affichées en matière d'utilisation de l'informatique et, notamment, des réseaux sociaux pour le contrôle fiscal. Dispose-t-on des outils nécessaires ? Quelle est l'exposition de ces services à la cyberdélinquance et au cyberterrorisme ?

M. Jérôme Bascher. – Concernant le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », a-t-on le détail des recettes et dépenses par programme ? Un bilan *post mortem* des opérations précédentes a-t-il été effectué ? Y a-t-il eu des surcoûts ? Les recettes attendues sont-elles au rendez-vous ?

Les crédits des instituts régionaux d'administration sont en diminution, mais ceux de l'ENA progressent ! Est-ce bien raisonnable ? Je ne souhaite pas la suppression de cette école, mais il faut sans doute réviser le nombre de ses élèves. Peut-être faudrait-il déposer un amendement sur ce point.

M. Roger Karoutchi. – Je voudrais revenir sur la vente des biens de l'État, notamment à Paris et en première couronne. J'avais cru comprendre que l'État allait négocier les prix avec les collectivités locales pour soutenir des programmes de construction de logements ou d'installation d'entreprises. La réalité est tout autre ! En fait, l'État se conduit comme un spéculateur : il attend que les prix augmentent encore à Paris et en Île-de-France pour vendre le plus cher possible. Je peux comprendre cette logique – j'espère simplement que les prix ne vont pas chuter dans les années à venir –, mais elle est exactement à l'inverse de ce qui avait été annoncé. L'État ne négocie pas, il attend !

M. Rémi Féraud. – Je rejoins les propos de Roger Karoutchi. Le comportement de l'État reflète une forme de résistance interne au dispositif de la décote Duflot. Est-ce normal que l'État résiste ainsi à une décision prise par le législateur ?

En regardant d'autres missions budgétaires, on voit bien que la politique actuelle de l'immobilier de l'État atteint ses limites – je pense aux exemples du Val-de-Grâce ou des biens situés à l'étranger. Louer revient de plus en plus cher, d'autant que nos implantations sont souvent dans les grandes villes occidentales où le prix de l'immobilier est très cher et augmente rapidement. Or l'État semble faire l'autruche ! Il suffit de penser à ce que nous a dit en substance Jean-Yves Le Drian : si les sénateurs ont des idées, qu'ils nous en fassent part. Qu'en pensez-vous ?

M. Sébastien Meurant. – J'aimerais aussi connaître votre avis sur cette cacophonie au sein de l'État en ce qui concerne la gestion de ses biens immobiliers. L'expérience montre qu'on ne sait jamais qui décide quoi en la matière ! Il est vraiment

dommage que l'État se prive du bénéfice des prix actuels qui sont élevés, notamment dans les zones tendues. La politique, c'est choisir !

En ce qui concerne le réseau de la DGFIP, on ne peut que se féliciter que les progrès techniques permettent d'améliorer le service public. Encore faut-il qu'il y ait réellement amélioration du service public ! Va-t-on mieux répondre aux demandes des collectivités territoriales en matière de conseil financier ? C'est quelque chose que nous devons suivre attentivement. À votre avis, la transformation en cours est-elle bien gérée ?

M. Patrice Joly. – Il est clair que la gestion du patrimoine de l'État, en tout cas hors de Paris, n'est pas franchement optimisée et que l'on ne sait pas vraiment qui décide en la matière. Aujourd'hui, la situation n'est satisfaisante pour personne. Comment les choses pourraient-elles s'améliorer ?

En ce qui concerne la réorganisation des services, je peux comprendre que la situation évolue selon les besoins et les techniques, mais les maisons France services ressemblent plutôt à de l'eau tiède... J'espère simplement que ce dispositif permettra d'élargir la gamme des services offerts à la population. On constate en outre des transferts de compétences et de charges vers les collectivités locales, notamment pour l'hébergement de ces maisons. Par ailleurs, les contraintes fixées pour la labellisation ne sont pas toujours adaptées aux territoires, par exemple la nécessité d'avoir au minimum deux agents. Il faut que le dispositif soit plus proche de la réalité des territoires, sans remettre en cause ce qui fonctionne déjà.

L'appel à projets pour réimplanter des services de l'État en province ne concerne finalement que 3 000 personnes, ce qui n'est quand même pas extraordinaire. En outre, certains critères de sélection ne sont pas raisonnables : par exemple, l'accessibilité au numérique relève en fait de la compétence de l'État. Et prendre en compte la modestie des loyers, voire leur gratuité, est également fort de café !

Enfin, il faut bien garder en mémoire que le réseau de la DGFIP est indispensable sur le territoire pour conseiller les ménages et surtout les entreprises qui n'ont pas nécessairement d'autres possibilités de conseil facilement accessibles sur le plan tant géographique que financier. Les contrôles fiscaux seront encore plus allégés avec les évolutions en cours et il semble que certaines entreprises développent déjà des stratégies pour s'implanter dans des zones où le risque de contrôle sera plus faible du fait de la réorganisation du réseau. Allons-nous créer de petits paradis fiscaux locaux ? Certains peuvent se dire que c'est tant mieux pour les territoires concernés, mais cela pose tout de même question.

M. Jacques Genest. – Il est vrai que les trésoreries n'encaissent plus les chèques et sont plutôt chargées de conseiller les usagers, notamment les collectivités locales. C'est leur rôle essentiel, mais les échanges vont de plus en plus se faire par internet. Or, dans certains territoires, internet fonctionne mal et les interlocuteurs de la DGFIP ne pourront de toute façon pas connaître la commune s'ils en gèrent par ailleurs des dizaines d'autres. Certes, la réforme en cours va créer des postes de « conseillers spéciaux », mais elle supprime des postes sur le terrain, ce qui me fait plutôt penser à une opération de recasage de hauts fonctionnaires en surnombre. Or les trésoreries doivent jouer un rôle de protection pour les petites communes, notamment dans le cadre de l'allègement que nous constatons, voire la disparition *de facto*, du contrôle de légalité.

Cette réforme peut aussi nous inquiéter en ce qui concerne le recouvrement des impôts locaux ; j'ai peur que les admissions en non-valeur n'exploient. En tout cas, quel est le calendrier de cette réforme ? J'ai l'impression que personne ne le sait vraiment. Le Gouvernement a lancé un appel à projets, même si les choses sont sûrement bouclées d'avance. Mais j'attire votre attention : il ne faut pas croire au père Noël, les maisons France services vont coûter cher ! L'exemple du dispositif créé par La Poste n'est guère prometteur. En tout cas, la situation est grave.

M. Arnaud Bazin. – En ce qui concerne la problématique, inquiétante, des capacités numériques qui a été évoquée par Claude Nougéin, des moyens sont-ils prévus en 2020 pour la gestion du Brexit par les douanes ? Si tel n'est pas le cas, cela signifie-t-il que des moyens avaient été programmés les années précédentes et qu'ils étaient suffisants ?

M. Alain Houpert. – J'ai récemment été saisi d'un cas concret qui peut poser problème dans la réforme en cours du réseau de la DGFIP, celui d'un gîte d'étape qui reçoit des chèques de ses clients. Le maire va à la perception pour faire encaisser ces chèques mais son trésorier lui dit que c'est aux clients de venir. Que va-t-il se passer pour ces opérations ?

M. Claude Nougéin, rapporteur spécial. – Beaucoup de questions ont été posées !

On peut *grosso modo* répartir les départements en trois catégories à peu près égales : dans une trentaine, un accord a été signé avec le président de l'association des maires ; dans une autre trentaine, les négociations sont en cours ; dans les autres, la situation est bloquée. Une partie d'une enveloppe de 6 millions d'euros a été ouverte au sein de la DGFIP pour le dispositif des maisons France services.

Des cartes du réseau territorial sont disponibles sur Internet et il est vrai qu'il existe des disparités entre les départements. Dans mon département, la Corrèze, le principe d'une trésorerie par intercommunalité est à peu près respecté et aucune fermeture n'est prévue.

L'évolution du réseau est censée apporter des économies. On nous rappelle souvent que quand ils veulent s'installer dans une commune, les gens ne demandent généralement pas s'il y a une trésorerie. Pour autant, leur présence fait partie d'un contexte plus général, notamment dans les zones rurales, et elles sont utiles dans le conseil aux collectivités. On peut comprendre que certaines évolutions, comme le prélèvement à la source ou la numérisation, permettent de réduire les effectifs, mais certaines parties du territoire n'ont pas accès à Internet et une part de la population ne sait pas se servir des outils informatiques. C'est pourquoi j'estime qu'avancer à marche forcée est dangereux. Nous allons aujourd'hui trop vite de ce point de vue.

L'appel d'offres pour la délocalisation de certains services de l'État dans les territoires est en cours ; 3 000 agents publics seraient concernés. La cible, ce sont des villes moyennes, autour de 10 000 ou 20 000 habitants. Il est vrai que certains critères me semblent incompatibles entre eux, puisqu'il faut que ces villes soient très dynamiques et accessibles, qu'elles puissent proposer beaucoup d'emplois afin que les conjoints trouvent facilement un travail et qu'elles disposent de surfaces immobilières importantes et libres de suite ! L'État veut aller vite, ce qui n'est pas compatible avec la nécessité de construire des bureaux. Parmi les services concernés, il y aurait celui de la publicité foncière.

Les redevables installés en zone rurale sont aujourd'hui plus contrôlés que les autres ! Dans les métropoles, les contrôles sont beaucoup moins fréquents, ce qui crée évidemment des inégalités, même si la numérisation rend ces contrôles plus faciles.

L'obsolescence informatique est un vrai problème et le Gouvernement semble s'en rendre compte puisque les dépenses informatiques augmentent en 2020. Cependant, outre les moyens financiers, il y a aussi le problème des moyens humains. Cette administration peine à recruter : il serait bon de revoir la grille des traitements.

En 2020, le budget de l'ENA devrait connaître un retour à l'équilibre. Par la réduction de la durée de scolarité, du nombre des élèves et des enseignements, les comptes ont été équilibrés au forceps.

Les conseillers dits « spéciaux » des trésoreries jouent un rôle essentiel pour les collectivités territoriales. Ils aident à élaborer le budget, en particulier dans les plus petites communes : on en a tenu compte avec succès dans le département dont je suis l'élu.

M. Arnaud Bazin, face au Brexit, nous sommes prêts, et ce depuis des mois ! Du personnel a également été recruté, sans être encore déployé. Il devait être déployé au 31 octobre dernier. Une centaine d'emplois doivent encore être créés.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – L'instauration du prélèvement à la source, la suppression de la taxe d'habitation et la numérisation impliquent bien de réformer les services fiscaux. Mais les agents doivent être associés à cette transformation. Ils ont le sens de l'État et s'étonnent de ne pas être impliqués dans ce travail et dans l'évolution de leurs missions : on a pourtant connu de grandes difficultés à cause de cela lors des précédentes réformes, en 1989, puis dans les années 2000.

Aucune perspective n'est donnée à ces agents. Dans les trésoreries, on entend distinguer le *front office* et le *back-office*, mais chaque département propose sa propre solution. Il faut procéder rigoureusement, dans chaque territoire. Lors de la réforme de La Poste, un débat avait été organisé entre la direction de l'entreprise et l'Association des maires de France (AMF), en particulier pour répondre aux problématiques du monde rural. En l'occurrence, on nous annonce une série de chartes établies avec le président de l'association des maires, sans vision globale. Nous ne savons pas ce qui se passe sur le terrain.

La mission de conseil soulève également une véritable difficulté : en quoi consistera-t-elle pour les anciens trésoriers chargés de l'exercer ? Ces agents n'auront plus de vision des comptes, notamment pour ce qui concerne la séparation de l'ordonnateur et du comptable, et, pour certains d'entre eux, il n'y aura plus de carrière possible. Il est donc indispensable que la réforme soit faite avec les agents.

Le contrôle fiscal pose lui aussi divers problèmes. Dans certains territoires autrefois très dynamiques, les brigades sont restées en place, ce qui n'est pas le cas dans les nouvelles métropoles : en résulte un très grand déséquilibre à cet égard. Avec le *data mining*, le taux de dossiers sélectionnés par algorithme va atteindre 33 %. De leur côté, les directeurs d'administration centrale ne disposent pas forcément de directives : j'en veux pour preuve le cas de la directrice des douanes, dont les services vont pourtant connaître au moins trois réformes en six ans.

En matière informatique, l'on vise toujours l'excellence. Pour le prélèvement à la source, la transition s'est bien passée, mais aucune évaluation n'a été menée : il faut donc attendre une analyse du contentieux. De plus, comme nous l'avons constaté avec Claude Nougéin dans notre rapport d'information, pour le recouvrement des amendes de police, les logiciels sont obsolètes. La Cour des comptes a consacré un rapport éclairant à ces questions. Au lieu de laisser chaque ministère gérer lui-même ses problèmes informatiques, en lien avec la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic), il faudrait développer une vision transversale et nommer, à cette fin, un responsable placé auprès du Premier ministre.

La direction de l'immobilier de l'État (DIE) ne représente que 6,5 % des crédits en la matière, le reste étant réparti entre les ministères. Les préfets de région doivent élaborer des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) sans disposer de toutes les informations quant au nombre d'agents de chaque administration, pour faire respecter le critère de 12 mètres carrés par agent. Du fait de cette situation ubuesque, l'on en revient aux schémas départementaux, élaborés également par les préfets, sans dialoguer avec les collectivités territoriales !

À Paris, la décote dite « Duflot » est très forte. Toutefois, il faut tenir compte d'un ensemble de facteurs, notamment les cessions de terrains militaires à l'euro symbolique qu'impliquent un certain nombre de projets immobiliers. Enfin, au sujet des bâtiments à vendre, seul le site de la DIE fait foi ; mais, j'y insiste, cette direction devrait être rattachée au Premier ministre.

Compte tenu des incertitudes et du manque d'informations, nous proposons que la commission s'en remette à la sagesse du Sénat au sujet de ces crédits.

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons les trois amendements de crédit du rapporteur général sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vous connaissez déjà les dispositions de ces amendements : le Sénat les vote en effet depuis plusieurs années.

L'amendement n° 1 a pour objet le temps de travail dans la fonction publique. Il tend à garantir, autant que possible, l'équité entre le secteur public et le secteur privé dont la durée de travail approche les 37,5 heures. La masse salariale de l'État représente 40 % du budget de l'État, CAS compris ; concrètement, l'État doit faire un effort sur le temps de travail. S'il s'alignait sur le secteur privé, l'on ferait une économie de 2,27 milliards d'euros.

L'amendement n° 2 tend à instaurer trois jours de carence, au lieu d'un seul, dans la fonction publique. Une telle mesure dégagerait 540 millions d'euros par an pour l'ensemble des trois fonctions publiques, et 216 millions d'euros pour la fonction publique d'État.

Les opérateurs se multiplient ; ils constituent un véritable enjeu, d'autant que leurs missions et leur mode de recrutement présentent parfois une certaine opacité. Il faut réduire les postes, non dans les territoires – je ne suis certainement pas pour restreindre les services au public dans les trésoreries –, mais dans les administrations centrales. J'ai choisi de cibler les primo-recrutements, avec une économie potentielle de 40,4 millions d'euros. Tel est l'objet de l'amendement n° 3, qui tend à envoyer un signal : présence dans les territoires, réduction dans les administrations centrales.

M. Claude Nougain, rapporteur spécial. – Pour ce qui concerne ces amendements, je m'en remets à la sagesse de la commission.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – À titre personnel, je rappelle que je suis contre ces amendements.

L'amendement n° 1 est adopté.

L'amendement n° 2 est adopté.

L'amendement n° 3 est adopté.

M. Vincent Éblé, président. – Sur les crédits de la mission « GFPRH », faut-il s'en tenir à l'avis de sagesse proposé par les rapporteurs ?

M. Jean-Claude Requier. – Puisque nous avons voté les amendements, il faut voter les crédits !

M. Michel Canévet. – Absolument !

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », sous réserve de l'adoption de ses amendements

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n°4 tire les conséquences de l'amendement n°2 pour tenir compte de l'instauration de trois jours de carence.

L'amendement n°4 portant article additionnel est adopté.

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons l'amendement de crédit des rapporteurs spéciaux, Claude Nougain et Thierry Carcenac, sur la mission « Crédits non répartis ».

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Nous proposons de diminuer les autorisations d'engagement et les crédits de paiement du programme 552 d'un montant égal à celui de la dernière exécution du programme 336 de la mission « Engagements financiers de l'État », soit 100 millions d'euros. À cet égard, nous reprenons les observations formulées par notre collègue Nathalie Goulet, rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'État ». Cet amendement vise à amener le Gouvernement à ouvrir des crédits sur le programme 336 pour 2019, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative, et pour 2020, dans le présent projet de loi de finances.

L'amendement n° 1 est adopté à l'unanimité.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Crédits non répartis », sous réserve de l'adoption de son amendement.

M. Vincent Éblé, président. – Nous passons à la mission « Action et transformation publique ».

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Certains crédits, prélevés sur cette mission, devraient normalement être imputés ailleurs, notamment sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Nous proposons donc que la commission s'en remette à la sagesse du Sénat.

La commission décide de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'adoption des crédits de la mission « Action et transformation publiques ».

M. Vincent Éblé, président. – Nous devons nous prononcer sur le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – L'absence de directeur à la tête de la DIE, qui dure depuis quatre mois, pose un véritable problème ; il faut envoyer un signal, en s'en remettant à la sagesse du Sénat quant au compte d'affectation spéciale (CAS).

M. Roger Karoutchi. – Dans ce cas, votons contre !

M. Jérôme Bascher. – Marquons le coup !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Parfaitement ! Cette situation est lamentable !

M. Vincent Éblé, président. – Personnellement, je n'y suis pas hostile.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – L'article 81 a été introduit à l'Assemblée nationale par le rapporteur spécial M. Jean-Paul Mattéi. Il permet aux universités de contourner l'interdiction faite aux organismes divers d'administration centrale (ODAC) de recourir à des emprunts d'une durée supérieure à douze mois.

Cette possibilité serait néanmoins encadrée, d'abord dans ses objectifs. Elle serait ainsi réservée, selon le présent article, à la seule gestion ou valorisation des biens immobiliers que ces établissements possèdent en pleine propriété : seules les universités ayant obtenu une dévolution de patrimoine seraient concernées. En outre, ces universités auraient interdiction d'aliéner par ce processus les biens immobiliers essentiels à l'exercice de leurs missions d'enseignement et de recherche.

Il est vrai que le patrimoine des universités, qui couvre environ 18 millions de mètres carrés, souffre d'un défaut d'entretien. Selon le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, 38 % de ce patrimoine serait en mauvais état, ou du moins dans un état peu satisfaisant. Selon les représentants de la conférence des universités que nous avons reçus, 7 à 8 milliards d'euros seraient nécessaires pour assurer l'ensemble des réfections.

Sur le fond, nous reconnaissons le bien-fondé de l'article, qui résulte d'un amendement d'appel auquel le Gouvernement ne s'est pas opposé. Toutefois, il doit encore être expertisé, d'autant que son périmètre est très large. Il pourrait s'agir d'un cavalier budgétaire selon le Conseil constitutionnel. Dans l'attente de notre expertise, mieux vaut ne pas l'approuver.

M. Jérôme Bascher. – Soit il s’agit d’investir – et dès lors il faut recourir au programme d’investissements d’avenir (PIA) ou au Grand emprunt –, soit il s’agit d’entretenir, et donc d’employer les crédits d’entretien courant : je suis très défavorable à cet article.

L’article 81 (nouveau) n’est pas adopté.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – L’article 82 introduit par l’Assemblée nationale autorise le transfert à titre gratuit de la propriété de sept parcelles situées sur la commune de Saint-Jacques-de-la-Lande de l’État à la région de Bretagne, afin que cette dernière puisse y développer des activités en lien avec le service public aéroportuaire assuré par l’aéroport de Rennes Saint-Jacques.

Cet article additionnel, issu d’un amendement gouvernemental, est une promesse ancienne du Gouvernement. Il s’agit de libérer le foncier nécessaire au projet d’extension de l’aéroport de Rennes Saint-Jacques avant le 1^{er} janvier 2021.

Ce transfert est d’autant plus demandé par la région Bretagne que l’abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes a accru la nécessité pour l’aéroport de Rennes de s’étendre pour répondre à l’augmentation de son trafic aérien.

Toutefois, nous déplorons que l’on ne nous ait pas transmis davantage d’informations, qu’il s’agisse de la valeur des parcelles cédées, des produits éventuels tirés de leur valorisation, du rôle de la DIE dans cette opération ou encore de l’implication de ce transfert pour le CAS. Nous savons seulement – et c’est trop peu – que deux des parcelles concernées par le transfert étaient en vente. Cette situation prouve surtout que l’État n’a pas examiné toutes les conséquences de l’abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes et qu’il en fait maintenant les frais.

Du fait de ces réserves, nous nous en remettons à la sagesse de la commission.

M. Vincent Éblé, président. – La commission doit se prononcer clairement.

M. Thierry Carcenac, rapporteur spécial. – Pour nous, il est extrêmement délicat de donner un avis, étant donné que nous ne disposons pas des informations indispensables.

La position de la commission sur l’article 82 (nouveau) est réservée.

Projet de loi de finances pour 2020 - Participation de la France au budget de l’Union européenne (article 36) – Examen du rapport spécial

M. Patrice Joly, rapporteur spécial. – Les crédits dédiés à la participation de la France au budget de l’Union européenne s’inscrivent dans le cadre financier pluriannuel (CFP) de l’Union européenne voté il y a plusieurs années. Or, pour l’exercice 2020, le contexte a changé, et nous sommes à la charnière d’un nouveau CFP pour la période 2021-2027, qui est toujours en cours de discussion. De plus, les élections européennes ont modifié la donne, et nous sommes en attente de la constitution de la nouvelle Commission.

Si le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne constituait une mission budgétaire, ces crédits représenteraient notre quatrième poste de dépense. Ils s'élèvent cette année à 21,3 milliards d'euros ; si on y ajoute les droits de douane nets, la contribution de la France s'élève à 23,2 milliards d'euros, ce qui est relativement stable par rapport à l'année dernière. Il s'agit en effet d'une augmentation de 0,7 %, alors que la loi de programmation des finances publiques prévoyait une augmentation de 3,4 % entre 2019 et 2020.

Cette faible augmentation résulte d'un rythme de consommation des crédits plus faible que celui qui avait été prévu. Le rapport de la mission d'information sur la sous-utilisation chronique des fonds européens en France, qui a déposé son rapport le mois dernier, a estimé qu'avec une consommation d'environ 40 % des crédits disponibles, notre pays se situait dans la moyenne. Cette situation n'est pas satisfaisante, et les fonds européens pourraient davantage contribuer au soutien et à la vitalité de l'économie nationale.

Le retard dans la consommation des crédits génère un reste à liquider considérable. En 2017, le reste à liquider s'élevait à 267 milliards d'euros. Il devrait s'établir à 313 milliards d'euros à la fin de l'année 2020, ce qui équivaut à presque deux années budgétaires de l'Union européenne. La Cour des comptes européenne s'en est récemment inquiétée.

Cette évaluation reste toutefois encore très incertaine, en raison du rythme de consommation des crédits que j'ai évoqué, mais également du fait de l'issue incertaine du Brexit. Si le Royaume-Uni décidait de ne pas honorer ses engagements financiers pris en décembre 2017, la contribution de la France pourrait être augmentée d'au moins un milliard d'euros. Des coupes budgétaires pourraient également être effectuées dans les dépenses de l'Union européenne, affectant les politiques communes.

La France est aujourd'hui le troisième contributeur net au budget de l'Union européenne, après l'Allemagne et le Royaume-Uni, mais le deuxième bénéficiaire des dépenses européennes en volume, après la Pologne, avec des dépenses réalisées en France s'élevant à près de 15 milliards d'euros en 2018. L'essentiel de ces crédits relèvent de la politique agricole commune, au titre du premier pilier à hauteur de 9,5 milliards d'euros et de 1,6 milliard d'euros pour le second pilier, dont une partie participe au développement local et à la transition des territoires ruraux.

Le budget 2020 de l'Union européenne n'est pas encore adopté à ce jour. La Commission européenne a présenté un budget prévoyant 168,3 milliards d'euros de crédits d'engagement et 153,6 milliards d'euros de crédits de paiement. Le Parlement européen a proposé une hausse de ces crédits, et notamment une augmentation de 2 milliards d'euros environ des dépenses en faveur du climat.

Cette préoccupation environnementale est d'ailleurs partagée par la nouvelle présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen. Dans son discours au Parlement européen en juillet dernier, elle a mentionné les enjeux climatiques. Autre point intéressant, elle a également proposé la création d'un système européen d'assurance chômage afin de prévoir le versement d'indemnités dans l'hypothèse d'une crise majeure et des interventions contra-cycliques.

Enfin, je souhaiterais revenir sur la création d'un budget de la zone euro, dont l'ambition était de mener des actions budgétaires contra-cycliques en cas de crise, en

particulier en cas de chocs asymétriques entre les différents États de la zone euro. Cet instrument se justifiait aussi par le fait que la politique monétaire ne peut pas être mobilisée dans ces cas-là, car elle s'applique à l'ensemble des pays de la zone euro. Les ambitions initiales ont toutefois été fortement revues à la baisse, puisqu'il ne s'agirait plus d'un budget de la zone euro mais plutôt d'un instrument financier négocié dans le cadre de la programmation pluriannuelle 2021-2027, et que l'enveloppe qui lui serait allouée serait de l'ordre de 17 milliards d'euros sur sept ans, ce qui est faible. Par comparaison, le plan « Juncker » s'élevait à 315 milliards d'euros, ce qui donne une idée de la faible ambition de cet instrument. Une partie de ces crédits devrait être répartie selon des critères classiques d'allocation des fonds européens, et 20 % de cette enveloppe pourrait être alloué selon les besoins particuliers des pays faisant face à des difficultés, de façon différenciée.

Alors que les appels à la relance budgétaire apparaissent de plus en plus partagés, y compris en Allemagne, la faible capacité budgétaire de cet instrument est regrettable.

Quoi qu'il en soit, je vous propose, en l'état actuel des données disponibles, d'adopter l'article 36 sans modification.

M. Bernard Delcros. – Il y a des grandes disparités dans la facilité d'accès aux fonds européens, entre les petits et les grands porteurs de projet, il y a une asymétrie dans l'ingénierie dont ils disposent pour accéder à ces fonds.

Où en sommes-nous dans les négociations du prochain cadre financier pluriannuel, en particulier en ce qui concerne les dépenses de la politique agricole commune (PAC) ? Le budget de la PAC, et en particulier du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) qui est le principal outil de développement rural, devrait baisser. Quelle est la position de la France dans ces négociations ? A-t-elle évolué ? Peut-on avoir l'espoir de voir ces crédits augmenter ?

M. Jérôme Bascher. – Les variations de ce prélèvement sur recettes jouent énormément dans notre déficit public. Or, elles sont trop souvent passées sous silence. Or, les écarts sont considérables entre 2017 et 2020. Il s'agit d'une dépense publique au sens de la comptabilité nationale, mais d'un prélèvement sur recettes au sens budgétaire.

Quel sera selon vous l'impact du Brexit sur le montant du prélèvement sur recettes ?

M. Jean-François Rapin. – L'année dernière, on estimait déjà l'incertitude relative à l'issue du Brexit à 1 milliard d'euros. Cette année encore, nous faisons le choix de ne pas budgétiser cette incertitude. C'est une attitude de déni, et je le regrette et nous restons dans une situation d'incertitude, plutôt que de la clarifier.

M. Jean Bizet. – Je voterai évidemment les crédits de la participation de la France au budget de l'Union européenne, mais je formulerai trois regrets.

Premièrement, les ressources propres ne décollent pas. Je regrette qu'aucune solution pertinente n'ait émergé du rapport Monti pour diminuer la quote-part de participation des États.

Deuxièmement, je regrette que l'on ne règle pas le problème du « rabais du rabais » à l'occasion du Brexit. Ce point fait partie de nos principaux contentieux avec certains États membres, notamment l'Allemagne.

Troisièmement, je regrette que les États membres ne fassent pas davantage de prospective. D'un côté, l'Union européenne se tourne vers de nouvelles missions qui sont nécessaires, comme l'augmentation des moyens alloués à la politique de défense, ou encore la sécurité avec Frontex. Néanmoins, on utilise les lignes budgétaires des anciennes politiques, mais qui justement n'en sont pas. Je regrette que l'on ait de la PAC une perception d'une ancienne politique, alors qu'elle n'a jamais été aussi pertinente.

L'Europe est à front renversé par rapport à ses concurrents qui augmentent les moyens alloués à l'agriculture, notamment les États-Unis. Nous devons en la matière adopter une vision stratégique de cette activité. Les trois résolutions adoptées par le Sénat en ce sens sont restées lettre morte. Or, dans le prochain cadre financier pluriannuel, les crédits du second pilier devraient baisser de 25 %. Dans le même temps, les cofinancements nationaux devraient augmenter de près de 10 %.

Avec les membres de la commission des affaires européennes, nos homologues députés, et d'autres parlementaires européens, nous essayons d'interpeller la Commission européenne en vain. Si une baisse tendancielle des crédits de la PAC est amorcée, on ne pourra plus revenir en arrière. C'est une erreur d'analyse dramatique.

M. Philippe Dominati. – Quel est l'impact des élections européennes qui ont eu lieu cette année en termes de vision budgétaire pour les années à venir ? La mise en place de la nouvelle Commission européenne a-t-elle modifié les perspectives budgétaires pour les années à venir ? Une attention particulière a-t-elle été portée cette année au débat budgétaire, y compris dans les autres États membres ?

M. Patrice Joly, rapporteur spécial. – Pour répondre à Bernard Delcros, il convient effectivement de simplifier les conditions d'accès aux crédits européens pour les petits porteurs de projets dans la prochaine programmation pluriannuelle.

Les négociations du prochain cadre financier pluriannuel sont bloquées car les États membres ne parviennent pas encore à s'accorder sur un montant global du budget. La Commission européenne a proposé un budget à 1,14 % du RNB européen, le Parlement européen s'est prononcé en faveur d'un budget à hauteur de 1,3 %. Par conséquent, les négociations par politique, dont la PAC, sont encore en cours.

Si la France a pu faire preuve d'une forme de vague à l'âme concernant le futur budget de la PAC, notre pays reste bénéficiaire net de cette politique. Par conséquent, la France s'est prononcée plus fermement en faveur d'une préservation du budget de la PAC. On observe une stratégie d'alliance avec d'autres pays pour conserver le niveau de crédits de la PAC.

Concernant l'impact du Brexit, le risque est plus faible que l'année dernière car le Brexit a été reporté à plusieurs reprises. Par ailleurs, le nouvel accord trouvé le mois dernier entre les négociateurs britanniques et européens ne revient pas sur l'engagement financier pris en décembre 2017.

Sur la question des rabais, le coût de la correction britannique pour la France s'élève à 1,3 milliard d'euros environ. Toutefois, le retrait du Royaume-Uni se traduirait par une hausse de la quote-part de la France au budget de l'Union européenne. Donc la suppression des rabais pourrait être neutre pour la contribution de la France.

Il faut mener un travail politique afin de considérer que les problématiques agricoles sont devant nous et pas derrière nous. Il est fondamental que nous ayons une PAC intégrée et forte, c'est un enjeu de qualité de l'alimentation, mais aussi de souveraineté alimentaire. Ces sujets ne sont pas encore complètement portés par les sphères politiques, en particulier au niveau de l'Union européenne.

Le résultat des élections européennes s'est déjà traduit par les orientations du Parlement européen sur la question du budget de l'Union européenne pour 2020. L'agenda de la prochaine commission présenté par Ursula von der Leyen incarne également ces nouvelles orientations, sur la question du climat, mais aussi avec la création d'un mécanisme européen de réassurance chômage. Les négociations relatives au nouveau cadre financier pluriannuel interviendront dans le courant de l'année prochaine et s'inscriront dans cette perspective. Les choix politiques faits par les européens devront être traduits dans le budget de l'Union européenne, qui constitue le premier acte politique d'une institution.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, l'article 36 du projet de loi de finances pour.

Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Économie » et compte de concours financiers (CCF) « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » - Examen du rapport spécial

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons maintenant les crédits de la mission « Économie » et du compte de concours financiers (CCF) « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » pour 2020, sur le rapport de nos rapporteurs spéciaux Bernard Lalande et Frédérique Espagnac. Je salue la présence parmi nous de nos collègues Martial Bourquin et Serge Babary, rapporteurs pour avis de la commission des affaires économiques.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale des crédits budgétaires de la mission « Économie » et du compte de concours financiers (CCF) « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ». – La mission « Économie » porte un ensemble de dispositifs en faveur des entreprises – notamment des petites et moyennes entreprises (PME) dans les secteurs de l'artisanat, du commerce et de l'industrie –, les crédits des administrations, autorités administratives indépendantes et opérateurs chargés de la mise en œuvre de ces politiques, ainsi que les crédits de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) et des services économiques du Trésor à l'étranger.

Les crédits demandés pour la mission « Économie » – hors programme 343, « Plan France Très haut débit » – en 2020 affichent une hausse de 5,58 % en autorisations d'engagement (AE) et de 6,14 % en crédits de paiement (CP) par rapport à la loi de finances initiale pour 2019. Cette évolution s'explique principalement par la très nette augmentation des crédits consacrés au dispositif de compensation carbone des sites électro-intensifs – +173 millions d'euros, soit une hausse de 160 %, pour 280 sites industriels. En dehors de cette mesure, les moyens des trois programmes permanents de la mission sont globalement en baisse.

La plus grande partie de l'effort repose sur les différents dispositifs de soutien à l'activité des entreprises. Entre 2014 et 2020, le montant total de ces dispositifs a été considérablement réduit, passant de 234 millions d'euros en 2014 à 68 millions d'euros

en 2020, soit une baisse de 71 %. Cette diminution est considérable et peu acceptable. Elle correspond à un mouvement de rationalisation progressive des instruments de soutien de l'État aux TPE et aux PME. Cette rationalisation se résume trop souvent à des coups de rabots successifs, cela ne fait pas une politique !

L'État se désengage progressivement en matière de soutien aux petites entreprises, aux commerçants et aux artisans, au motif que désormais ce sont les collectivités, et particulièrement les régions, qui doivent remplir ce rôle. L'évolution du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac) est parlante de ce point de vue : après avoir vu sa dotation passer de 78 millions d'euros en 2010 à seulement 16 millions d'euros en 2018, et le nombre d'opérations financées d'environ un millier à seulement 114, le Fisac a été placé en gestion extinctive à partir de cette année. En clair, il a été supprimé avec toutefois 2,8 millions d'euros de CP résiduels pour 2020 pour financer les dernières opérations. En réponse à nos protestations, le Gouvernement a invoqué le programme « Action cœur de ville », mais celui-ci ne s'adresse qu'à 222 villes moyennes qui sont essentiellement des villes préfectorales ou sous-préfectorales: la cible n'est pas la même que le Fisac qui accordait 64 % de ses subventions à des opérations rurales ! La situation est d'autant plus préoccupante que de nombreuses communes rurales ont vu leurs dotations baisser du fait de la recomposition de la carte intercommunale.

L'effort demandé aux administrations de la mission est important : 262 postes seront supprimés en 2020. La Direction générale des entreprises (DGE) est la plus touchée : elle perdra 123 équivalents temps plein (ETP) en 2020, soit 9 % des effectifs, et le réseau des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) continueront à se restreindre pour céder toujours plus de place aux régions. La rationalisation du réseau à l'étranger de la direction générale du Trésor se poursuivra, avec la suppression de 40 ETP en 2020 ; entre 2009 et 2018, l'effectif de nos services économiques à l'étranger est ainsi passé de 1 339 à 622 agents, soit une baisse de 54 %. En revanche, les effectifs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) seront préservés en 2020 pour assurer ses missions en matière de sécurité sanitaire.

Le programme 343 consacré au plan France Très haut débit porte la participation de l'État, d'un montant total de 3,3 milliards d'euros, afin d'assurer la couverture de 100 % du territoire d'ici à la fin de l'année 2022. Sur le plan budgétaire, les crédits sont là, l'échéancier suit son cours, et 440 millions d'euros de CP sont prévus pour 2020. En revanche, sur le terrain, les choses sont plus complexes : seuls 36 % des locaux situés dans les zones les moins denses sont à ce jour éligibles à la fibre optique, contre 85 % des locaux dans les zones très denses, plus rentables ; les causes de ces retards concernent toutes les phases des projets : constitution du dossier et sécurisation des financements, instruction par les services de l'État, phase d'études trop longue, pénurie de fibre optique et, surtout, difficultés de pilotage dans les collectivités. À court terme, la possibilité d'obtenir de la part des opérateurs des engagements contraignants, y compris dans la zone d'initiative publique, doit être saluée et il faut maintenant veiller à ce que les promesses soient tenues. Priorité doit être donnée à la couverture d'un maximum de locaux, plutôt qu'au déploiement de la technologie la plus performante ; à cet égard, je tiens à saluer la création en 2019 d'un guichet cohésion numérique doté de 150 millions d'euros pour financer des technologies alternatives dans les zones où la fibre optique ne peut être déployée. Il conviendra toutefois d'être très vigilant : cette solution transitoire est louable dans l'immédiat, mais ne doit pas compromettre l'objectif de raccordement à la fibre optique de l'ensemble du territoire après 2022. L'objectif de rendre

accessible la fibre à l'ensemble du territoire en 2025 est un objectif réaliste qui doit être poursuivi.

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial des crédits budgétaires de la mission « Économie » et du compte de concours financiers (CCF) « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés ». – Il est toujours plus facile d'être procureur... Cela fait cinq ans que je rapporte ce budget et je déplore la vision des gouvernements successifs sur les TPE-PME, le maintien de l'activité économique dans les territoires et le manque de politique stratégique en la matière. Gardons à l'esprit que la perte d'une usine de 30 emplois dans une ville de 3 000 habitants c'est aussi grave que la disparition de 3 000 emplois sur un bassin de 300 000 personnes ! Sur le soutien aux TPE-PME, ce Gouvernement n'est pas meilleur que ses prédécesseurs. Il conserve une vision centralisée et technocratique qui aboutit à concentrer les emplois dans les centres urbains au détriment de l'ensemble des territoires.

Les fonds attribués aux chambres de commerce et d'industrie (CCI) poursuivent leur diminution : d'après la trajectoire définie par le Gouvernement, 1 milliard d'euros de recettes affectées aura été supprimé dans les budgets des CCI entre 2013 et 2023 ! Le système était peut-être obèse, mais nous atteignons aujourd'hui le seuil minimal de viabilité. Il est indispensable de redéfinir les fonctions des CCI sur les territoires, car on ne gère bien que de près, et il faut maintenir le soutien de proximité aux TPE et PME dans les territoires ; or les chefs-lieux des régions sont souvent trop éloignés et le risque de privilégier les grandes métropoles est réel.

Nous avons été alertés par un référé de la Cour des comptes sur la situation de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) qui est un opérateur indispensable de la recherche et de l'innovation en France. Un nouveau directeur a été nommé et devrait remettre l'institut sur de bons rails. Je m'étonne que les entreprises françaises qui bénéficient du crédit d'impôt recherche puissent déposer leurs brevets ailleurs qu'à l'INPI.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'obligation de déposer les brevets en France pourrait être contraire au droit européen !

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – Il est en tout cas nécessaire d'assurer un suivi du nombre de brevets déposés par les principaux bénéficiaires du crédit impôt recherche. De plus, il faudrait faire de l'INPI un institut de la propriété industrielle aussi attractif que certains de ses homologues européens.

Dans le budget pour 2020, la ligne budgétaire qui permettait à BpiFrance de financer des garanties d'emprunt au profit des entreprises a totalement disparu, le financement par recyclage de dividendes ne permet pourtant pas de garantir des ressources stables à cette mission. Nos collègues députés ont adopté un amendement afin de recréer cette ligne et la doter de 10 000 euros.

Le bilan de Business France est très positif. Mais les PME françaises exportatrices demeurent trois fois moins nombreuses que leurs consœurs allemandes. La France a une stratégie axée sur les grandes entreprises, et il est nécessaire de renforcer le soutien aux TPE-PME.

Sur le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », le Gouvernement a présenté un amendement à l'Assemblée nationale

créant un nouveau programme destiné aux prêts octroyés dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA), doté de 200 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 100 millions d'euros en crédits de paiement. En 2020, cette opération permettra d'octroyer un prêt de 200 millions d'euros à la société Soitec, dont 100 millions d'euros seront débloqués dès 2020. Ce prêt permettra à l'entreprise de maintenir en France son activité de production de semi-conducteurs. L'intervention de l'État était nécessaire car il s'agit d'une question de souveraineté. De plus la création d'un programme sur la CCF est neutre du point de vue budgétaire.

Un article additionnel rattaché à la mission « Économie », adopté par l'Assemblée nationale sur amendement de notre collègue député Buon Tan, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, prévoit la remise d'un rapport au Parlement avant le 31 mars 2020, sur la gestion et l'évolution des garanties publiques à l'export. Cette disposition me semble importante et nous vous recommandons d'adopter cet article.

Un autre article additionnel, rattaché au compte de concours financier, procède à une modification des règles de gestion des prêts octroyés dans le cadre du PIA. S'agissant d'une mesure de coordination technique, nous vous recommandons également d'adopter également cet article.

M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – On nous avait annoncé une grande année de l'industrie et le lancement de la réindustrialisation des territoires. Or, au vu du projet de loi de finances pour 2020, la politique industrielle est la grande absente de la politique économique et fiscale du Gouvernement.

Les acteurs industriels ont pourtant, plus que jamais, besoin de politiques publiques pour soutenir leurs efforts.

Ils ont d'abord besoin de stabilité normative : par exemple, s'il l'on souhaite qu'il soit efficace, le suramortissement pour l'investissement dans la robotique et la numérisation doit être inscrit dans la durée. Ils ont aussi besoin d'accompagnement ; or les Dirrecte ont perdu les trois quarts de leurs effectifs en deux ans et le programme Territoires d'industrie risque de rester une coquille vide faute de budget dédié et d'accompagnement. Par ailleurs, le PIA 3 est aujourd'hui insuffisamment axé sur l'industrialisation ; à ce titre, je me félicite que le Gouvernement et l'Assemblée nationale aient, enfin, reconnu l'apport pour les TPE et PME des centres techniques industriels (CTI) et de leur financement par taxe affecté, soulignés de longue date par le Sénat. Enfin, ils ont besoin de financement, notamment les petites entreprises et celles des secteurs les plus concurrentiels, souvent dédaignées par le secteur bancaire ; je regrette que ce budget prévoie la fin des garanties accordées par BpiFrance qui bénéficiaient pourtant à 90 % à des PME.

L'industrie n'est pas un sujet partisan, c'est le socle d'une nation. Nous avons devant nous un défi colossal de transformation de notre outil productif : l'industrie 4.0 et la transition écologique et énergétique. Or ce budget l'oublie totalement. L'industrie représente pourtant un quart de la consommation énergétique en France, un tiers de la consommation française d'électricité et à elle seule 20 % des émissions de gaz à effet de serre de l'Union européenne. Les entreprises industrielles doivent être accompagnées dans cette transition, sous peine de désindustrialisation massive. Je pense notamment à la fin du plastique à usage unique ou au diesel. Les industriels se sentent seuls et ont besoin que nous les soutenions face au mur d'investissement qu'exige la transition environnementale.

Sur tous ces points, ce budget est loin du compte : la mission « Économie » est sous-dimensionnée, le PIA est encore trop opaque et élitiste et l'outil fiscal trop peu mobilisé. Nous proposerons des amendements pour donner plus d'ambition à ce budget.

M. Serge Babary, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Mon propos sera essentiellement centré sur les crédits de la mission « Économie » alloués au développement des PME-TPE, au commerce et à l'artisanat. Les crédits de cette mission sont éparpillés sur de nombreuses actions pour de petites sommes, ce qui ne favorise pas la lisibilité de la politique menée : par exemple, dans le programme 134, les crédits de soutien au service public postal de la presse et ceux de l'autorité de la concurrence sont mêlés ; de même pour les fonds alloués à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (Arcep) et ceux liés à la compensation carbone. Les crédits de paiement de la mission « Économie » semblent augmenter de 20 %, de 1,9 à 2,3 milliards d'euros, entre 2019 et 2020. Or, cette hausse n'est en réalité due qu'à la forte augmentation de la compensation carbone, qui gagne 173 millions d'euros, et à la montée en puissance du plan France Très haut débit. Sans eux, les crédits de la mission auraient baissé de 3,3 % !

En matière de commerce et d'artisanat, les orientations de ce budget sont contradictoires. Premièrement, l'État poursuit sa logique d'extinction du Fisac au motif que les régions ont désormais la compétence économique. Or, les acteurs de terrain considèrent que la région est parfois trop éloignée de la vie quotidienne de ces petites entreprises et que son action ne saurait remplacer celle du Fisac. Cette disparition est d'autant plus préjudiciable que 4 000 communes rurales sortiront du dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) au 1^{er} juillet 2020, comme l'ont souligné nos collègues Frédérique Espagnac, Rémy Pointereau et Bernard Delcros dans un récent rapport.

Deuxièmement, le Gouvernement semble persister dans sa volonté de réduire drastiquement les fonds des CCI. Ils sont pourtant utiles : durant la crise des « gilets jaunes », les CCI ont accompagné les PME de nos centres-villes. Certes, le budget pour 2020 ne prévoit pas de nouvelle baisse des fonds, puisque celui pour 2019 avait déjà acté une diminution annuelle de 100 millions d'euros en 2019 et 2020. Mais la promesse du Gouvernement d'une clause de revoyure sur la trajectoire des finances des CCI n'est pas non plus formalisée. Or, il est de notoriété publique que le Gouvernement envisage encore 200 millions d'euros de baisse d'ici à l'année 2022. Il me paraît nécessaire de sécuriser cette clause de revoyure et de la formaliser dans la loi.

Troisièmement, les collectivités vont désormais pouvoir exonérer certains commerces en milieu rural de la taxe foncière, de la cotisation foncière des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Cette mesure va dans le bon sens, mais elle semble en l'état peu susceptible d'avoir des effets : les finances locales ne sont guère florissantes et aucune compensation n'est prévue à ce jour. À tout le moins, il conviendrait de prévoir une compensation partielle, en contrepartie du désengagement de l'État du Fisac et des CCI, deux soutiens traditionnels à ces zones rurales et aux TPE-PME.

M. Bernard Delcros. – Je partage tout à fait l'analyse des rapporteurs spéciaux sur l'absence de vision stratégique de l'État en faveur des TPE, des PME, du commerce et de l'artisanat. Je partage également votre souci d'être attentifs aux effets d'échelle, ce qui peut paraître dérisoire vu de loin peut être déterminant à l'échelle d'un territoire rural. Enfin, avec de petites sommes, le Fisac permettait de générer d'importants effets de levier, y compris sur

les fonds européens. Nous devons absolument bâtir une politique stratégique de soutien à nos territoires.

M. Michel Canévet. – Je me préoccupe surtout des chambres de commerce et d'industrie. Un effort significatif leur a été demandé ces dernières années : la baisse de leurs ressources fiscales a entraîné des restructurations. L'inquiétude demeure quant à la poursuite programmée de cette baisse jusqu'en 2023, qui va réduire leurs moyens d'action. Or l'action des CCI est particulièrement importante dans les territoires ruraux, où il n'existe pas, à la différence des métropoles, d'écosystème capable d'accompagner les entrepreneurs. Le fait de recentrer la perception et la répartition de cette ressource à l'échelle nationale ne risque-t-il pas d'entraîner l'hypertrophie d'une structure nationale au détriment des régions ? Par ailleurs, la baisse de la taxe affectée aux CCI est-elle réellement ressentie par les entreprises ? L'État ne récupère-t-il pas la différence par un effet de plafond ?

Quant aux CTI, je partage l'avis de Martial Bourquin : il est important que les différentes filières professionnelles puissent garder de tels centres. Des conventions d'objectifs ont-elles bien été établies par l'État avec toutes les filières ? Sont-elles de nature à doter les CTI de moyens adaptés à leurs besoins ?

Je suis très attaché aux dispositifs fiscaux issus du programme des zones de revitalisation rurale ; l'État doit les faire perdurer. Quant aux aides du Fisac, dont l'obtention nécessite des démarches très lourdes, ne serait-il pas opportun de les adjoindre à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ?

Il est également préoccupant que BpiFrance ne puisse plus garantir les prêts de certaines petites entreprises, notamment dans le domaine du numérique. Il est important que nous défendions un amendement au sein du programme 134 visant à permettre que ce dispositif perdure. Trouve-t-on quelque chose dans le projet de loi de finances au sujet des retards de paiements dus par l'État ou ses établissements aux PME ? L'État et, notamment, les hôpitaux sont de très mauvais payeurs ! Il faut éviter que l'État fasse peser des contraintes sur la trésorerie de nos PME.

M. Vincent Capo-Canellas. – Concernant le programme 869, relatif au financement de la liaison CDG Express, le préfet de région a mené une mission sur la possibilité de concilier les calendriers de ce chantier et de la rénovation du RER B. Mme Borne, alors ministre des transports, a choisi à la suite de cette mission de privilégier le RER et de retarder la mise en œuvre de CDG Express. Or je ne vois pas la concrétisation de cette décision dans le projet de loi de finances ; les crédits de paiement affectés à ce projet ne sont pas modifiés. Un amendement aurait été adopté sur ce point à l'Assemblée nationale. Qu'en est-il ?

- Présidence de Mme Christine Lavarde, vice-présidente -

M. Marc Laménie. – Les crédits apparaissent faibles au regard de l'importance de la mission. Les entreprises font vivre nos territoires et reçoivent peu en retour. Les chambres de métiers et de l'artisanat relèvent-elles de cette mission ? Beaucoup de textes législatifs ont été récemment adoptés qui affectent les entreprises. Celles-ci ont toujours plus de mal à s'y retrouver. Tout le monde veut agir pour le développement économique : l'État, l'Union européenne, les régions, les intercommunalités et les agences de développement économique. Les compétences s'enchevêtrent. Que peut-on faire pour simplifier tout cela ?

Mme Christine Lavarde, présidente. – Concernant l’INPI, la loi Pacte opère une refonte du système français des brevets de manière à ce que les entreprises puissent plus aisément protéger leurs créations et innovations. Les répercussions de ce changement sont-elles déjà visibles ?

M. Jean-François Husson. – Nos rapporteurs spéciaux dressent un constat accablant : effondrement des moyens humains et financiers, désengagement collectif du bien commun économique. Comment interpeller l’État dans un système économique libéral ? Quelle place, quel rôle donne-t-on à l’État, aux côtés des régions ? Il y a un réel risque d’accentuation des déséquilibres régionaux si la compétence économique est laissée aux seules régions, sans outils d’ajustement.

M. Sébastien Meurant. – Ce que vous exposez dans ce rapport est symptomatique de ce qui se passe en France : concentration des décisions et non-respect de la parole publique. Un ministre s’était engagé, par écrit, à consulter les CCI avant toute nouvelle baisse des ressources des CCI ! Comment faire confiance à l’État si celui-ci ne respecte pas, d’une année sur l’autre, la parole donnée ? Il n’y a pas de politique stratégique de développement des TPE et PME. Comment voulez-vous qu’elles exportent si l’État n’est pas un partenaire fiable ? Les normes changent sans arrêt ! Alors, que faire pour que cela change ?

Confier à la région toutes les compétences en matière de développement économique me paraît une erreur. Le Val-d’Oise dispose de la plus ancienne agence de développement économique d’Île-de-France, le Comité d’expansion économique du Val-d’Oise (Ceevo). Depuis des décennies, cette agence tisse des liens avec la Chine et le Japon. Ce capital immatériel disparaîtra si tout passe à la région. On appauvrit le tissu local par l’hyperconcentration, sans y gagner en efficacité.

M. Jean-Claude Requier. – Les crédits consacrés au déploiement du numérique ne seraient pas entièrement consommés. Est-ce vrai ? Si oui, pourquoi ?

Dans nos petites communes rurales, les commerces saisonniers sont moins imposés que ceux qui sont ouverts toute l’année : ne pourrait-on pas rééquilibrer cette situation fiscale qui me semble inéquitable ?

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – Je déplore l’absence de stratégie globale et ne suis pas un partisan d’une régionalisation excessive. Les compétences se superposent sans répondre aux besoins des territoires. On le voit par exemple avec les difficultés rencontrées pour construire ou agrandir une usine à quelques kilomètres d’une agglomération. Mais c’est nous qui votons les lois et qui imposons ces contraintes ! Nous avons besoin d’un plan Marshall sur les territoires.

En réponse à Vincent Capo-Canellas, le prêt a été signé en décembre 2018, les échéances n’en sont pas remises en cause, mais nous devons rester vigilants.

Si aucune stratégie n’est élaborée, nous allons vers la disparition des CCI territorialisées. Les écoles supérieures de commerce, dont beaucoup sont financées par les CCI, risquent d’augmenter leurs droits d’inscription, voire de disparaître : si nous ne voulons pas organiser la désertification de nos territoires, il faut engager une véritable stratégie qui nécessitera la mobilisation de moyens. Si nous n’obtenons pas de clause de revoyure sur les 400 millions d’euros, les CCI sont condamnées à mort.

Mme Frédérique Espagnac, rapporteure spéciale. – L’an dernier au Sénat, la ministre s’était engagée à réfléchir à un dispositif financier en remplacement du Fisac ; or rien n’est venu. La suppression du Fisac, la disparition progressive des exonérations fiscales - mise en lumière dans notre récent rapport sur les ZRR – et la fin des garanties accordées par BpiFrance sont une véritable catastrophe pour nos territoires ruraux et périurbains. L’absence de crédits dédiés pour le programme Territoires d’industrie risque de se payer chèrement en termes d’emplois, de maintien des commerces et de transmission d’entreprises.

Que pouvons-nous proposer pour sauver les CCI ? N’y aurait-il pas un amendement à déposer ?

Il est trop tôt pour faire le bilan de la loi Pacte pour l’INPI.

Les crédits consacrés au déploiement du numérique n’ont pas été entièrement consommés, mais ont été redéployés pour financer le guichet cohésion numérique.

M. Bernard Lalande, rapporteur spécial. – Nous ne vous proposons pas de rejeter les crédits de la mission « Économie », car certains d’entre eux sont indispensables. Remettons-nous-en à la sagesse du Sénat car les enjeux auxquels nous sommes confrontés vont bien au-delà de la seule mission « Économie » : le financement des CCI relève de l’article 15 du présent projet de loi de finances et le soutien aux garanties Bpifrance relève de recyclage de dividendes qui ne sont pas retracés dans la mission.

Nous exigerons ainsi une clause de revoyure sur les montants soustraits aux budgets des CCI et demanderons l’augmentation des moyens alloués aux garanties d’emprunt de BpiFrance. Nous n’excluons pas de déposer des amendements en ce sens.

Notre avis sur les crédits du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » est favorable.

La commission décide de s’en remettre à la sagesse du Sénat sur l’adoption des crédits de la mission « Économie ». Elle lui propose également d’adopter, sans modification, l’article 76 bis (nouveau) rattaché, les crédits du compte de concours financier et l’article 83 (nouveau) rattaché.

La réunion est close à 12 h 45.

- Présidence de M. Bernard Delcros, vice-président -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Projet de loi de finances pour 2020 - Compte d’affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l’État » - Examen du rapport spécial

M. Victorin Lurel, rapporteur spécial sur le compte d’affectation spéciale « Participations financières de l’État ». – L’exercice auquel je me livre pour la troisième année est, vous le savez, très particulier. Il me revient de vous éclairer sur un pan entier de l’action publique, à savoir l’État actionnaire et son portefeuille représentant pas moins de 110 milliards d’euros, à partir d’un vecteur budgétaire quelque peu baroque. Deux éléments motivent cette appréciation.

D'abord, la lisibilité du compte est fortement réduite par son périmètre large. Il ne retrace pas uniquement les opérations de l'État actionnaire, conduites par l'Agence des participations de l'État (APE), mais porte également d'autres opérations en capital, à l'instar des versements au titre des programmes d'investissements d'avenir. Vous trouverez des éléments à ce sujet dans mon rapport : en 2018, plus d'un quart des dépenses du compte n'a aucun lien avec l'État actionnaire.

Ensuite, la capacité d'action du Parlement est foulée aux pieds de la confidentialité des opérations de cessions. Soyons réalistes : il ne serait ni souhaitable, ni même envisageable que les cessions fassent l'objet d'une prévision comme pour toute autre opération budgétaire. Pour autant, faire examiner au Parlement un montant conventionnel de crédits et attendre la loi de règlement pour constater l'exécution *a posteriori* revient à reléguer la représentation nationale à une chambre d'enregistrement.

Nous ne sommes pas, mes chers collègues, des poinçonneurs ! Des propositions existent pour définir un meilleur équilibre des pouvoirs dans l'examen du compte : j'ai moi-même eu l'occasion d'en formuler l'an dernier.

Ces réserves préliminaires posées, j'en viens à la présentation du compte pour 2020. Comme l'an dernier, le montant conventionnel proposé est majoré pour tenir compte des cessions autorisées par la loi « Pacte » et s'élève à plus de 12 milliards d'euros en recettes et en dépenses. Il intègre une contribution au désendettement de l'État d'un montant de 2 milliards d'euros, identique à celui prévu pour 2019 – j'y reviendrai.

L'année 2020 sera donc marquée par la concrétisation de la loi « Pacte » et les deux cessions qu'elle autorise pour la Française des jeux et Aéroports de Paris.

Vous apprécierez l'à-propos de notre calendrier d'examen budgétaire : l'intense campagne de publicité conduite par le Gouvernement vous aura permis de ne pas passer à côté, l'introduction en bourse de la Française des jeux débute dès demain et se terminera le 20 novembre prochain. Toutes les conditions sont réunies pour une cession rapide, sans doute d'ici à la fin du mois. Je me tiens prêt à répondre à vos questions sur ce sujet.

La donne est différente pour Aéroports de Paris, à tous points de vue. Le Gouvernement se fait plus discret sur le processus de recueil des soutiens à la proposition de loi déposée en application de l'article 11 de la Constitution. Initiée le 13 juin dernier, elle doit se poursuivre jusqu'à la mi-mars 2020, le projet de cession étant entretemps suspendu. Certes, le point d'étape à mi-parcours laisse augurer que le seuil requis ne sera pas atteint. Le Gouvernement devra alors décider de la forme que prendra l'opération, ce qui déterminera la structure actionnariale ultérieure de l'entreprise.

Les discussions ont été enflammées sur ces différents projets. Le Sénat a exprimé son opposition.

Au-delà des débats relatifs au caractère stratégique de ces actifs, laissez-moi vous faire part de leurs conséquences budgétaires. Les dividendes seront perdus, ce qui représente une perte de recettes annuelle d'environ 200 millions d'euros pour le budget général. Voilà qui renforcera une tendance de fond : entre 2012 et 2019, les dividendes perçus par l'État ont été divisés par deux.

Surtout, ces cessions réduiront fortement les marges de manœuvre de l'État actionnaire. Depuis son entrée en fonction, le Gouvernement a asséché le solde du compte de 60 %. Il atteint un seuil historiquement bas, qui risque d'assujettir l'État actionnaire à l'État gestionnaire.

Le B.A.-BA de tout gestionnaire d'actif tient à la diversification du portefeuille. L'exécutif semble l'avoir oublié : les cessions vont accentuer encore davantage la concentration de notre portefeuille sur les valeurs énergétiques, qui en représentent près de la moitié.

Pour qualifier sa stratégie, le Gouvernement convoque un élément de langage en parlant de « respiration » du portefeuille. Je suis désolé d'être brutal, mais j'y vois plutôt le dernier souffle de l'État actionnaire.

M. Jean-François Husson. – Respiration d'asthmatique !

M. Victorin Lurel, rapporteur spécial. – Pourtant, les défis à relever seront nombreux et cruciaux pour l'avenir de notre pays – je pense en particulier à la transition énergétique et à ses conséquences pour EDF. L'entreprise fait face à des difficultés importantes, ce qui porte fortement atteinte à la performance du portefeuille de l'État. Le Gouvernement attend de l'entreprise qu'elle fasse des propositions de réorganisation au cours du premier semestre 2020. La question essentielle tient à la refonte de la régulation du nucléaire. Je sais les inquiétudes que suscite ce projet, comptez sur moi pour être vigilant.

De ce point de vue, je ne peux cautionner le choix du Gouvernement de mobiliser le compte pour le désendettement de l'État. Certes, je mesure le caractère symbolique de cette contribution. Mais le symbole ne doit pas s'opérer à rebours des intérêts patrimoniaux de l'État alors que les conditions de marché sont exceptionnelles. Permettez-moi de citer un ancien ministre, qui indiquait en 2016 devant notre commission que « *patrimonialement, ce serait se tirer une balle dans le pied que d'utiliser le capital du compte pour se désendetter* ». Entretemps, l'ancien ministre a quitté Bercy pour l'Élysée et son regard a, semble-t-il changé, alors que le contexte macroéconomique demeure similaire.

Quel est le risque ? Une utilisation opportune du compte, en faisant fi des considérations patrimoniales. La dette publique tutoie désormais le seuil hautement symbolique des 100 % du PIB. La contribution au désendettement prévue explique à elle seule le reflux de 0,1 point de PIB du ratio attendu par le Gouvernement en 2020. Aussi, je vous propose un amendement pour réduire la contribution au désendettement de 2 milliards d'euros à 1 milliard d'euros, montant traditionnellement inscrit sur le compte au stade du projet de loi de finances.

Je terminerai mon propos par quelques remarques sur le fonds pour l'innovation et l'industrie. C'est, vous le savez, l'objectif des cessions : doter un fonds pour l'innovation de rupture à hauteur de 10 milliards d'euros. Dans l'attente, il bénéficie d'une dotation transitoire, intégrant des titres EDF et Thalès confiés par l'État, ce qui lui permet d'être effectif en 2019.

Vous êtes nombreux dans cette commission à avoir parcouru le projet de loi de finances à la recherche du « budget vert ». Je dois concéder que je ne saurai vous éclairer sur ce point. En revanche, je suis en mesure de vous faire part de « l'usine à gaz » budgétaire que

met en œuvre le Gouvernement. Le schéma que je vous propose dans mon rapport atteste de la complexité du mécanisme, comme me l'a concédé Martin Vial.

L'enrobage est volontiers moderniste, convoquant nombre d'anglicismes pour étayer ce qui reste une opération de débudgétisation, au détriment des capacités d'analyse du Parlement. Surtout, ses conséquences sont préjudiciables aux finances publiques. En 2019 et 2020, le versement en actions du dividende d'EDF conduira l'État à racheter au fonds les actions perçues par le fonds au titre de son dividende. Ce sont ainsi 125 millions d'euros qui seront déboursés de façon inutile par le budget général. Dans un contexte budgétaire contraint, cela vient grever les marges d'action de véritables politiques publiques.

Sous réserve de l'adoption de l'amendement que je vous propose, je vous recommanderai d'adopter les crédits du compte.

M. Marc Laménie. – Ce sont des sujets complexes, avec des milliards d'euros en jeu. Comment est gérée l'APE ? Quels sont ses effectifs ?

M. Michel Canévet. – Quel montant le Gouvernement attend-il de la cession de ses parts dans la FDJ ? Les perspectives de valorisation semblent bonnes. Pourquoi le Fonds pour l'innovation et l'industrie ne ferait-il pas recette ? Quant à votre amendement : à quoi servirait le milliard réaffecté ?

M. Emmanuel Capus. – Votre rapport évoque un projet de scission d'EDF en deux entreprises. En quoi cela améliorerait-il la situation ? Quel intérêt pour l'État actionnaire ?

M. Victorin Lurel, rapporteur spécial. – Oui, c'est un sujet complexe, et une usine à gaz, comme l'a reconnu Martin Vial lui-même. J'avais fait des propositions sur le statut de l'APE. Son personnel, qui compte une cinquantaine de personnes, dépend d'un programme de la mission « Économie ». Il faut revoir cette présentation du compte, qui permet des débudgétisations et met le Parlement à l'écart pour améliorer la présentation des crédits tout en préservant la confidentialité des opérations.

L'État fait une grosse publicité pour améliorer la valorisation de la FDJ, qui n'est pas cotée. La commission des participations et des transferts fixera le prix plancher en-deçà duquel l'entreprise ne pourra être cédée ; la recette pour l'État devrait s'élever à environ 2 milliards d'euros. La presse dit que la plupart des privatisations ont échoué car l'État avait vendu au plus haut. Il est vrai que le contexte va changer : l'organisation de la régulation va évoluer, le régime fiscal de la nouvelle société va être adapté.

Le Fonds pour l'innovation et l'industrie est un objet complexe, sa dotation en numéraire doit atteindre 10 milliards d'euros à terme. Pour l'instant, il a été doté à titre temporaire de 1,6 milliard d'euros en numéraire, et du complément sous forme de titres EDF et Thalès confiés par l'État. Sa dotation en numéraire est censée rapporter 2,5 %, taux calqué sur celui des OAT à 50 ans – même si ce taux n'a jamais été de 2,5 % mais plutôt, en moyenne, de 1,7 %. En fait, l'État a retenu un taux très au-dessus du marché. De plus, l'arrêté précise qu'un processus de révision interviendra en 2023, ce qui pourrait conduire à constater un trop-perçu de 400 millions d'euros. Voilà qui est contraire à l'objectif de cette usine à gaz, censée garantir la rapidité et la stabilité ! On aurait pu faire plus simple avec des crédits budgétaires – mais ceux-ci sont contrôlés par le Parlement, alors que celui-ci n'est pas représenté au conseil de l'innovation, instance *ad hoc* créée en 2018.

Autre astuce : consacrer deux milliards d'euros pour maintenir le ratio d'endettement en-dessous de 100 %. En 2018, aucune contribution effective au désendettement de l'État n'était intervenue, à l'exception de 100 millions d'euros utilisés pour désendetter le CEA auprès d'Areva. Pour répondre à Michel Canévet, le milliard d'euros que mon amendement propose de récupérer sur la contribution au désendettement servira à abonder la trésorerie du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », dont le niveau n'a jamais été si faible. L'État actionnaire, qui se doit de défendre les intérêts de la France, cède le pas à l'État gestionnaire : il a rigidifié son portefeuille, au risque de trop dépendre du secteur énergétique et de perdre en autonomie et en contrôle. C'est pourquoi je vous propose un amendement destiné à redonner à l'État actionnaire des marges de manœuvre.

Nous avons entendu des représentants de la direction d'EDF. Ils travaillent, dans le cadre d'un rapport au Gouvernement, sur la régulation nucléaire et sur la reconversion stratégique de l'entreprise. Les salariés se sont émus du risque de démantèlement de la société. Nous avons été rassurés sur ce point, mais la restructuration durable de l'entreprise n'est envisageable qu'à la condition de réviser la loi du 7 décembre 2010 relative à la nouvelle organisation du marché de l'électricité, dite NOME. Le prix imposé du kilowattheure à 42 euros pour l'électricité nucléaire historique, en-deçà du prix de revient pour EDF, prive l'entreprise de moyens pour assurer sa compétitivité et disposer de marges de manœuvre pour financer la transition énergétique.

L'amendement n° 1 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », sous réserve de l'adoption de son amendement.

Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Investissements d'avenir » - Examen du rapport spécial

M. Jean Bizet, rapporteur spécial. – J'ai découvert avec un grand intérêt le programme d'investissements d'avenir (PIA), dossier modeste mais passionnant géré par une équipe *ad hoc* d'une trentaine de personnes rattachée aux services du Premier ministre. Le troisième PIA a été lancé en loi de finances initiale pour 2017 et été doté de 10 milliards d'euros. Il a été intégré, en 2018, au Grand plan d'investissement.

Le PIA 3 succède aux PIA 1 et 2, qui représentaient respectivement 35 et 12 milliards d'euros, soit une enveloppe globale de 57 milliards d'euros. Le premier PIA avait été lancé en 2010, au lendemain de la grande crise financière, inspiré par le rapport commis par Alain Juppé et Michel Rocard qui proposait, pour augmenter le potentiel de croissance de l'économie française, de mobiliser massivement l'investissement public en faveur de projets ciblés, principalement dans les domaines de la recherche, du numérique, de l'industrie et du développement durable.

La mission « Investissements d'avenir », qui retrace les crédits du PIA 3, est un peu particulière à plusieurs titres. D'abord, contrairement aux autres missions, nous ne nous prononçons que sur des crédits de paiements, car les autorisations d'engagements ont été votées, sans aucun crédit de paiement, lors de la loi de finances pour 2017. Notre collègue Albéric de Montgolfier, en qualité de rapporteur spécial, avait alors critiqué avec justesse ce

qui constituait une « astuce de budgétisation » reportant sur les exercices ultérieurs tout impact sur le déficit et la dette publics. Ensuite, les crédits de paiement sont intégralement versés à des opérateurs chargés de la mise en œuvre opérationnelle des actions du PIA : Bpifrance, l'Agence nationale de la recherche (ANR), la Caisse des dépôts et consignations et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Sous le contrôle de l'État, et plus précisément du Secrétariat général pour l'investissement, ils lancent des appels à projets, instruisent les candidatures en vue de leur sélection par un jury indépendant puis, sous réserve d'une décision de financement favorable de l'État, accompagnent les projets sélectionnés. Enfin, les crédits sont versés aux opérateurs sous plusieurs formes, en fonction des actions et du niveau de maturité des projets visés : dotations décennales, subventions, avances remboursables ou dotations en fonds propres. L'année dernière, notre collègue Christine Lavarde a produit un rapport de contrôle très instructif sur les mérites des avances remboursables, particulièrement adaptées pour financer l'amorçage de projets à risque tout en conservant un intérêt pour l'État.

Les dotations du PIA poursuivent en commun l'objectif de faire levier sur les cofinancements publics et privés, voire de générer des retours sur investissement. Il s'agit d'une modalité particulièrement moderne d'intervention publique dans la sphère économique, suivie également par le plan Juncker qui est parvenu, en trois ans, à lever 315 milliards d'euros avec seulement 21 milliards d'euros d'argent public pour le financement de projets, notamment dans le domaine industriel. Il nous faut nous habituer à ces nouveaux mécanismes, compte tenu de la raréfaction de l'argent public. Je suis moi-même admiratif de tels artifices qui ont permis l'émergence de grands projets européens. J'ai souvenir que le Sénat avait désapprouvé la mouture initiale du plan Juncker, qui excluait l'agriculture, et avait contribué à en modifier le périmètre. Nous réfléchissons, au sein de la commission des affaires européennes, à compenser en partie la réduction des crédits consacrés au deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC) par des crédits du plan Juncker. Nous y travaillons avec M. Ambroise Fayolle, vice-président de la Banque européenne d'investissement (BEI).

Les crédits de paiement demandés pour 2020 s'élèvent à 2,18 milliards d'euros, soit près du double du montant voté l'an passé, ce qui témoigne incontestablement de la montée en puissance du PIA 3. La nouvelle programmation triennale prévoit ensuite une stabilisation autour de 2 milliards d'euros pour les années 2021 et 2022.

Au-delà de l'augmentation des crédits, nous pouvons affirmer qu'après un démarrage relativement poussif, le PIA 3 est désormais pleinement mis en œuvre. Quatre chiffres en témoignent : 90 % des autorisations sont consommées, 26 conventions État-opérateurs sur 27 ont été signées, et 820 projets sont actifs, donnant lieu à un investissement de 1,7 milliard d'euros.

Le PIA 3 permet le financement d'un nombre plus élevé de projets, dont une majorité concerne la recherche et sa valorisation, qui constituent une préoccupation ancienne des PIA. L'action « Programmes prioritaires de recherche », dotée de 400 millions d'euros illustre les forces et les faiblesses du modèle et en traduit bien l'esprit : elle émane d'un État stratège qui fixe le cap en matière de recherche fondamentale en définissant les principaux chantiers éligibles à un financement, en s'appuyant sur un opérateur, l'ANR, pour la mise en œuvre cette ambition.

Parmi ces chantiers, je me félicite de trouver celui de l'intelligence artificielle. L'Europe et la France ont accumulé trop de retard dans ce domaine et le concours de 75 millions d'euros apporté par le PIA à la constitution des nouveaux instituts

interdisciplinaires d'intelligence artificielle, les 3IA, respectivement établis à Paris, Toulouse, Grenoble et Nice, n'est pas de trop. La France devrait investir, en partenariat avec l'Allemagne, 1,5 milliard d'euros dans l'intelligence artificielle d'ici 2022. L'effort mérite d'être salué, même s'il demeure sans comparaison avec les 15 à 20 milliards d'euros investis dans ce domaine par les États-Unis et par la Chine.

Je suis en revanche plus dubitatif concernant la thématique « recherche dans le domaine du sport de très haute performance », dotée de 20 millions d'euros au sein de cette même action, qui me semble parfaitement étrangère aux objectifs du PIA. Il en va de même de l'inscription exceptionnelle, dans les appels à projets de plusieurs actions, de thématiques liées aux Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 et du projet, repoussé mais pas enterré, de financer la rénovation du Grand palais avec les crédits du PIA. Il ne s'agit pas de remettre en cause le bien-fondé d'un soutien public à de telles initiatives mais de constater que les actions du PIA 3 n'en constituent pas l'instrument adapté. Le PIA, je le rappelle, a été instauré pour accroître le potentiel de croissance de l'économie française en investissant dans des chantiers prioritaires définis par un État stratège, non pour concourir au financement d'évènements ponctuels ou à la rénovation de notre patrimoine.

Le PIA 3 ne se limite pas au soutien à la recherche ; ses actions visent également à l'accélération de la modernisation des entreprises. L'augmentation des crédits demandés pour 2020 est d'ailleurs la plus marquée dans ce domaine : 1,12 milliard d'euros y seront consacrés.

Une caractéristique du PIA 3 réside dans la prépondérance des dotations en fonds propres au service d'actions relevant du capital-risque, en finançant, par des prises de participations, des projets de *start-up* à fort contenu innovant. Avec une première dotation de 250 millions d'euros destinée à ce type d'opérations, l'année 2020 marquera notamment le lancement de l'action « Grands défis », dont la mise en œuvre suivra les recommandations formulées par Philippe Tibi dans son récent rapport sur le financement des entreprises technologiques.

Le PIA constitue un instrument pertinent pour financer les entreprises innovantes en phase de croissance. Parmi les 6 238 de projets soutenus depuis l'origine, je citerais le soutien accordé à l'entreprise Qwant, dont le moteur de recherche lancé en 2013 constitue une initiative extrêmement prometteuse pour parvenir à imposer un modèle européen d'économie numérique à la fois compétitif sur le plan économique et responsable en matière d'exploitation des données.

L'année 2020 marque le dixième anniversaire du PIA et, partant, l'occasion d'en tirer un premier bilan. Il nécessite une évaluation minutieuse et complexe. Je me limiterai simplement à quelques remarques. En 2010, le PIA 1 avait été présenté comme une initiative exceptionnelle, un « grand emprunt » visant à investir l'avenir et tourner la page de la crise. Dix ans et deux PIA plus tard, nous pourrions craindre une banalisation de l'exceptionnel et déceler la tentation des gouvernements successifs de proroger indéfiniment ces dispositifs dérogatoires aux règles budgétaires habituelles et aux effets décalés dans le temps sur le déficit et la dette. Le Secrétariat général pour l'investissement, comme les opérateurs, tend au contraire à considérer que cette stabilité fait la force du dispositif, contribuant à faire du label PIA un outil que les agents économiques se sont approprié et à donner de la crédibilité au soutien public à l'innovation sur le long terme. Il nous reviendra de trancher ce débat. Le comité de surveillance des investissements d'avenir, aux travaux duquel participent quatre de nos collègues, parmi lesquels Bernard Lalande et Claude Nougein, devrait publier

prochainement un rapport dressant un bilan des PIA 1 et 2. Son évaluation constituera un préalable incontournable à toute décision sur l'avenir des investissements d'avenir.

En dépit des quelques réserves précédemment exposées quant aux risques de détournement du PIA de son objet, je vous propose néanmoins d'adopter les crédits de la mission.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je m'inquiète de la débudgétisation rampante envisagée pour les travaux de rénovation du Grand Palais, estimés à la somme délirante de 450 millions d'euros avant même de débiter. La dérive budgétaire risque d'être aggravée par le recours au PIA !

M. Bernard Delcros, président. – Le PIA représente, dites-vous, un outil d'investissement moderne, dont l'effet de levier apparaît mesurable et réel. Depuis dix ans, plus de 6 000 projets ont ainsi été financés. Disposons-nous de données sur leur répartition territoriale ?

M. Michel Canévet. – Je remercie notre rapporteur spécial pour sa présentation. La gestion du programme par un secrétariat général *ad hoc* vous semble-t-elle constituer une solution pertinente ? Un opérateur financier comme Bpifrance ou la Banque des territoires ne représenterait-il pas un choix plus judicieux ? Quels sont les projets susceptibles d'être financés par le PIA ? Je m'étonne que certains, relevant des domaines du sport ou de la culture, puissent y prétendre. Existe-t-il des garde-fous pour éviter des investissements inadaptés ? Vous avez mentionné le dispositif Juncker qui est parvenu à un effet de levier d'un à quinze, alors qu'il dépasse à peine un s'agissant du PIA. À l'heure où les taux bancaires demeurent bas, voire négatifs, ne devrions-nous pas nous inspirer de l'expérience européenne pour l'améliorer l'effet de levier du PIA ?

M. Antoine Lefèvre. – Je souhaitais évoquer la place de la France et de l'Europe dans le domaine de l'intelligence artificielle. Vous avez cité les niveaux d'investissement de la Chine et des États-Unis et je suis encore moins rassuré...

M. Jean-François Rapin. – Je me suis intéressé à l'intelligence artificielle au titre de mon rapport spécial sur les crédits de la recherche. La transparence budgétaire ne peut s'envisager sans clarté budgétaire. Le Président de la République a annoncé, à la fin de l'année 2018, une enveloppe de 1,5 milliard d'euros pour l'intelligence artificielle, mais je doute que nous y arrivions : seulement 17 millions d'euros ont été débloqués en 2019 et 38 millions d'euros le seront en 2020 sur la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

M. Bernard Lalande. – J'ai la chance d'être membre du comité de surveillance du PIA. Vous démontrez, dans votre rapport spécial, que l'État sait efficacement se montrer stratège lorsqu'il le souhaite, ce qui ne semble pas être le cas à l'endroit des territoires et des petites entreprises... Au sein du comité de surveillance, les parlementaires veillent à ce que les fonds du programme ne conduisent pas à financer des projets sans rapport avec l'objet du PIA, comme certaines activités sportives ou les travaux de rénovation du Grand Palais. L'outil sert, à la mesure de la France, au développement des territoires. D'ailleurs, les entreprises le soutiennent, comme les régions.

M. Arnaud Bazin. – Notre rapporteur spécial a décrit les différentes modalités d'intervention du PIA, notamment les avances remboursables qui apparaissent comme un outil moderne de financement. Existe-t-il une règle présidant au choix de tel ou tel mode de

financement ? Dans le domaine de la recherche fondamentale, les dotations acquises s'imposent, mais tel n'est pas le cas de tous les projets.

M. Gérard Longuet. – Je remercie à mon tour notre rapporteur spécial pour la qualité de sa présentation. Disposons-nous d'informations sur les retombées du PIA région par région et sur d'éventuelles inégalités de traitement entre les métropoles et le reste du territoire ? En d'autres termes, le PIA accompagne-t-il la centralisation observée ? S'agissant de la sélection des projets, existe-t-il des critères de résultat, notamment dans le domaine de la recherche appliquée et du développement industriel ? Avez-vous connaissance d'éléments de performance ? Enfin, sur quel type de projet l'Ademe intervient-elle ?

M. Jean Bizet, rapporteur spécial. – Le PIA constitue un dossier passionnant ! Monsieur le rapporteur général, le Grand Palais se trouve écarté du programme en 2020, mais sa direction reste pugnace pour l'intégrer en 2021.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La Réunion des musées nationaux (RMN) m'a affirmé le contraire !

M. Jean Bizet, rapporteur spécial. – Il ne serait pas convenable que le PIA finance un tel projet ! Le problème se pose également dans le domaine du sport...

M. Gérard Longuet. – Nous soutenons votre position !

M. Jean Bizet, rapporteur spécial. – Je serai attentif à éviter toute dérive. Messieurs Delcros et Longuet, les documents budgétaires ne fournissent pas de données sur la répartition territoriale des investissements réalisés. Seule la qualité du projet est jugée par un comité *ad hoc*, pas son intérêt en matière d'aménagement du territoire.

M. Bernard Delcros, président. – Il serait intéressant, pourtant, de savoir si le PIA y contribue.

M. Jean Bizet, rapporteur spécial. – Michel Canévet, la formule de gouvernance choisie me semble efficace, d'autant que les quatre opérateurs précités représentent les bras armés du programme. Quant aux garde-fous, seule est jugée la pertinence du projet. Veillons à ne pas confondre les dispositifs : certes, dans le cadre du plan Juncker la dotation initiale a permis à la BEI de mobiliser 63 milliards d'euros pour financer des projets ; de sorte que l'effet d'entraînement réel du plan Juncker sur les cofinancements s'approche davantage de cinq que de quinze, il n'en reste pas moins que cet effet de levier reste supérieur à celui constatés pour les PIA. Cette différence tient au profil des projets soutenus : le PIA laisse une place plus grande à la recherche et aux projets d'investissements innovants les plus risqués.

Antoine Lefèvre, les Chinois et les Américains possèdent effectivement une avance considérable dans le domaine de l'intelligence artificielle. Imaginez que la Chine dispose de 50 millions de chercheurs et qu'elle consacre, comme les États-Unis, entre 15 et 20 milliards d'euros chaque année à l'intelligence artificielle ! La commission des affaires européennes a entendu Thierry Breton sur le sujet : Atos, sa société, représente le seul fabricant européen de supercalculateurs, alors que la Chine en compte une dizaine.

Il est exact, Jean-François Rapin, que nous assistons à un flou budgétaire et à un saupoudrage des crédits destinés à l'intelligence artificielle : 190 millions d'euros proviennent du fonds pour l'innovation et l'industrie (F2I), 55 millions d'euros du Grand plan d'investissement et 392 millions d'euros du PIA, soit des sommes très éloignées des

investissements chinois et américains en la matière. Il serait d'ailleurs intéressant d'y consacrer un contrôle budgétaire...

Bernard Lalande, l'État sait effectivement se montrer stratège lorsqu'il le souhaite. Au sein du comité de surveillance siègent des industriels, ce qui me semble constituer un gage de sérieux et de réalisme.

Le comité de pilotage détermine, Arnaud Bazin, les modalités d'intervention, en fonction du caractère plus ou moins risqué du projet. Compte tenu des taux fort bas sur les prêts, les temps sont davantage à l'utilisation des dotations en fonds propres.

Enfin, Gérard Longuet, les régions financent également les projets sélectionnés. Elles ont aussi – je pense notamment à la région Nouvelle-Aquitaine – bénéficié du plan Juncker. L'Ademe intervient dans le cadre du PIA pour les projets liés à l'environnement et à la transition énergétique, ce qui me semble pertinent.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Investissements d'avenir ».

La réunion est close à 17 h 40.

COMMISSION DES LOIS**Mercredi 30 octobre 2019****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 9 h 30.***Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre – Examen de la recevabilité**

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Mes chers collègues, nous devons nous prononcer sur la recevabilité de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre.

Le libellé de la proposition de résolution porte sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre. Ne sont donc pas visés ici des faits déterminés. Aussi, il n'est pas utile de saisir la garde des sceaux pour savoir si des enquêtes judiciaires sont en cours. En revanche, l'évaluation de politiques publiques est au cœur de notre mission de contrôle.

Je vous rappelle que notre commission n'a pas à se prononcer sur l'opportunité de la création d'une telle commission : cette proposition de résolution s'inscrit dans le droit de tirage des groupes politiques, en l'espèce le groupe Les Républicains.

Par ailleurs, le texte présenté n'a pas pour finalité de reconstituer avec le même objet une commission d'enquête ayant achevé ses travaux depuis moins de douze mois. Je vous invite dès lors à constater que la proposition de résolution est recevable.

M. Pierre-Yves Collombat. – Notre beau pays n'aurait-il que ce problème à traiter en ce moment ? Notre économie est en panne ; on est peut-être à quelques mois d'un crash financier...

Mme Catherine Troendlé. – C'est un problème majeur.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne nie pas que ce soit un problème, mais nous passons notre temps à le traiter. Sommes-nous en 1930 ?

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – J'espère bien que non.

M. Pierre-Yves Collombat. – On en prend le chemin. Quoi qu'il en soit, cette proposition de résolution est recevable.

M. François Grosdidier. – À l'inverse de notre collègue, je pense que cette question fait débat, même si se posent effectivement à nous des questions économiques, sociales, environnementales...

M. Pierre-Yves Collombat. – Mais on ne fait que cela de la traiter.

M. François Grosdidier. – Je regrette cependant que le Sénat, dans son ensemble, mon groupe politique aussi et, plus encore, l'exécutif n'aient pas donné suite aux réflexions engagées dans le cadre notamment des commissions d'enquête parlementaires ou des missions d'information sur le terrorisme, le radicalisme, l'organisation de l'islam de France. On attend de la Haute Assemblée un travail de réflexion approfondi. Nous devrions nous inspirer davantage des travaux antérieurs. Cela dit, la création de cette commission d'enquête n'est pas superfétatoire ; et j'espère que tant l'exécutif que notre assemblée tireront davantage d'enseignements des conclusions qui en résulteront.

Mme Esther Benbassa. – Il s'agira d'une énième commission sur la radicalisation.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Permettez-moi à cet égard de rendre hommage aux travaux de la mission d'information que vous avez conduits avec Mme Troendlé.

Mme Esther Benbassa. – Je n'ai pas pris la parole pour cela, mais je vous en remercie.

Plusieurs missions, auxquelles j'ai participé, ont déjà eu lieu sur ce sujet. Pour autant, le terrorisme est toujours là. Nos missions d'information et commissions d'enquête ne servent donc pas à grand-chose. Il conviendrait plutôt que le Gouvernement établisse une feuille de route sérieuse pour combattre le terrorisme.

Après les cinq heures de débats hier en séance publique, je constate que cette proposition de résolution vient une fois de plus stigmatiser une population qui n'en peut plus. Les musulmans de France n'en peuvent plus. Pensons à notre histoire et arrêtons de nous acharner sur cette communauté. Il faut combattre le terrorisme, l'islamisme, tout le monde en convient, mais cette commission d'enquête arrive à un mauvais moment : nos concitoyens de confession musulmane sont très inquiets. Ne continuons pas à les accabler. D'ailleurs, les travaux de notre mission d'information n'ont pas abouti à grand-chose ; il en sera de même pour cette commission d'enquête. Je le redis, n'oublions pas les leçons de l'Histoire. Ne pensez pas qu'il s'agit d'une fantaisie de ma part !

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Personne ne le pense, madame Benbassa. Aucun de nous n'oublie les leçons de l'Histoire.

Mme Catherine Troendlé. – Mme Benbassa et moi-même avons réalisé un travail très intéressant et approfondi sur la prise en charge de la déradicalisation en France, qui a donné lieu à une communication d'étape. Un suivi est nécessaire. Dans le contexte actuel, un suivi sur la lutte contre la radicalisation et sur la prise en charge de la déradicalisation est nécessaire. La prévention est un volet à développer dans le cadre de cette commission d'enquête. Continuons à travailler de manière inlassable sur ces sujets. D'ailleurs, je me porterai candidate pour siéger au sein de cette commission.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Si notre commission constate la recevabilité de cette proposition de résolution, je ne saurais trop recommander à nos collègues d'en faire autant. Ce sont des sujets sur lesquels le travail de la commission des lois est substantiel, et j'ai la faiblesse de penser que nous pouvons apporter une expérience et une réflexion utiles.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je soutiens les propos de M. Grosdidier quant aux travaux déjà réalisés sur ce sujet. Outre le rapport d'information sur les politiques de déradicalisation, nous avons aussi commis un rapport très fourni avec Mme Goulet. Nous avons alors formulé 110 propositions, dont toute une série d'entre elles portait sur la radicalisation, mais elles n'ont pas été mises en œuvre.

Concernant la déradicalisation, il existe nombre de marchands de vent, qui prétendent changer la pensée des personnes au moyen de trois vidéos et d'un stage.

Mme Catherine Troendlé. – Exactement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nombre de solutions n'en sont absolument pas. Il est utile de prendre en compte les travaux déjà réalisés.

Je partage aussi les propos de Pierre-Yves Collombat : ne donnons pas le sentiment que le seul sujet préoccupant dans notre pays concerne l'une des religions existantes. Cela est de nature à créer des phénomènes tout à fait inverses aux objectifs poursuivis.

Hier, j'ai bien entendu tout ce qui a été dit sur le voile. Or il est très difficile d'établir que le Coran mentionne que le voile est un signe religieux ; il fait plutôt partie des mœurs de l'époque. J'ai le sentiment que, sur ces sujets, plus on en rajoute, plus on les exacerbe ; ce que recherchent peut-être certains à des fins politiques... Si tel est le cas, je le déplorerais.

Pour ce qui concerne la question qui nous occupe, nous devons être légalistes. Chaque groupe politique a un droit de tirage. Je note simplement que l'intitulé a changé. Il s'agit là, à l'instar d'autres commissions d'enquête, de parler des moyens mis en œuvre dans le cadre d'une politique publique.

M. François Bonhomme. – Je veux réagir aux propos de Mme Benbassa. Je ne comprends pas pourquoi on devrait s'abstenir d'assurer le suivi d'une question qui n'est pas anecdotique. Le phénomène dont nous parlons attaque la société française dans ses fondements : notre mode de vie, nos institutions. Pourquoi le Parlement devrait-il s'interdire de créer une commission d'enquête sur ce sujet ?

M. Pierre-Yves Collombat. – On ne traite que de cela.

M. François Bonhomme. – Je le dis très cordialement à Mme Benbassa, qui dénonce une atmosphère qu'elle contribue à créer. Je suis inquiet de l'entendre parler des leçons de l'Histoire. Quand Mme Benbassa a été rapporteur avec Mme Troendlé sur les centres de déradicalisation pour voir si les annonces du Premier ministre de l'époque, Manuel Valls, avaient été suivies d'effets, je ne crois pas que nous ayons sauté au plafond.

Mme Esther Benbassa. – Le climat n'était pas le même.

M. François Bonhomme. – Il était pire à certains égards, puisque, même si ceux-ci n'ont pas disparu aujourd'hui, nous venons de vivre des actes terroristes de grande ampleur. Personne ici n'avait alors dit que vos travaux étaient illégitimes, que ce n'était pas le moment, que l'on n'avait pas retenu les leçons de l'Histoire et que l'on s'acharnait. Il est paradoxal et curieux d'entendre des personnes dénoncer le simple exercice des missions du

Parlement, et de la commission des lois en particulier. Ces propos participent aux crispations qui sont dénoncées.

M. Philippe Bas, président, rapporteur. – Nous devons uniquement nous prononcer sur la recevabilité de la proposition de résolution.

La commission constate la recevabilité de la proposition de résolution.

Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019 235 du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin -Examen du rapport et du texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – Notre collègue Jean-Pierre Sueur nous présente maintenant son rapport sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Sous des dehors techniques, cette ordonnance soulève quelques questions politiques. La collectivité de Saint-Martin se caractérise par l'importance de l'habitat diffus et informel, et les infractions aux règles de l'urbanisme et de la construction y sont nombreuses, en dépit des efforts de l'État et des autorités locales pour y remédier.

Ce projet de loi vise à ratifier une ordonnance en lui donnant valeur législative afin que les règles de l'urbanisme s'y appliquent comme en métropole. Il s'agit de transposer les dispositions pénales prévues dans le code de l'urbanisme. Toutefois, j'ai saisi cette occasion pour faire le point sur la situation à la suite de l'ouragan Irma qui a touché Saint-Martin et Saint-Barthélemy en 2017. Vous vous en souvenez, les dégâts ont été considérables. Onze personnes sont décédées ; environ 11 000 personnes ont quitté les îles de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy pour trouver refuge en Guadeloupe, en Martinique ou en métropole.

Notre collègue Guillaume Arnell ainsi que les représentants du ministère des outre-mer, que j'ai rencontrés, ont souligné que le non-respect de la réglementation avait accru la vulnérabilité de certaines constructions : l'habitat précaire est très fragile ; des bâtiments ont été construits sans permis, parfois dans des zones côtières où le risque de submersion est élevé. D'ailleurs, 20 % des bâtiments ont été totalement détruits ou sévèrement endommagés à Saint-Martin à la suite de ce cyclone. Ce fut moins le cas à Saint-Barthélemy où les règles d'urbanisme sont davantage respectées. Les compagnies d'assurance ont enregistré 17 110 sinistres à Saint-Martin et 16 740 dossiers ont été traités.

Toutefois, on a recommencé à reconstruire de manière informelle, sans respecter les règles en vigueur. C'est une situation que l'on ne peut accepter, alors que le phénomène cyclonique est malheureusement appelé à se répéter.

C'est pourquoi je formulerai trois recommandations.

Première recommandation : adopter d'ici à la fin de l'année un plan de prévention des risques naturels (PPRN) définitif et soutenir les efforts des services de l'État pour le faire appliquer avec rigueur sur le terrain. Il s'agit là d'une responsabilité politique. J'indique que

Mme la préfète a pris la décision – heureuse et particulièrement responsable – d’appliquer ce PPRN par anticipation, en dépit des réserves de la collectivité territoriale.

Deuxième recommandation : mener à son terme l’élaboration d’un plan local d’urbanisme (PLU) mis en cohérence avec les prescriptions du PPRN et dont le respect doit être contrôlé conjointement par les agents de l’État et les agents de la collectivité qui travailleront de manière coordonnée. Le plan d’occupation des sols (POS), qui date de 2003, n’est absolument pas en phase avec le projet de PPRN.

Troisième et dernière recommandation : œuvrer à une résolution du différend territorial entre Saint-Martin et Sint Maarten afin d’ouvrir la voie à un approfondissement de la coopération entre les deux parties de l’île. En effet, depuis le partage de l’île, la France et les Pays-Bas n’ont pas réussi à trouver un accord sur le tracé de la frontière au niveau de l’étang d’Oyster Pond, à l’est de l’île, qui abrite une importante marina. La partie néerlandaise considère que la mer appartient à Sint Maarten et la terre à Saint-Martin, la frontière passant au niveau du littoral, tandis que la France estime que la frontière passe au milieu de l’étang, conformément aux règles du droit maritime international. Dans ce contexte, la gendarmerie ne peut pas agir en toute sécurité juridique.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je remercie notre collègue pour cette intervention ensoleillée.

Il faut faire des PPRN, des PLU. C’est bien de légiférer, mais *quid* des gens dans la rue ? Si mes souvenirs sont exacts, quelques problèmes se sont posés pour ce qui concerne l’intervention des secours, le relogement d’urgence. Le risque d’inondation étant récurrent, je suggère de mettre en place un dispositif de riposte immédiate à la hauteur des dangers que court la population.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Monsieur Collombat, vous avez tout à fait raison.

Il ne s’agit pas seulement de demander la mise en œuvre du PPRN ou du PLU, encore que ce soit absolument nécessaire. Mais j’indique dans mon rapport que des efforts ont été réalisés pour répondre à l’urgence de la situation : un pont aérien et maritime a été mis en place ; des mesures ont été prises pour mettre fin au pillage et, au plus fort de la crise, plus de 3 000 professionnels et bénévoles étaient présents. Par ailleurs, une délégation interministérielle pour la reconstruction de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy dirigée par le préfet Philippe Gustin, a été instaurée. Malgré la destruction complète de trois écoles et d’un collège à Saint-Martin, tous les élèves ont pu reprendre les cours à partir du 6 novembre 2017. Toutefois, la reconstruction demeure inachevée. C’est pourquoi il faut poursuivre l’action menée, en déployant les moyens nécessaires.

Le projet de loi est adopté sans modification.

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à agir contre les violences au sein de la famille - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons le rapport de Mme Marie Mercier sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à agir contre les violences au sein de la famille. Le Gouvernement a demandé la mise en œuvre de la procédure accélérée sur ce texte, ce qui est exceptionnel pour une proposition de loi. Ce texte a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale, ce qui n'est pas nécessairement un gage de perfection.

M. Alain Richard. – Ce n'est pas toujours rassurant.

M. Philippe Bas, président. – Mais cela témoigne que l'ensemble des députés, quelles que soient les sensibilités politiques de chacun, partagent les intentions des auteurs de ce texte. Je ne doute pas qu'il en soit également ainsi au Sénat.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Les violences commises par le conjoint ou par l'ex-conjoint demeurent une réalité insupportable dans notre pays. Dans neuf cas sur dix, c'est une femme qui est la victime de ces violences – aussi, pardonnez-moi si je parle de femmes et pas toujours de victimes.

Depuis le début de l'année, 121 femmes sont tombées sous les coups de leur conjoint ou ex-conjoint, selon le décompte effectué par un collectif d'associations féministes, soit autant que sur l'ensemble de l'année 2018. Le plus souvent, l'homicide, ou la tentative, fait suite à une longue série de comportements violents. Chaque année, environ 220 000 femmes sont victimes de violences physiques ou sexuelles commises par leur conjoint ou par leur ex-conjoint, selon l'Observatoire national des violences faites aux femmes. De nombreux drames pourraient donc être évités si une action efficace était conduite par les pouvoirs publics dès le déclenchement des premiers faits de violence. Il faut se saisir de ce problème très en amont.

Le 3 septembre dernier, le Gouvernement a lancé un « Grenelle des violences conjugales », qui va se prolonger jusqu'au 25 novembre prochain, date de la Journée internationale pour l'élimination de la violence à l'égard des femmes.

Sans attendre les conclusions du Grenelle, le Gouvernement a rendu publiques, dès le 3 septembre dernier, dix mesures d'urgence. Certaines peuvent être mises en œuvre sans l'intervention du législateur : par exemple, l'ouverture de 1 000 nouvelles places d'hébergement, l'audit des commissariats et des gendarmeries pour évaluer les conditions d'accueil des femmes victimes, la possibilité de déposer plainte dans les hôpitaux, un retour d'expérience pour analyser les failles en cas de féminicide... D'autres, en revanche, nécessitent des mesures législatives. Cette proposition de loi tend à mettre en œuvre certaines de ces mesures.

Déposée par notre collègue député Aurélien Pradié, qui en a également été le rapporteur, cette proposition de loi a été adoptée par l'Assemblée nationale, le 15 octobre, par 553 voix sur 553 suffrages exprimés. Par ce vote, l'Assemblée nationale a montré que la représentation nationale pouvait se rassembler, par-delà les clivages partisans, autour de cette grande cause qu'est la lutte contre les violences faites aux femmes.

Sur ce sujet, certains États ont été précurseurs, notamment l'Espagne, qui s'est dotée, depuis une dizaine d'années, de juridictions spécialisées et d'un dispositif anti-rapprochement ayant fait ses preuves.

L'introduction en France du bracelet anti-rapprochement constitue la mesure phare de cette proposition de loi, mais elle n'est cependant pas la seule : le texte comporte un volet de droit pénal, un volet de droit civil, autour de l'ordonnance de protection, et des mesures destinées à faciliter le relogement des victimes de violences conjugales.

Concernant les mesures pénales, le texte prévoit d'autoriser le recours au bracelet anti-rapprochement à toutes les étapes de la procédure : au moment de la condamnation, dans le cadre notamment d'une peine d'emprisonnement assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve ; à l'occasion d'une mesure d'aménagement de peine, par exemple une libération conditionnelle ou un placement en semi-liberté, mais aussi au stade présentenciel, lorsque la personne mise en cause est placée sous contrôle judiciaire. À chaque fois, c'est un magistrat du siège qui prendra la décision d'ordonner le recours au bracelet anti-rapprochement.

Ce bracelet se compose de deux éléments : le bracelet proprement dit, qu'un agent de l'administration pénitentiaire attache à la cheville de la personne condamnée ou placée sous contrôle judiciaire ; et un boîtier électronique confié à la victime de violences conjugales, qui peut tenir dans son sac à main ou dans une poche. Il permet de géolocaliser en permanence le conjoint violent et la victime. Si le conjoint violent s'approche trop près de la victime, une alerte se déclenche dans un centre de surveillance ouvert vingt-quatre heures sur vingt-quatre. À la première alerte, le centre de surveillance appelle le conjoint violent pour lui demander de s'éloigner. S'il n'obtempère pas, une deuxième alerte se déclenche : le centre de contrôle peut alors appeler les forces de police ou de gendarmerie pour qu'elles interviennent, et il peut également prévenir la victime pour qu'elle s'éloigne ou se mette à l'abri. Il reviendra au juge de fixer la distance minimale devant les séparer et de fixer le périmètre d'une « zone tampon », plus étendue.

Pour favoriser le recours à ce dispositif, il est prévu d'informer les victimes, au moment du dépôt de plainte, qu'elles pourront en bénéficier. De son côté, le conjoint violent pourra, en théorie, refuser de porter ce bracelet, mais son refus pourra entraîner la révocation par le juge de la mesure dont il bénéficie, et donc son incarcération ou son placement en détention provisoire. Cette perspective devrait suffire, je crois, à convaincre la grande majorité d'entre eux d'accepter de porter le bracelet.

Sous réserve d'améliorations rédactionnelles ou de mesures de coordination que je vous présenterai tout à l'heure, je suis plutôt favorable à la mise en œuvre du bracelet anti-rapprochement. Depuis dix ans, les résultats obtenus en Espagne apparaissent probants : le nombre de décès a été réduit d'un tiers ; une seule femme a été assassinée par son conjoint, car elle avait oublié d'emporter son boîtier le jour où elle a été agressée.

Le Gouvernement envisage de déployer environ un millier de bracelets anti-rapprochement, ce qui supposera un investissement initial évalué à 5,6 millions d'euros, puis un budget de fonctionnement à hauteur de 1,8 million d'euros en rythme de croisière. Un effectif de 45 équivalents temps plein (ETP) est notamment prévu pour faire fonctionner le centre de surveillance.

La proposition de loi vise ensuite à encourager le recours au téléphone grave danger (TGD). Déployé en 2014 après une phase d'expérimentation en Seine-Saint-Denis, le

TGD est un appareil portable qui permet de joindre, en cas de danger, une plateforme d'assistance. Ce dispositif est de plus en plus utilisé : en 2017, 282 interventions avaient été sollicitées, tandis que l'on en a dénombré 420 en 2018, soit une hausse de près de 50 % en un an. Néanmoins, il est possible de favoriser encore le recours au TGD dans l'intérêt de la protection des victimes. Aussi, la proposition de loi procède à deux ajustements. Il s'agit d'abord de préciser que la demande de téléphone est adressée au procureur de la République « par tout moyen » ; ensuite, d'introduire un nouveau cas dans lequel l'attribution du TGD serait autorisée, en cas d'urgence, sans attendre une décision judiciaire.

J'en arrive au volet civil, qui porte essentiellement sur l'ordonnance de protection. Introduite dans le Code civil en 2010, celle-ci consiste en un dispositif hybride, à mi-chemin entre le droit civil et le droit pénal. Délivrée en urgence, elle permet à une victime de violences conjugales de bénéficier de mesures de protection ordonnées par le juge aux affaires familiales (JAF).

L'ordonnance est délivrée par le juge lorsque celui-ci estime qu'il existe des raisons sérieuses de considérer comme vraisemblables la commission des faits de violence allégués et le danger auquel la victime ou un ou plusieurs enfants sont exposés. Détecter ces violences, qui durent parfois depuis longtemps, n'est pas toujours évident.

Dans le cadre de l'ordonnance de protection, le juge peut prendre des mesures civiles assez classiques, par exemple en matière d'autorité parentale ou de résidence séparée ; des mesures de protection de la victime, par exemple pour la faire bénéficier sans délai de l'aide juridictionnelle ou pour l'autoriser à dissimuler sa nouvelle adresse au cours de la procédure ; des mesures à connotation pénale, imposées à l'auteur des violences, par exemple l'interdiction d'entrer en contact avec certaines personnes désignées par le juge ou encore l'interdiction de détenir ou de porter une arme.

Pourtant, le nombre d'ordonnances de protection demandées chaque année reste faible : on en a dénombré 3 300 en 2018, et le JAF ne les a accueillies favorablement que dans 60 % des cas. Le délai moyen de délivrance est aujourd'hui de 42 jours, ce qui paraît élevé pour une procédure d'urgence. Comme ce délai est de dix jours dans certaines juridictions, on imagine la durée dans d'autres tribunaux...

Dans ce contexte, la proposition de loi envisage d'agir dans plusieurs directions. D'abord, en levant les obstacles à la délivrance des ordonnances : dans certains tribunaux, les JAF ont pris l'habitude d'exiger le dépôt d'une plainte avant d'enregistrer le dossier ; le texte rappelle donc que l'ordonnance peut être demandée même sans plainte ; il précise ensuite que l'ordonnance peut concerner tous les couples, même ceux qui n'ont jamais cohabité. Puis, pour accélérer la délivrance des ordonnances, le texte fixe au juge un délai : l'ordonnance devrait être rendue dans les six jours suivant la fixation de la date de l'audience. Enfin, il enrichit le contenu des ordonnances de protection : le juge devra solliciter les observations des parties sur l'ensemble des mesures que la loi lui permet d'ordonner ; l'interdiction de détenir ou de porter une arme sera systématique, sauf décision spécialement motivée ; le juge pourra interdire au conjoint violent de paraître en certains lieux où se trouve habituellement la victime ; enfin, lorsqu'il interdit au conjoint violent d'entrer en contact avec la victime, le JAF pourra ordonner le port d'un bracelet électronique anti-rapprochement, à condition que les deux parties l'acceptent.

La partie du texte consacrée à l'ordonnance de protection est sans doute la plus innovante et la plus créative. Elle renforce la connotation pénale du dispositif en donnant de nouvelles prérogatives au JAF.

Certaines personnes que j'ai entendues ont émis des doutes sur la capacité des JAF à se saisir de ces nouvelles mesures coercitives, notamment le bracelet anti-rapprochement. À la différence du juge pénal, le JAF n'a pas l'habitude d'ordonner des mesures restrictives de liberté. D'autres ont fait valoir que la mesure adoptée par l'Assemblée nationale concernant le délai pour rendre l'ordonnance a une valeur plus indicative que véritablement contraignante.

J'ai entendu ces remarques, mais je souhaite donner sa chance à cette ordonnance de protection renouvelée, qui peut offrir une issue à des femmes qui hésitent à porter plainte. Je vous proposerai donc de soutenir le dispositif, en donnant cependant un caractère temporaire au bracelet anti-rapprochement en matière civile, particulièrement innovant : au bout de trois ans, sur la base d'une évaluation, nous pourrions prolonger cette mesure ou la faire évoluer si les réserves exprimées se révélaient fondées.

Pour en terminer sur le volet civil, je signale que le texte prévoit d'interdire au JAF de proposer une mesure de médiation en vue d'un exercice consensuel de l'autorité parentale lorsque des violences intrafamiliales sont alléguées. Cette mesure ne me paraît pas soulever de difficultés, la médiation familiale étant effectivement peu opportune dans un tel contexte.

Concernant le volet logement, je rappelle que la loi fait de l'éviction du mari violent du domicile conjugal la règle de principe. Il peut arriver cependant que la victime ne souhaite pas regagner son domicile parce que celui-ci est associé à des souvenirs traumatiques ou parce qu'elle juge plus prudent de déménager, afin de se sentir plus en sécurité.

Le texte propose de mener, pendant une durée de trois ans, deux expérimentations destinées à faciliter le relogement des victimes.

La première consiste à mettre en place un mécanisme de sous-location temporaire de logements relevant du parc locatif social : des associations d'aide aux victimes se verraient confier la gestion de logements sociaux qu'elles pourraient sous-louer, sous condition de ressources, aux femmes qui s'adressent à elles. Ces logements seraient ainsi attribués selon une procédure souple et rapide, en-dehors de la procédure d'attribution classique d'un logement social.

La deuxième vise à créer un dispositif d'accompagnement adapté s'appuyant sur des dispositifs existants, comme par exemple la garantie locative Visale, qui permet de couvrir des impayés de loyers, ou le Loca-Pass, qui permet de financer le dépôt de garantie.

L'Assemblée nationale a complété le volet logement par une mesure pérenne consistant à prévoir que la victime de violences conjugales bénéficiant d'une ordonnance de protection pourrait postuler à un logement social même si elle est propriétaire d'un logement répondant à ses besoins.

Pour conclure, je vous proposerai de soutenir la proposition de loi qui nous a été transmise par l'Assemblée nationale, sous réserve de l'adoption d'un certain nombre d'amendements. Il est possible que nous ayons à débattre à nouveau, dans les prochains mois,

de la question des violences faites aux femmes, car le Grenelle pourrait faire émerger d'autres propositions. Il est d'ailleurs regrettable que le Gouvernement ait annoncé des mesures sans en attendre la fin. Néanmoins, je pense que l'introduction du bracelet anti-rapprochement apportera une réponse concrète à de nombreuses situations de danger. Je suis convaincue que la société est prête à soutenir une politique ambitieuse et volontariste en matière de lutte contre les violences faites aux femmes et que nous devons être à la hauteur de ce rendez-vous – qui ne sera pas, malheureusement, le dernier sur ce sujet.

M. Philippe Bas, président. – Merci pour ce rapport précis sur la réalité de ce phénomène et les dispositifs juridiques existants, et merci pour votre appréciation des réponses proposées.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Voilà un débat important, sur un objet parlementaire inédit : une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale par un groupe d'opposition et adoptée à l'unanimité ! Les objectifs sont majeurs, et c'est la mobilisation de toute la société civile qui nous place dans cette situation. Quels que soient les points à amender, nous ne devons pas manquer l'occasion, car elle n'est pas si fréquente. Je regrette néanmoins que l'examen en séance ait été programmé si rapidement : ce texte a été adopté à l'Assemblée nationale le 15 octobre, nous l'examinons aujourd'hui en commission, et la semaine prochaine en séance publique ! Or il s'agit d'un sujet technique et, même si je salue l'investissement du rapporteur – que je remercie de m'avoir associée à ses auditions – nous n'avons pas le recul nécessaire à un bon travail de fond. Or, je sais combien notre président est attentif à la qualité du travail de notre commission. D'ailleurs, il y a un Grenelle des violences conjugales, mais cette proposition de loi ne sera pas coordonnée aux mesures qui seront annoncées. Il y a un problème de cohérence. Il est regrettable, au fond, que tout cela ne soit pas regroupé en un projet plus vaste, tant les divers aspects du problème sont imbriqués, et tant la question des moyens est cruciale. L'exemple de l'Espagne montre bien que tout un champ de dispositions est nécessaire, assorti de moyens budgétaires considérables. Nous ne devons pas donner l'impression d'avoir fait tout notre possible, alors qu'en réalité cela ne suffira pas. Mon groupe adhère à cette proposition de loi et, sauf dénaturation majeure, le votera.

Pour autant, je regrette que ce texte ne fasse pas le choix d'une juridiction spécialisée, dont l'exemple espagnol montre la nécessité, unanimement reconnue par tous les professionnels. La compétence du juge est civile, mais avoisine le pénal : cela impose une coordination. L'ordonnance de protection existe déjà, mais est peu utilisée – et n'est pas toujours accordée. L'idée est de réduire le délai de délivrance à six jours. Ce délai n'est jamais tenu chez nous, mais l'Espagne fait 72 heures. Il faut aller plus vite. Comment faire ?

Quant au bracelet, il ne pose pas de difficulté quand la personne a été condamnée, ou fait l'objet d'un contrôle judiciaire. Mais confier cette mesure à un juge civil, sur la seule base des allégations de la victime, alors qu'il s'agit d'une privation de liberté, est plus délicat. Aussi l'accord de la personne concernée est-il indispensable. C'est pourquoi nous devons aller vers une intervention du Parquet. Nous pouvons conserver le délai de six jours, mais il faut trouver un moyen pour qu'il soit plus efficace, en permettant l'intervention des juges compétents – et le respect des droits de la défense. À cet égard, la convocation du défendeur par voie administrative raccourcirait les délais au maximum – nous le proposerons.

Il n'y a pas de dispositions relatives à l'autorité parentale. Comment se déroulera-t-elle ? Nous devons faire des propositions. Nous avons travaillé en bonne intelligence avec le rapporteur. Sans doute faudra-t-il envisager d'étendre la durée de l'ordonnance de

protection – et prévoir que le défendeur puisse en demander la levée. Mais nous ne sommes pas favorables à ce que cette loi revête un aspect temporaire, car cela réduirait son efficacité. En tous cas, nous souhaitons préserver ses points essentiels : raccourcissement du délai d’octroi de l’ordonnance, instauration du bracelet, extension du TGD et mesures d’aide au logement de la victime.

M. Philippe Bas, président. – Vous avez raison d’insister sur l’efficacité. Celle-ci ne tient pas seulement aux dispositions du texte, mais aussi aux moyens qui seront mis en œuvre. Rien ne serait pire que de créer une fausse sécurité pour les victimes en brandissant un texte de loi qui ne bénéficierait pas de moyens suffisants pour être bien appliqué. Nous devons donc être attentifs aux moyens d’appliquer le texte. Or le dispositif évoqué par Mme Mercier est, à ce stade, largement théorique. Certes, ce texte ne doit pas être temporaire. Mais si certaines dispositions ne semblent pas opérationnelles, et que nous ne parvenons pas à les améliorer, il faut nous donner le temps de les évaluer. Nous ne sommes pas là pour faire du *window dressing*, c’est-à-dire pour prendre des mesures de façade, mais pour être efficaces – et l’unanimité n’est pas un gage d’efficacité. Sur des sujets aussi sensibles, quand le débat public est aussi éloigné des réalités, on court de grands risques de chocs en retour.

M. Dany Wattebled. – C’est un texte très utile : une centaine de décès, ce n’est pas négligeable... Comment se déclenchera le bracelet, et surtout, en laissant quel délai ? Un premier rappel est prévu : à quelle distance ? Puis, une alerte est émise. Quel délai laisse-t-elle à la police ? Pour le reste, je suis d’accord avec cette proposition de loi.

M. Alain Marc. – L’ordonnance de protection peut être prise après un simple signalement. Ce qui me gêne dans le bracelet, c’est qu’il fera peser aussi une contrainte sur la victime. N’y a-t-il pas d’autres moyens ? Par exemple, l’interdiction de résider dans la commune – mais elle peut poser des problèmes professionnels. Puis, quand on avertira le conjoint violent qu’il se rapproche de la victime, cela ne l’empêchera pas de le faire. On parle de 1 000 bracelets. Cela paraît très peu, par rapport à ce qu’on entend. Combien en faudrait-il, à votre avis ?

M. Alain Richard. – Je redoute le climat dans lequel nous allons légiférer sur ce sujet. Il est habituel que le législateur reçoive des injonctions, et que celles-ci soient appuyées par l’exploitation d’un climat émotionnel. C’est le cas. On nous adresse des exigences immédiates et absolues, quand notre rôle est de légiférer avec mesure et de manière évaluable.

L’idée est d’instaurer un système amplifié de mesures individuelles contraignantes. À mon avis, la contrainte n’est pas disproportionnée par rapport à l’objet de la mesure, et la victime ne formulera pas d’objection à la nécessité de porter sur soi un appareil électronique. Mais sur les conditions dans lesquelles s’engage cette contrainte, la réflexion a besoin de se poursuivre. En effet, dans les cas d’urgence, il n’y a pas d’enquête. On se trouve face au risque du mensonge – même s’il est marginal. Vous me direz qu’on demande l’assentiment du présumé auteur. Mais à quoi s’expose-t-il s’il refuse ? De la détention ? Ce serait contraire à l’*habeas corpus*. Cette mesure, qui ressemble autant à de la police administrative qu’à un acte judiciaire, doit au moins être assortie d’un délai minimal, et prise pour un temps très limité – elle ne pourra être maintenue au-delà que si le travail d’enquête, contradictoire, démontre que le danger est constitué.

Nous ne voterons pas ce texte conforme : ce serait renoncer à notre travail de législateur. Nous recevrons des critiques, pour avoir demandé à réfléchir plus longuement à un système viable. Mais ce délai nous permettra d’entrer en convergence avec le travail du

Gouvernement, lui aussi réalisé dans un climat émotionnel, ce qui génère de la fébrilité. Pour ma part, je ne crois pas que nos systèmes publics soient en mesure de garantir une réponse certaine. Il faudra se reposer, sur le terrain, sur un commissariat de police ou une brigade de gendarmerie – unités qui ne sont pas toujours totalement opérationnelles 24 heures sur 24, ayons le courage de le reconnaître. Notre mission est d'en faire le maximum, sans faire de fausses promesses.

M. Yves Détraigne. – Y a-t-il en Occident des pays qui aient vraiment réglé ce problème ? Si oui, s'inspire-t-on de leur expérience ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Le plus important est, dans l'urgence, de mettre à l'abri les femmes. Or je suis frappé de la lourdeur des procédures, même en situation de danger. Même dans le cas du tueur qui faisait partie du ministère de l'Intérieur, on nous a dit que toutes les cases étaient cochées ! Dans une commune, avant d'alerter le ban et l'arrière-ban, on commençait par prendre des décisions conservatoires. Alors, pourquoi n'ont-ils pas déplacé ce fonctionnaire pour raisons de service ? Là aussi, l'urgence est de permettre à la femme de sortir du domicile, pour la protéger.

Mme Lana Tetuanui. – Je suis très sensible à ce sujet très épineux, pour ne pas dire à ce fléau. De tels faits, fréquemment jugés aux assises de Papeete, ternissent l'image de nos belles collectivités. J'ai deux griefs contre cette proposition de loi : la lourdeur, et la lenteur. Face à ce problème sociétal, je ne peux rester sans m'exprimer. En Polynésie française, comment appliquer ce texte ? En tous cas, il faut durcir le volet pénal et le rendre plus dissuasif. On devrait même interdire aux hommes de taper les femmes ! En pratique, les premiers alertés sont nos petits maires ruraux, qui s'efforcent d'envoyer l'épouse sur une autre île. Mais celle-ci doit ensuite revenir chez elle pour voir ses enfants... Oui au bracelet, mais comment le mettre en œuvre ?

Mme Josiane Costes. – Nous soutenons ce texte : la mise à l'abri en urgence s'impose pour nombre de femmes. Il faudra une évaluation des moyens mis en œuvre, pour s'assurer de l'efficacité de ces mesures. *Quid* de l'autorité parentale ? C'est un vrai sujet, et des suivis psychologiques s'imposent pour les enfants concernés.

M. Philippe Bas, président. – Je vois se dessiner, comme à l'Assemblée nationale, un large accord sur ce texte. Ce n'est pas un texte pour les situations d'urgence : en situation d'urgence, on n'attend pas six jours ! Il n'y a que deux solutions dans de telles situations. D'une part, la mise à l'abri de la victime dans un centre spécialisé – c'est elle qui s'en va, ce qui n'est pas juste, mais on est sûr de la protéger. D'autre part, la garde à vue et la détention avant jugement de la personne qui a effectivement commis des violences. Malheureusement, ces deux mesures – sociale et pénale – ne sont pas assez efficaces, au vu du nombre de victimes qui meurent sous les coups de leur conjoint.

Le dispositif que la proposition de loi améliore, l'ordonnance de protection, date d'il y a environ dix ans. Ce n'est pas une mesure pénale, mais elle peut avoir des effets sur le plan pénal. Elle est prise par le JAF, qui peut éloigner le conjoint du domicile. Si le conjoint ne se soumet pas à la prescription du JAF, alors il commet un délit. C'est uniquement sur ce dispositif que joue la proposition de loi. De nombreuses mesures pourront être améliorées par les propositions de notre rapporteur. D'autres nous semblent très difficiles à améliorer dans le cadre de la procédure accélérée. Ce sont celles qui clarifieraient le lien entre le JAF et le juge pénal. En effet, à la différence des autres prescriptions de l'ordonnance de protection, la prescription du bracelet anti-rapprochement est facultative. Elle suppose expressément le

consentement des deux personnes. Or, comme l'a dit Alain Richard, la victime ou la femme qui craint de l'être portera ce bracelet parce que cela la protège. Mais l'agresseur potentiel peut nier et refuser de consentir au bracelet – et le JAF ne pourra pas le lui imposer, puisque c'est une mesure restrictive de liberté.

Dans le temps que notre rapporteur a eu pour procéder à toutes les consultations, il était pratiquement impossible de trouver une solution. Pour pouvoir rétablir l'architecture d'un texte, encore faut-il que les fondations soient solides. Et, sur le plan juridique, il y a de sérieuses questions... Aussi notre rapporteur va-t-elle vous proposer un dispositif original qui consistera à laisser une chance à ce dispositif, puis à l'évaluer avant de nous prononcer une seconde fois. L'idée de refuser ce dispositif parce qu'il est imparfait, alors que nous ne savons pas l'amender immédiatement, me paraît mauvaise, parce qu'il y a une attente très forte, à laquelle il faut tenter de répondre, même imparfaitement. Si on franchit un palier dans la bonne direction et qu'on provoque l'évaluation, alors le législateur pourra perfectionner ce dispositif. Quoi qu'il en soit, la vraie urgence ne peut pas être traitée à travers ce système.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Merci pour cette clarification. C'est un sujet sensible. Et ces mesures ne doivent pas être préjudiciables à la victime. La juridiction spécialisée est un vaste chantier, qui n'est pas réalisable dans le court délai que nous avons pour examiner cette proposition de loi, mais qui reste un objectif. On parle beaucoup de l'Espagne, parce que c'est de ce pays que le débat est parti. Là-bas, le juge fixe le plus souvent la distance de déclenchement de l'alerte à 500 mètres. En France, c'est également le juge qui statuera sur la zone tampon et sur les modalités. Voilà dix ans qu'on réfléchit au bracelet. Combien de mamans sont mortes depuis dix ans ? Je sais bien qu'il ne faut pas être dans l'émotionnel, mais nous ne sommes pas sous le coup d'un drame atroce qui serait survenu récemment – simplement dans la continuité de ces violences, qui perdurent encore et toujours. Voilà dix ans que la première expérimentation a été votée par le législateur. Nous sommes en 2019, et rien n'a été fait. Le dispositif est peut-être imparfait, mais nous devons avancer, sans nous arc-bouter sur des raisons purement techniques.

Il y a souvent une emprise de l'auteur sur la victime. Le problème du bracelet, c'est qu'il maintient un lien entre la victime et l'auteur. C'est un paradoxe psychologique, car on a envie que la victime casse le lien nauséabond qui la lie avec l'auteur des faits. Mais pour la protéger, on lui crée un lien avec lui ! Le bracelet n'est pas le seul élément de protection. La meilleure protection reste l'éducation : dans notre société de violence, violence verbale, sur internet, sur les réseaux sociaux, et de pauvreté des mots, on crée des maux quand on n'a pas les mots. Quand on ne sait pas s'exprimer autrement, on frappe sa femme – ce qui n'est pas tolérable.

L'Espagne semble le pays occidental où le plus d'efforts sont faits. Il y a aussi la Suède, mais nulle part le problème n'a été résolu. Il semble inhérent à l'âme humaine, et à une certaine forme de domination masculine. Il existe des structures d'aide d'urgence, monsieur Collombat, qui prennent les femmes en charge. Mais ce n'est pas l'objet de cette proposition de loi. Mille places ne suffisent pas en tant que telles : il faut un accompagnement. Concernant l'ordonnance de protection, si l'auteur des violences alléguées refuse le bracelet, le procureur, qui est associé à la procédure, est saisi et la perspective d'une enquête pénale peut être dissuasive. Beaucoup dépendra des moyens que nous aurons pour évaluer cette mesure, qu'il était difficile de faire évoluer en profondeur dans un temps si court. Notre but a été d'apporter une solution supplémentaire aux femmes, y compris en conservant le délai de six jours car il faut aller vite. Parfois, plus c'est urgent, plus il faut prendre du temps, car on n'a pas le droit à l'erreur.

EXAMEN DES ARTICLES

Chapitre 1^{er} : de l'ordonnance de protection

L'amendement COM-34, qui modifie l'intitulé du chapitre est adopté.

Article 1^{er}

Mme Marie Mercier, rapporteur. – La demande d'une ordonnance de protection ne saurait être subordonnée au dépôt d'une plainte. Mon amendement COM-35 précise que cette règle concerne tous les types de plaintes pénales.

M. Philippe Bas, président. – Bonne idée !

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – C'est une précision utile pour éviter une interprétation restrictive du texte.

L'amendement COM-35 est adopté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Mon amendement COM-39 distingue les notions d'audience et d'auditions. Le juge convoquerait ainsi les parties à une audience de jugement, laquelle se tiendrait en chambre du conseil. Les auditions de chacune des parties ont lieu lors de cette audience et, si nécessaire, de manière séparée.

L'amendement COM-39 est adopté.

Article 1er bis (nouveau)

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'article 1^{er} bis protège tous les types de couples : ceux qui vivent ensemble, ceux qui viennent de se séparer, ceux qui sont séparés depuis longtemps, ceux qui n'ont pas vécu ensemble. L'article 132-80 du code pénal prévoit ainsi une circonstance aggravante en cas d'infraction commise par « le conjoint, le concubin ou le partenaire lié à la victime par un pacte civil de solidarité, y compris lorsqu'ils ne cohabitent pas ». La référence, dans le code civil, à l'absence de cohabitation introduite à l'Assemblée nationale peut être une précision utile afin d'éviter toute incertitude. Mon amendement COM-36 poursuit le même objectif et clarifie la rédaction de l'article 515-9 du code civil pour que l'ordonnance de protection puisse être utilisée par tous les couples, même s'ils ne cohabitent pas, ou par les anciens couples, même s'ils n'ont jamais cohabité.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – C'est très important, car le juge a tendance à considérer que, sans cohabitation, il n'y a pas besoin de protection.

L'amendement COM-36 est adopté.

Article 2

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-1 permet au JAF d'ordonner au conjoint violent de se soumettre à des soins. On ne peut pas forcer un individu à subir un traitement. Avis défavorable.

M. Philippe Bas, président. – Ou alors, il faudrait préciser que c'est avec le consentement de la personne en question.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Même avis sur l'amendement COM-2.

M. Philippe Bas, président. – Il est satisfait.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-3 concerne l'extension de l'interdiction de paraître aux défendeurs dans les affaires de mariages forcés. Nous n'avons pas pu nous pencher sur ce sujet difficile. Je propose de renvoyer ce débat à la séance publique.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nous déposerons à cet article un amendement sur l'attribution du bracelet anti-rapprochement. Le JAF devrait pouvoir saisir le parquet, qui saisira le juge de la détention et des libertés (JLD). Ce dernier est un juge pénal, qui pourra ordonner l'octroi d'un bracelet anti-rapprochement. Nous ne devons pas renoncer à trouver un bon dispositif. Et s'arrêter à une solution temporaire m'étonne connaissant votre rigueur.

M. Philippe Bas, président. – Notre rapporteur a longuement examiné cette option, mais y a renoncé, pour de solides raisons juridiques. Nous en délibérerons la semaine prochaine. Cette alternative est difficile à construire – mais elle mérite d'être étudiée.

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

Article additionnel après l'article 2

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Mon amendement COM-40 confère un caractère temporaire à l'article du code civil qui autorise le JAF à proposer un bracelet anti-rapprochement dans le cadre de l'ordonnance de protection. Ce nouveau dispositif électronique mobile anti-rapprochement est innovant en matière civile. Il convient donc, avant de le pérenniser, d'en évaluer la mise en œuvre par les juridictions et d'en ajuster, si nécessaire, le dispositif.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nous sommes défavorables à l'aspect temporaire. Et vous demandez un rapport...

M. Philippe Bas, président. – C'est un dispositif inspiré de celui adopté pour la loi de sortie de l'état d'urgence, afin de ne pas pérenniser dans la loi des dispositions qui nous paraissaient audacieuses.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Affirmer d'emblée qu'une disposition est temporaire, c'est l'affaiblir.

M. Philippe Bas, président. – L'alternative serait de mettre en place un dispositif efficace et fonctionnel.

L'amendement COM-40 est adopté.

Article 2 ter (nouveau)

L'amendement de suppression COM-27 est adopté.

Article 3

L'amendement rédactionnel COM-4 n'est pas adopté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-25 est rédactionnel.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Prévoir un décret en Conseil d'État n'est pas rédactionnel : nous savons ce que cela signifie en termes de lourdeur...

M. Philippe Bas, président. – Vous auriez pu dire : en termes de garanties supplémentaires apportées aux libertés !

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Mais je sais que vous allez proposer que, pour ce motif, le texte ne s'applique pas immédiatement.

L'amendement rédactionnel COM-25 est adopté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-5 propose d'inscrire au fichier des personnes recherchées les personnes concernées par une interdiction de rapprochement. Avis défavorable, au profit de mon amendement COM-30, qui a le même objet mais qui est plus complet.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Même avis sur l'amendement COM-6, qui prévoit une information de la victime sur la fin du sursis avec mise à l'épreuve ou sursis probatoire, car il est satisfait : la victime rendra son boitier.

M. Philippe Bas, président. – La précision n'est pourtant pas inutile afin de s'assurer que l'information sera effectivement délivrée.

L'amendement COM-6 est adopté.

Article 4

L'amendement COM-9 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-26 est adopté.

L'amendement COM-7 n'est pas adopté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Par coordination, l'amendement COM-8 donne aux forces de l'ordre la possibilité d'appréhender une personne placée sous contrôle judiciaire qui aurait enfreint une interdiction de rapprochement.

L'amendement COM-8 est adopté.

Article additionnel après l'article 4

L'amendement de coordination COM-30 est adopté.

Article 5

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-10 porte sur les modalités d'information de la victime. Si c'est par un document, celui-ci peut ne pas être lu ou ne pas être bien compris.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Lorsqu'une personne vient déposer plainte, il est bon qu'elle reçoive un document, qu'elle pourra relire à tête reposée, lui donnant connaissance de ses droits.

M. Philippe Bas, président. – Faut-il lui donner cette connaissance par écrit, ou par oral ?

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – À votre avis ?

M. Philippe Bas, président. – Une majorité se dessine en faveur d'un document écrit.

M. Yves Détraigne. – Cela n'empêche pas une information orale : quand on donne un papier, on n'est pas sûr qu'il soit lu.

Mme Esther Benbassa. – Il faut les deux, en effet.

M. Philippe Bas, président. – Mme Troendlé propose de modifier l'amendement pour prévoir que la victime est informée par oral et se voit remettre un document. Nous l'acceptons.

L'amendement COM-10 ainsi modifié est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-29 est adopté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Au moment du dépôt de plainte, la victime serait informée qu'elle peut bénéficier d'un bracelet anti-rapprochement. Mon amendement COM-38 propose que l'information porte également sur la possibilité de se voir délivrer un bracelet anti-rapprochement dans le cadre d'une ordonnance de protection délivrée par le JAF. Les victimes sont souvent désorientées face à la complexité des procédures et cette information peut les aider à identifier les démarches à accomplir.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – On cherche les meilleures modalités pour informer la victime des possibilités qui lui sont offertes. Où et quand cette information a-t-elle lieu ? Le dépôt de plainte est une étape clairement identifiée.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Cela se passe au moment du dépôt de plainte dans les locaux de la police ou de la gendarmerie.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Alors, l'amendement précédent suffit.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Uniquement pour le volet pénal.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Quand cela se passe-t-il, pour l'étape civile ?

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Lors du dépôt de plainte, aussi.

L'amendement COM-38 est adopté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – La mise en place du bracelet prendra un peu de temps après l'entrée en vigueur de la loi : un décret en Conseil d'État est prévu et il faudra mettre en place l'infrastructure technique nécessaire au fonctionnement du dispositif, ce qui nécessitera de passer des marchés publics. C'est pourquoi mon amendement COM-28 propose que l'obligation d'informer sur le bracelet soit un peu différée dans le temps, de façon à ne pas donner aux victimes une information sur un dispositif qui ne serait pas encore opérationnel.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je suis défavorable à ce que nous inscrivions dans la loi une mise en œuvre différée de ce dispositif. La seule chose qui ressortirait, c'est que nous souhaitons que ce soit différé dans un an. J'admire la volonté de pragmatisme, mais je ne vois pas l'utilité de l'écrire.

M. Philippe Bas, président. – Dès lors qu'on renvoie à un décret en Conseil d'État, la disposition ne sera applicable que quand le décret sera publié. Cet amendement n'est peut-être pas indispensable.

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est réglementaire. Pourquoi l'indiquer dans la loi ?

L'amendement COM-28 est retiré.

Article additionnel après l'article 5

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-11 augmente le quantum de la peine encourue en cas de menace destinée à dissuader de porter plainte. La peine déjà prévue me paraît suffisamment dissuasive.

L'amendement COM-11 n'est pas adopté.

Article 6

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Mon amendement COM-19 propose de modifier l'intitulé du chapitre III, qui porte non sur des dispositifs d'hébergement d'urgence, mais sur l'accès au logement, que celui-ci soit temporaire ou pérenne. Il faut bien distinguer un hébergement d'urgence d'un logement.

L'amendement COM-19 est adopté.

Article 7

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Mon amendement COM-20 sort du code de la construction et de l'habitat l'expérimentation, qui est par nature temporaire et ne doit pas être codifiée.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Avis défavorable. Cela fragilisera la disposition.

L'amendement COM-20 est adopté. L'amendement rédactionnel COM-21 est adopté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-12 de M. Grand renvoie à un décret pour préciser l'expérimentation et modifie les délais de remise de l'évaluation : avis défavorable sur le renvoi au décret ; quant aux délais de remise de l'évaluation, mon amendement COM-24 y pourvoit.

L'amendement COM-12 n'est pas adopté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Mon amendement COM-24 rapproche la date de remise du rapport au Parlement en prévoyant une remise six mois avant le terme de l'expérimentation, pour permettre une réflexion sur la pérennisation du dispositif.

L'amendement COM-24 est adopté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Mon amendement COM-37 supprime le comité de pilotage au sein duquel la présence de deux députés et de deux sénateurs est prévue. C'est contraire à la position du Sénat, qui n'aime pas les organismes extra-parlementaires...

M. Philippe Bas, président. – Ce n'est pas qu'il ne les aime pas : il vérifie que leur existence rend nécessaire la participation de parlementaires.

L'amendement COM-37 est adopté.

Article 7 bis (nouveau)

L'amendement COM-23 est adopté.

L'amendement COM-13 n'est pas adopté.

Article 7 ter (nouveau)

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Mon amendement COM-22 supprime cet article, qui n'est pas de niveau législatif.

L'amendement COM-22 est adopté. Les amendements COM-15 et COM-14 deviennent sans objet.

Article additionnel après l'article 7 ter (nouveau)

L'amendement COM-16 n'est pas adopté.

Article 8

L'amendement COM-17 n'est pas adopté.

Article 10 A (nouveau)

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Mon amendement COM-31 supprime cet article, qui demande un rapport.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous acceptons les rapports demandés par le Sénat, pas les autres...

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – C'est surtout que celui-ci demande d'étudier la mise en place d'une application qui existe déjà.

L'amendement COM-31 est adopté. L'amendement COM-18 devient sans objet.

Article 10 B (nouveau)

L'amendement de suppression COM-32 est adopté.

Article 12 (nouveau)

L'amendement de coordination COM-33 est adopté.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Concernant le champ des irrecevabilités de l'article 45, il me semble que le périmètre du texte devrait conduire à n'accepter ni des mesures qui toucheraient à la procédure pénale générale, mais qui n'auraient pas de lien avec la question des violences faites aux femmes ou des violences intrafamiliales, ni des mesures civiles ou pénales de fond, sans lien avec les violences faites aux femmes ou intrafamiliales.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans les tableaux suivants :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Chapitre I^{er} De l'ordonnance de protection			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	34	Modification de l'intitulé du chapitre	Adopté
Article 1^{er} Conditions préalables requises pour la sollicitation d'une ordonnance de protection et modalités de déroulement de l'audience devant le juge			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	35	Précision sur la notion de plainte pénale	Adopté
Mme Marie MERCIER, rapporteur	39	Précision rédactionnelle	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} bis (nouveau) Critères de conjugalité applicables à la délivrance d'une ordonnance de protection			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	36	Précision concernant les couples n'ayant jamais cohabité	Adopté
Article 2			
M. GRAND	1	Obligation de soins	Rejeté
M. GRAND	2	Signalement au procureur de toutes les ordonnances de protection	Rejeté
M. GRAND	3	Extension de l'interdiction de paraître aux défendeurs à une ordonnance de protection en cas de mariage forcé	Rejeté
Articles additionnels après l'article 2			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	40	Caractère expérimental du bracelet anti-rapprochement dans le cadre de l'ordonnance de protection	Adopté
Article 2 ter (nouveau) Interdiction d'acquérir et de détenir une arme pour les personnes visées par une ordonnance de protection			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	27	Suppression de l'article	Adopté
Article 3 Port du bracelet anti-rapprochement en cas de condamnation pénale			
M. GRAND	4	Précision rédactionnelle	Rejeté
Mme Marie MERCIER, rapporteur	25	Précision rédactionnelle et renvoi à un décret en Conseil d'État	Adopté
M. GRAND	5	Inscription au fichier des personnes recherchées des personnes concernées par une interdiction de rapprochement	Rejeté
M. GRAND	6	Information de la victime sur la fin du sursis avec mise à l'épreuve/sursis probatoire	Adopté
Article 4 Port du bracelet anti-rapprochement pendant la phase pré-sentencielle			
M. GRAND	9	Inscription au fichier des personnes recherchées des personnes placées sous contrôle judiciaire et soumises à une interdiction de rapprochement	Rejeté
Mme Marie MERCIER, rapporteur	26	Précision rédactionnelle et renvoi à un décret en Conseil d'État	Adopté
M. GRAND	7	Information de la victime lorsqu'une personne mise en examen fait l'objet d'une mesure d'interdiction de rapprochement	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GRAND	8	Possibilité pour les forces de l'ordre d'appréhender une personne placée sous contrôle judiciaire qui aurait enfreint une interdiction de rapprochement	Adopté
Articles additionnels après l'article 4			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	30	Inscription dans le fichier des personnes recherchées des personnes soumises à une interdiction de rapprochement	Adopté
Article 5 Information de la victime au moment du dépôt de plainte			
M. GRAND	10	Modalités d'information de la victime	Adopté avec modification
Mme Marie MERCIER, rapporteur	29	Précision rédactionnelle	Adopté
Mme Marie MERCIER, rapporteur	38	Information sur la possibilité de bénéficier d'un bracelet anti-rapprochement dans le cadre d'une ordonnance de protection	Adopté
Mme Marie MERCIER, rapporteur	28	Date d'entrée en vigueur	Retiré
Articles additionnels après l'article 5			
M. GRAND	11	Augmentation du quantum de la peine encourue en cas de menace destinée à dissuader de porter plainte	Rejeté
Chapitre III De l'hébergement d'urgence			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	19	Modification de l'intitulé du chapitre	Adopté
Article 7 Expérimentation de deux dispositifs pour faciliter l'accès au logement des victimes de violences intrafamiliales			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	20	Non-inscription dans le code de la construction et de l'habitation de l'expérimentation de sous-location	Adopté
Mme Marie MERCIER, rapporteur	21	Précision rédactionnelle	Adopté
M. GRAND	12	Renvoi à un décret pour préciser l'expérimentation et délai de remise de l'évaluation	Rejeté
Mme Marie MERCIER, rapporteur	24	Fixation de la date de remise du rapport au Parlement et suppression du rapport d'étape	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme Marie MERCIER, rapporteur	37	Suppression du comité de pilotage requérant la présence de parlementaires	Adopté
Article 7 bis (nouveau) Impossibilité de motiver le refus d'attribution d'un logement social par la qualité de propriétaire lorsque le candidat a bénéficié d'une ordonnance de protection			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	23	Précision rédactionnelle	Adopté
M. GRAND	13	Précision de la durée pendant laquelle le motif de refus relatif à la propriété d'un logement ne peut être opposé à une victime de violences conjugales	Rejeté
Article 7 ter (nouveau) Attribution en urgence par le préfet d'un logement de droit commun pris sur le contingent de logements réservés de l'État aux femmes victimes de violences			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	22	Amendement de suppression	Adopté
M. GRAND	15	Nouvelle rédaction de l'article 7 ter	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	14	Intégration des femmes victimes de violences conjugales dans les catégories prioritaires DALO	Satisfait ou sans objet
Articles additionnels après l'article 7 ter (nouveau)			
M. GRAND	16	Suppression de l'obligation d'un enregistrement préalable de la demande d'attribution de logements sociaux	Rejeté
Article 8 Attribution du téléphone grave danger			
M. GRAND	17	Extension des cas d'attribution du TGD aux cas où la partie défenderesse s'est vue interdire de se rendre dans certains lieux	Rejeté
Article 10 A (nouveau) Rapport sur la conception d'une application destinée aux personnes victimes de violences intrafamiliales			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	31	Suppression de l'article	Adopté
M. GRAND	18	Création d'un coffre-fort numérique	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 10 B (nouveau) Rapport sur la prise en charge par les juridictions et les forces de l'ordre des violences faites aux femmes			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	32	Suppression de l'article	Adopté
Article 12 (nouveau) Application outre-mer			
Mme Marie MERCIER, rapporteur	33	Coordination	Adopté

La réunion, suspendue à 11 h 40, est reprise à 12 h 30.

Critères d'évolution de la carte judiciaire – Audition de Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice

M. Philippe Bas, président. – Je remercie Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la justice, d'avoir trouvé le temps de répondre à notre demande d'audition, une audition brève car ponctuelle. Nous aurons l'occasion de la retrouver prochainement pour l'examen du budget de son ministère.

Madame la ministre, mes chers collègues, la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice a prévu la fusion des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance au sein de tribunaux judiciaires, et ce au 1^{er} janvier 2020. Cette loi a également prévu une possibilité de spécialisation des juridictions. Cette réorganisation territoriale de la justice doit être mise en œuvre par le Gouvernement par la voie réglementaire.

Les matières civiles, les délits et les contraventions qui pourront donner lieu à une spécialisation des tribunaux judiciaires ont été déterminés en tenant compte, selon les termes de la loi, « *du volume des affaires concernées et de la technicité de ces matières* ». C'est un décret en Conseil d'État, pris le 1^{er} septembre dernier, qui met en œuvre ces dispositions.

Il reste maintenant au Gouvernement à déterminer par décret simple les tribunaux judiciaires qui seront concernés par la spécialisation, de même que les tribunaux dans lesquels sera supprimée la présence d'un juge d'instruction par un regroupement des cabinets d'instruction.

Le Sénat n'a pas approuvé cette mesure de spécialisation. Il estimait à l'époque qu'elle porterait atteinte à la proximité de la justice dans les territoires. Nous en avons débattu, et il nous revient d'être d'autant plus vigilants sur son application.

Au cours de la discussion de la loi de programmation, vous avez fait, madame la garde des Sceaux, plusieurs déclarations au Sénat ainsi qu'à l'Assemblée nationale et précisé – je vous cite – que « *les projets de spécialisation remonteront du terrain* », que « *rien ne*

sera imposé par l'administration centrale », ou encore que « *les contentieux spécialisés seront répartis de manière équilibrée sur chacun des tribunaux de grande instance des départements qui en comptent plusieurs* », car un certain nombre de départements en comptent en effet jusqu'à trois, voire davantage, comme dans le Nord.

Nous ne pouvons bien entendu qu'approuver ces principes. Néanmoins, nous nous interrogeons sur l'état d'avancement de vos préparatifs et sur leur orientation générale, ce qui justifie aujourd'hui notre audition dans des délais assez courts.

La semaine dernière, la presse a dévoilé certains documents préparatoires dont le contenu interroge, notamment un tableau faisant apparaître, au regard de chaque tribunal de grande instance, outre l'existence éventuelle d'un pôle d'instruction et la moyenne du flux annuel d'affaires nouvelles à l'instruction, des données relatives au score des candidats du parti La République En Marche (LaREM) au premier tour des élections présidentielles et législatives, ainsi qu'aux élections européennes.

S'agit-il d'éviter, par cette démarche, de créer des difficultés aux élus d'un parti proche du Gouvernement ou, au contraire, de créer des avantages en faveur de certains proches du Gouvernement dans le choix des localisations des services de la justice ? Nous voulons aujourd'hui nous assurer du contraire.

Les choix qui vont être faits de spécialiser tel ou tel tribunal judiciaire ou de priver tel autre tribunal de juges d'instruction vont avoir, à l'évidence, un impact sur l'accessibilité de la justice et sur sa proximité pour le justiciable. On ne saurait imaginer que des critères électoraux puissent être pris en considération pour déterminer l'accès à la justice des citoyens.

Ce qui nous intéresse, c'est de savoir comment vous entendez procéder aux évolutions prévues par la loi, en excluant – j'insiste sur ce point – toute prise en considération de critères politiques, et en assurant la transparence sur les choix qui devront, à l'évidence, être concertés.

Notre questionnaire portera sur le stade que vous avez atteint aujourd'hui dans vos travaux préparatoires, le calendrier, et les étapes qui restent à franchir. Quels critères entendez-vous utiliser dans le cadre de cette réforme ? L'activité actuelle des juridictions va certainement être prise en compte, ainsi peut-être que l'évolution démographique ou économique des territoires concernés. Vous allez pouvoir nous le dire.

De notre point de vue – et je crois me faire le porte-parole de l'ensemble des sénatrices et sénateurs –, notre démocratie, notre État de droit, le service qui doit être rendu aux justiciables exigent que l'administration de la justice soit totalement impartiale, comme doit l'être la justice elle-même. Je suis sûr que c'est aussi votre point de vue. C'est un domaine de l'action publique pour lequel cette exigence s'impose comme un impératif même si, naturellement, la partialité est de règle pour tous les volets de l'action gouvernementale.

Madame la ministre, vous avez la parole.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la justice. – Monsieur le président, je reprends à mon compte ce que vous avez dit : l'administration de la justice doit être totalement impartiale dans une démocratie. Il est pour moi absolument inenvisageable qu'une décision publique concernant la justice – comme d'ailleurs tout autre domaine – puisse

se fonder sur des critères partisans. Le contraire serait éthiquement insupportable et démocratiquement inadapté.

En revanche, la décision publique doit prendre en compte un contexte politique au sens large, en termes de vie de la cité. De ce point de vue, il me semble qu'une décision publique concernant l'organisation des juridictions doit tenir compte d'un certain nombre d'éléments politiques et d'analyses socio-économiques du territoire dans lequel sera implanté tel ou tel point d'accès au droit. Il s'agit également de distance entre deux lieux où la justice est rendue. Je vous apporterai tout à l'heure quelques éléments concrets concernant le travail qui a été effectué en ce sens par mes services.

Vous avez rappelé les dispositions contenues dans la loi pour la réforme de la justice du 23 mars dernier. Ces dispositions, lorsqu'elles concernent l'organisation territoriale, comprennent deux grandes mesures.

La première concerne la réorganisation des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance, qui vont fusionner au 1^{er} janvier prochain. C'est une véritable évolution pour l'organisation de nos tribunaux qui, dorénavant, porteront le titre de tribunal judiciaire et de tribunal de proximité. Cela permet beaucoup plus de simplicité et de lisibilité pour le justiciable et, je l'espère aussi, de facilité d'accès.

La deuxième mesure importante prévue par la loi touche la répartition de quelques contentieux spécialisés de faible volume et de grande technicité. Il ne s'agit pas de carte judiciaire, mais de méthode.

Cette répartition des contentieux spécialisés est fondée sur trois principes.

Le premier concerne la détermination de quelques contentieux de faibles volumes et très techniques – droit pénal de l'environnement, contentieux touchant les enlèvements d'enfants, contentieux fiscaux, etc. La liste figure dans un décret récent, ainsi que vous l'avez rappelé, monsieur le président.

Le deuxième principe sur la répartition des contentieux spécialisés reprend les propositions du terrain et non de l'administration centrale. L'administration centrale, pour ce faire, a fourni un certain nombre d'éléments d'analyse...

M. Philippe Bas, président. – Qu'entendez-vous par « terrain » ?

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux. – Il s'agit des chefs de cour et des chefs de juridiction du niveau local. Ces propositions seront présentées dans les conseils de juridiction qui, vous le savez, réunissent les magistrats, les avocats, les élus. Ils analyseront les propositions qui pourront être faites, comme le prévoit la procédure mise en œuvre par la loi. Ce n'est qu'à l'issue de ce processus que nous serons amenés à trancher.

Enfin, le troisième principe repose sur l'équilibre des territoires. Je l'ai dit aux chefs de cour et aux chefs de juridiction : cette répartition des contentieux entre plusieurs tribunaux d'un même département – c'est le cas de cinquante d'entre eux environ – ne pourra se faire que dans l'équilibre entre les tribunaux d'un même territoire.

C'est pour moi essentiel, et je suis tellement attachée à la justice de proximité que cela se traduira par un accroissement des contentieux dans les tribunaux de proximité. J'ai d'ores et déjà reçu quelques propositions en ce sens. Les tribunaux d'instance, qui vont

devenir des tribunaux de proximité, bénéficieront d'un ajout de contentieux dans un nombre relativement important de situations.

Vous m'interrogez par ailleurs sur le calendrier et les critères. La loi a fixé la date de la fusion entre les tribunaux d'instance et les tribunaux de grande instance, ainsi que la constitution des tribunaux judiciaires au 1^{er} janvier 2020. Elle aura donc lieu dans quelques semaines.

S'agissant de la répartition des contentieux spécialisés entre les juridictions, la loi ne prévoit pas de date. Les chefs de cour et les chefs de juridiction ont, dans un certain nombre de cas, fait des propositions. Dans d'autres cas, celles-ci ne sont pas encore élaborées. Certains ont déjà consulté les conseils de juridiction. Je n'ai pas, au moment où je vous parle, une vision générale des propositions qui me seront faites.

Vous m'interrogez également sur le calendrier. Celui-ci n'est pas prévu dans la loi concernant la question des spécialisations. On est donc face à deux hypothèses : soit nous faisons tout en même temps, en adaptant les situations à chaque territoire, soit nous prenons en compte l'état d'avancement et de maturité des projets selon les territoires.

La deuxième question qui se pose est de savoir si nous mettons les choses en œuvre au 1^{er} janvier 2020, pour les territoires qui seraient prêts, en lien avec la réforme qui crée le tribunal judiciaire ou si nous reportons les choses à la rentrée judiciaire 2020. C'est une question que je n'ai pas encore tranchée, faute de remontées suffisantes de la part des juridictions.

Pour ce qui est des critères, ils varient selon les situations. L'inspection de la justice a fourni à toutes les juridictions des éléments chiffrés au sujet du volume des contentieux spécialisés prévus par décret.

Nous avons également fourni aux juridictions des « données politiques », dont certaines émanent de l'INSEE. Elles concernent les évolutions démographiques de la population, les évolutions socio-économiques, ainsi que les temps de transport nécessaires pour se rendre dans les juridictions. C'est en effet un élément à prendre en compte.

S'agissant des juges d'instruction, le critère retenu est celui du nombre de dossiers ouverts entre 2013 et 2018.

Je réaffirme clairement que, dans l'analyse, tout ceci repose sur des critères objectifs, même s'il ne s'agit pas que de critères judiciaires. La décision qui sera prise ne sera en aucun cas partisane. Je vois d'ailleurs assez mal comment cela pourrait être le cas.

M. Philippe Bas, président. – Mais comment expliquez-vous que vos propres services aient raisonné autrement ? Ce n'est pas nous qui avons inventé cette note – dont vous contestez peut-être la réalité – qui établit un rapprochement entre des éléments d'ordre électoral et non d'ordre politique, au sens où vous l'avez entendu, en prenant en compte des critères socio-économiques et géographiques. Que s'est-il passé ?

Y a-t-il eu une instruction de votre cabinet pour présenter un dossier vous permettant d'examiner les réorganisations en fonction de critères électoraux ? L'objet même de cette audition est d'être précis sur ce point. Que s'est-il passé pour qu'un tel document ait pu être élaboré, et à qui était-il destiné ?

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux. – Monsieur le président, comme vous le savez, je n'ai pas l'habitude de travestir la réalité, Le document dont vous faites mention existe, je ne le conteste pas. C'est un document de cabinet à cabinet et non une note de l'administration, je tiens à le préciser. Ce document est parti de mon cabinet et a été adressé au cabinet du Premier ministre. J'ai eu l'occasion de dire devant vous – et je le réaffirme, monsieur le président – que la phrase inscrite dans le mail accompagnant ce tableau, qui a été citée par *Le Canard enchaîné*, me semble tout à fait inadaptée au regard de ce que je vous ai dit tout à l'heure.

M. Philippe Bas, président. – Dois-je comprendre qu'il s'agit d'une commande du cabinet du Premier ministre, adressée à votre cabinet ?

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux. – Ce mail n'est parti ni sur mon instruction, ni sur celle de qui que ce soit d'autre, mais a bien été envoyé par mon cabinet au cabinet du Premier ministre, sans que j'aie eu commande d'une instruction quelconque.

M. Philippe Bas, président. – Y a-t-il eu une réunion interministérielle sur ces sujets dans les jours qui ont suivi l'envoi de ce mail ?

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux. – Une réunion s'est effectivement tenue à Matignon. D'après ce qu'on m'en a dit, car cette réunion n'a pas été décisionnelle, sinon j'en aurais été informée, il s'agissait d'une réunion d'échanges autour de la manière dont se présentait l'évolution de l'organisation des juridictions.

M. Philippe Bas, président. – On peut donc considérer ce document comme préparatoire à une réunion interministérielle...

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux. – C'est un document préparatoire, mais ce n'était pas une réunion interministérielle (RIM) – qui se traduit généralement par un « bleu », ce qui n'est pas le cas ici. Il s'agissait de discussions autour de l'évolution des juridictions.

M. Philippe Bas, président. – La parole est aux commissaires.

M. François Grosdidier. – Madame la ministre, nous serions plus convaincus du caractère non partisan des décisions qui se préparent s'il n'y avait pas eu communication entre les deux cabinets d'une note politique. Je voudrais d'ailleurs souligner au passage le peu de cas que l'on fait des sénateurs. On peut être en effet vexé que, dans ce document, personne ne s'intéresse à notre appartenance politique, comme si nous ne pesions pas dans les débats !

S'il avait été indiqué les temps de trajet ou les distances entre les juridictions, on aurait pu penser que les décisions qui se préparaient tenaient compte du contexte départemental. Je précise que le tribunal de grande instance de Metz est à 75 kilomètres du tribunal d'instance de Sarreguemines, à une centaine de kilomètres de celui de Thionville, et à 100 kilomètres de celui de Sarrebourg. Ce sont ces aspects qu'on aurait aimé voir dans la note préparatoire à ces décisions.

Quelle est donc la bonne taille d'une juridiction ? On n'a pas toujours le sentiment que les plus importantes, comme Bobigny, soient forcément les plus efficaces. Les magistrats nous disent très souvent le contraire. Une réflexion existe-t-elle à ce sujet ? On n'a jamais eu le moindre retour sur ce point.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux. – Monsieur le sénateur, de nombreux documents ont été communiqués à toutes les cours d'appel pour ce qui concerne les juridictions de leur ressort, cheffes du ressort de la juridiction. Il s'agit par exemple de documents émanant de l'INSEE sur la population. Dans ces documents – dont je vous laisserai un jeu si vous le souhaitez – figurent des éléments sur le calcul de l'accessibilité à partir de différentes villes, la durée du trajet en voiture aux heures pleines, la démographie, la structure par âge, le chômage, le revenu disponible. Nous considérons en effet que les juridictions traitent de la réalité de la vie et que nous devons avoir ces éléments en perspective.

Je ne sais s'il existe une taille idéale pour les juridictions. Nous les regroupons parce que nous considérons que les problématiques, les dotations, les structures varient en fonction des tailles – même si je ne pense pas qu'il existe de taille idéale, car ceci risquerait d'éloigner la juridiction de certains bassins de population. Je le revendique, et nous nous adaptons à ces différences.

M. Pierre-Yves Collombat. – Madame la garde des Sceaux, vous nous dites, pour votre défense, que tout ceci n'est pas très important, puisqu'il s'agit de documents que votre cabinet adressé à un autre cabinet. Est-ce à dire que les cabinets ne comptent pas ? J'ai plutôt l'impression qu'il s'agit d'une circonstance aggravante, car c'est là que se prennent les décisions politiques.

Vous avez une autre analyse : vous nous dites que nous confondons les aspects partisans et politiques, et vous nous affirmez que les renseignements de l'INSEE, les distances, constituent des éléments politiques. Pas pour moi ! Il s'agit de données objectives, alors que les résultats électoraux de La République En Marche dans tel ou tel secteur sont bien des éléments politiques. Il est étonnant qu'on les trouve dans ce type de documents.

In fine, le seul principe d'organisation objectif dans cette opération réside dans le fait que vous videz les territoires, comme d'habitude. On ne sait pas faire autre chose ! Il faut, comme on dit en Provence, que la pierre aille au clapier, c'est-à-dire au tas de pierres.

Ce n'est pas notre tasse de thé. Nous pensons qu'il est fondamental qu'un territoire vive en symbiose avec son appareil judiciaire – sans compter toutes les professions qui tournent autour.

Je conclurai par une boutade : si vous videz les territoires en fonction des résultats de La République En Marche, prenez garde qu'il reste encore quelque chose !

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux. – Monsieur le sénateur, les cabinets effectuent des travaux préparatoires, et c'est tout à fait normal. Ce ne sont pas eux qui prennent les décisions, mais le ministre. Il assume cette fonction politique, mais aussi celle de chef de l'administration.

Vous dites que l'on prend les décisions en fonction des résultats électoraux. Je me suis exprimée sur ce point, et je vous ai clairement indiqué que je rejette toute analyse partisane, à laquelle je ne me livrerai pas.

En revanche, je pense que le contexte politique mérite d'être pris en compte. L'important, pour une réforme, est d'en faire accepter les tenants et les aboutissants. Pour

faire accepter une réforme, il importe qu'elle ne soit pas prise en otage par un calendrier politique. Nous prenons garde aux décisions que nous prenons, ce qui est tout à fait naturel.

Ainsi, certains élus refusent l'implantation d'établissements pénitentiaires sur leur commune, ce que je peux entendre, car c'est un sujet difficile. Toutefois, ces refus sont souvent exacerbés par la proximité d'un moment électoral. Ceci doit aussi être pris en compte. C'est ce que font les cabinets. Il me semble qu'ils sont dans leur rôle.

Vous dites par ailleurs que je vide des territoires. Donnez-moi le moindre exemple ! Tous les tribunaux connaissent une augmentation du nombre de magistrats, tous. Tous les tribunaux connaissent une augmentation des personnels de justice. Où ai-je organisé le vide des territoires ? Ni à Brignoles, ni à Fréjus, territoires que vous connaissez bien.

Prenez n'importe quelle juridiction : grâce au Parlement, le budget de la justice est en augmentation et me permet de recruter des magistrats, des greffiers supplémentaires sur tous les territoires.

M. Pierre-Yves Collombat. – On jugera sur pièces, madame la ministre.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux. – Je ne demande que cela !

M. Philippe Bas, président. – S'agissant des prisons, certains élus n'en veulent peut-être pas, d'autres en réclament et ont pris des dispositions pour cela, mais vous n'avez pas prévu de répondre à la main tendue. Peut-être pourrions-nous en reparler en dehors de cette audition.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Madame la garde des Sceaux, nous sommes nombreux à nous déclarer favorables à une juridiction spécialisée, tant au niveau civil que pénal, en matière de violences conjugales, mais peut-être faudrait-il assurer le traitement des violences via des juridictions de proximité, en recourant notamment à des filières spécialisées pour traiter l'urgence. Pouvez-vous nous donner votre position sur ce sujet ?

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux. – Merci de votre question, qui est aussi une question d'actualité puisque, dans la lutte contre les violences conjugales, la justice joue un rôle extrêmement important en déployant plusieurs nouveautés, ou en insistant sur plusieurs thématiques.

Nous allons instaurer un bracelet anti-rapprochement grâce à un budget de 5,5 millions d'euros. Je ne détaille pas ce point, puisque ce n'est pas tout à fait l'objet de cette audition.

Vous m'interrogez sur l'autre mesure importante en matière de lutte contre les violences conjugales, l'ordonnance de protection. Nous souhaitons en effet les multiplier, car elles sont aujourd'hui trop peu mises en œuvre.

Cela suppose des conditions pour partie extérieures à la justice. Je pense notamment à la question des certificats médicaux, souvent mal rédigés et qui freinent les juges dans la délivrance des ordonnances. J'ai précisé que nous allons mettre en place, à l'instar de ce qui est fait au tribunal de Créteil, des chambres de traitement de ces contentieux de l'urgence, de sorte que nous puissions prendre en charge les victimes beaucoup plus rapidement et délivrer ces ordonnances dans des délais bien plus rapides. La proposition de loi actuellement débattue à l'Assemblée nationale évoque six jours.

Ainsi que je le disais, toutes les juridictions ne se ressemblent pas et si, à Créteil, à Bobigny ou dans les gros tribunaux, nous pouvons mettre en place des chambres de l'urgence, nous ne pourrions le faire dans les plus petits, où l'on compte peu de magistrats. Nous y mettrons en place des procédures de l'urgence, et j'aurais évidemment les moyens de le faire. C'est aussi une réponse à la proximité de la justice.

M. François Bonhomme. – Madame le ministre, j'ai du mal à être convaincu par vos explications. Nous avons eu connaissance la semaine dernière, ainsi que cette semaine, par un journal paraissant le mercredi, d'une note que vous estimez être un document d'aide à la décision ou destinée à un travail préparatoire de cabinet, alors même que le contenu de cette note confidentielle, adressée à Matignon par vos services, laisse penser le contraire.

Le critère électoral semble en effet être prévalant et déterminant pour participer à la décision publique qui relève de vos prérogatives. Je lis l'extrait de cette note : « *Nous serions preneurs d'une réunion avec Xavier Chanaud* » – expert électoral de Matignon – « *et les experts des élections municipales de LaREM pour que nous puissions avoir une idée des communes potentiellement concernées, qui représenteraient des cibles électorales pour les municipalités, afin de faire différer les annonces par les chefs de cour des schémas retenus.* » Si on prend au sérieux cette note de la direction des affaires judiciaires, cela semble rentrer en ligne de compte dans la décision finale.

Vous nous avez indiqué, avec moult précisions, qu'il existait des critères objectifs nombreux. Quand on vous interroge sur ce critère purement électoral, vous le dotez, par une contorsion de langage, d'une nature politique. On n'est pas ici dans le domaine politique, mais dans le domaine purement électoral. Au demeurant, il s'agit uniquement de résultats électoraux d'une formation politique. Il faudrait être naïf pour ne pas voir dans cette note une forme d'instrumentalisation.

J'aimerais comprendre votre appréciation des critères de la carte judiciaire et vous demander, puisque vous n'avez pas démenti l'existence de cette note, si vous entendez, le cas échéant, prendre des sanctions à l'égard de votre directeur des affaires judiciaires.

D'autre part, j'aimerais savoir ce qui va vous guider dans la pondération des critères. Vous avez fait valoir d'autres critères dits objectifs : quelle place entendez-vous y donner si vous faites vôtre cette note pour déterminer la refonte de la carte judiciaire et savoir s'il faut maintenir des juges à Bar-le-Duc, Castres, Belfort ou Carpentras ?

M. Philippe Bas, président. – Il est exact que, dans les notes dont il est question, il n'y a pas d'analyse socio-économique ni d'analyse des distances entre les tribunaux, mais bien des éléments d'ordre électoral.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Madame la ministre, pour détendre l'atmosphère et vous tendre une perche dans cette affaire dans laquelle vous êtes désormais quelque peu embourbée, je citerai volontiers une phrase de Michel Rocard qui disait : « *Toujours préférer l'hypothèse de la connerie à celle du complot. La connerie est courante, le complot exige un esprit rare* ».

Dans quelle catégorie rangez-vous l'initiative qui a été prise, on l'a compris, sans votre instruction, mais dont vous confirmez l'existence et validez la pertinence ? Certes, un « bleu » de Matignon sur ce type de sujet eut été inélégant. Néanmoins, quelles suites y ont

été données, tant sur le processus que sur la place éminente que tient ce collaborateur dans votre cabinet ?

M. Philippe Bas, président. – Il est en effet important de connaître la suite qui a été donnée à cette note dans les décisions du Gouvernement.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux. – Pardonnez-moi si j'insiste : ce n'est pas une note, mais un courriel adressé par un cabinet à un autre. Ce n'est pas la même chose. La phrase qui est extraite du *Canard enchaîné* est une phrase qui fait partie d'un courriel de huit lignes, envoyé très tôt le matin.

M. Philippe Bas, président. – Il aurait été échangé à une autre heure de la journée que cela ne changerait rien au fond !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Non, cela ne change rien au fond mais, puisque vous me demandez des choses précises, je vous réponds précisément.

Il s'agit d'un travail préparatoire de cabinet. Ce n'est en aucun cas un travail des services de la Chancellerie.

M. le sénateur Bonhomme m'a interrogée sur les sanctions que j'entendais prendre à l'égard du directeur des services judiciaires : le directeur des services judiciaires n'est pas partie prenante dans ce sujet puisqu'il s'agit d'une note de cabinet à cabinet.

Je répète qu'il s'agit pour moi d'une maladresse et d'un document inapproprié par rapport aux politiques que nous mettons en place.

Les résultats électoraux sont évidemment des données objectives. Rien de ce qui figure dans ce document ne relève d'une donnée qui serait réinterprétée. Ce sont pour moi des données d'analyse partisane, qui ne relèvent pas d'une analyse politique. Autant le calendrier électoral fait partie des éléments d'analyse politique, autant les éléments partisans, les résultats électoraux ne relèvent pas de l'analyse strictement politique à laquelle je souhaite me rattacher.

Quelles suites ont été données à cette affaire ? Il n'y a pas eu de suite à la réunion qui a eu lieu à Matignon. Ce n'est évidemment pas une réunion interministérielle. Elle n'a pas donné lieu à un bleu ni à autre chose. Je vous l'ai dit, je n'étais pas au courant de la tenue de cette réunion avant qu'elle ait lieu. Il y a des dizaines de réunions par jour. On ne me tient au courant que si les réunions ont un caractère décisionnel suffisamment dense pour que cela nécessite de remonter à mon niveau. Je n'en étais pas informée.

Lorsque j'en ai été informée, j'ai constaté qu'aucune décision n'avait été prise. Il s'agissait d'une présentation, de cabinet à cabinet, du processus dans lequel nous étions engagés et de la manière dont nous le conduisons, sur la base des critères objectifs juridiques que j'ai présentés tout à l'heure, et d'une analyse politique plus globale, sur laquelle je ne reviens pas.

M. Philippe Bas, président. – Je comprends que cet échange se fait non avec les conseillers à la justice du Premier ministre, mais avec les conseillers politiques du Premier ministre. J'entends bien que, d'une certaine façon – sans que vous soyez allée aussi loin que je vais le dire –, vous désavouez cette manière de prendre en compte la réforme que vous êtes chargée d'appliquer, mais ce sont bien vos collaborateurs qui semblent en prendre l'initiative.

Or ils ne dirigent pas leur demande vers les conseillers techniques qui suivent l'organisation et la bonne administration de la justice : ils la dirigent vers le conseiller électoral du Premier ministre. C'est bien cela ? Il a été cité tout à l'heure par M. Bonhomme.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – C'est un travail de cabinet à cabinet, qui vise à la présentation de la manière dont nous entendons proposer les éléments qui présideraient à la répartition des contentieux spécialisés.

M. Jean-Pierre Sueur. – Madame la ministre, je vous félicite pour votre impassibilité. Vous savez très bien de quoi il s'agit, et vous avez une manière de répondre qui témoigne d'une grande maîtrise.

Vous avez dit, alors que je vous interrogeais au Sénat le 17 octobre 2018, s'agissant des spécialisations des tribunaux : « *Les projets remonteront du terrain. Rien ne sera imposé par l'administration centrale* ». Je me suis rendu au conseil de juridiction d'Orléans. J'y ai entendu un discours de l'INSEE et quelques propositions. J'ai fait une déclaration à ce sujet. Je suis allé au conseil de juridiction de Montargis, où j'ai à nouveau entendu le même discours de l'INSEE et des propositions. J'ai fait la même déclaration. Je me suis en outre rendu au conseil de juridiction de la cour d'appel, où j'ai entendu le même discours de l'INSEE, que je connais maintenant par cœur, ainsi que des propositions. J'ai vu qu'il n'y avait aucun accord entre les deux tribunaux de grande instance, ni de la part des magistrats ni de la part des avocats ni de la part des fonctionnaires.

On compte un juge d'instruction à Montargis, et deux à Orléans. L'idée était de les réunir tous les trois à Orléans. Bien évidemment, les habitants de Montargis n'étaient pas d'accord. Considérant qu'ils manquaient de juges aux affaires familiales, on leur a proposé, selon le bon vieux système de l'économie du troc, de leur octroyer un juge pour enfants. Les habitants de Montargis ont refusé ce dispositif tout en réclamant un juge pour enfants.

Le maintien du service public dans tous les territoires est primordial. Pouvez-vous confirmer, s'agissant de mon département et des autres, que rien ne sera imposé par l'administration centrale ?

M. Vincent Segouin. – Madame le ministre, comme mes collègues, je peine à être convaincu par vos propos. Nous ne sommes pas dupes : nous faisons également de la politique. J'ai cependant été rassuré en vous entendant évoquer l'indépendance de la justice et rappeler que vous êtes très attachée à la proximité.

La meilleure solution pour se sortir de ce problème est que vous preniez votre décision avant mars 2020, afin qu'il n'y ait plus de doute sur le sujet.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux. – Monsieur Sueur, je confirme pleinement les propos que j'ai tenus : rien ne sera imposé par l'administration centrale. Les chefs de cour nous feront des propositions sur la base des travaux qu'ils auront conduits avec les chefs de juridiction, après la réunion des conseils de juridiction.

Je pense que le *statu quo* dans ce domaine n'est pas forcément la meilleure solution, car nous voulons conforter les tribunaux dans leurs compétences et leurs capacités à trancher des différends dans des domaines parfois spécialisés.

En revanche, je ne suis pas d'accord avec les termes d'« économie du troc », que vous avez employé de manière un peu provocante. Nous souhaitons simplement savoir

comment tel ou tel tribunal pourrait mieux exercer sa compétence en fonction de sa situation géographique et économique.

Monsieur Segouin, vous me dites que vous êtes rassuré par ce que j'ai dit à propos de la justice de proximité. Je vous confirme que, pour moi, elle est capitale. C'est pourquoi nous avons, dans la répartition des contentieux que j'évoquais, ouvert par la loi aux chefs de juridiction la possibilité d'accroître les contentieux qui seront jugés dans les tribunaux de proximité. Selon les remontées dont nous disposons d'ores et déjà, les chefs de juridiction s'emparent de cette possibilité.

On traite beaucoup des contentieux post-divorces dans les anciens tribunaux d'instance. Ceci présente beaucoup d'avantages et permet de rapprocher les contentieux du quotidien du justiciable, ainsi qu'une meilleure organisation de l'ensemble des juridictions. Mon souci est bien là, et non de savoir qui a voté quoi, et où.

M. Patrick Kanner. – Madame la ministre, ce ne sont ni votre impartialité ni votre éthique personnelle, dont je ne doute pas un seul instant, qui sont aujourd'hui mises en cause. Toutefois, en tant que ministre – et nous sommes, dans cette salle, trois anciens ministres –, vous ne vous appartenez plus. Vous appartenez à une solidarité gouvernementale. Dans ce cadre, pouvons-nous avoir confiance dans ce que vous dites, au regard des informations que vous ne contestez pas ?

Nous connaissons les relations entre Matignon et les cabinets ministériels. Il n'est pas possible – ou bien c'est peut-être le nouveau monde –, qu'un collaborateur ait pu envoyer une telle note sans prévenir son patron. Si c'est le cas, il faut s'en défaire, comme le demande Mme de la Gontrie, ou en tout cas savoir au moins ce qui s'est passé s'agissant de ce dysfonctionnement au regard de l'éthique que vous avez évoquée tout à l'heure.

Nous ne sommes pas encore devant une commission d'enquête, vous pouvez donc ne pas me répondre : étiez-vous informée de cette missive ? Si vous ne l'étiez pas, quelles conséquences en tirez-vous, y compris en matière de solidarité gouvernementale ? Je pèse mes mots – vous voyez à quoi je peux faire allusion –, car nous sommes peut-être devant un scandale d'État.

Mme Laurence Harribey. – Vos réponses aux questions de François Bonhomme et de Marie-Pierre de la Gontrie me laissent pantoise et abasourdie. Ce n'est certes pas une note, c'est un courriel, mais il est terriblement révélateur de l'esprit dans lequel travaillent les cabinets. Cet état d'esprit vous satisfait-il au point que vous ne bougiez rien dans l'organisation ?

Par ailleurs, vous avez dit que ces éléments ne visaient pas à justifier la réforme, mais à étudier la manière dont on communiquerait sur la réforme. C'est très intéressant : est-ce à dire que la communication est plus importante que le bien-fondé de la réforme ?

Les éléments qui figurent dans ce courriel – qui n'est donc pas une note – pourraient-ils vous encourager à accroître la fracture territoriale là où l'électorat vous est moins favorable et à favoriser les lieux où l'électorat vous est plus favorable ?

M. Jean-Luc Fichet. – Madame la ministre, avez-vous mesuré les effets collatéraux que peuvent avoir ces échanges de mails entre les différents cabinets ? On peut

imaginer que des courriels de ce type sont échangés régulièrement entre les autres cabinets avec la même le même souci électoraliste.

Un certain nombre d'élus de collectivités locales que j'ai rencontrés pendant le week-end m'ont demandé si vous ne vous organisiez pas de la même manière pour lutter contre les déserts médicaux ou pour favoriser l'installation des maisons d'accueil du service public ? Il existe aujourd'hui une véritable inquiétude de la part des élus locaux, qui craignent que l'arbitrage se fasse suivant des visées électoralistes.

Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux. – Monsieur le président Kanner, vous vous demandez si vous pouvez avoir confiance. Je le crois. Je suis transparente : je ne conteste pas la réalité de l'information. Je dis ici clairement que la manière dont les choses ont été écrites ne correspond pas à celle dont les décisions publiques sont prises par mon ministère.

Madame Harribey, vous le savez, les cabinets travaillent d'arrache-pied, et le mien œuvre en faveur de l'intérêt général. Je n'ai aucun doute là-dessus et, de ce point de vue, je renouvelle ma confiance à ceux qui y travaillent, même s'il y a eu, en l'espèce, une véritable maladresse et une phrase totalement inopportune.

Vous évoquez le souci que nous aurions de la communication plus que des questions de fond. Ce n'est vraiment pas le cas. Regardez la manière dont les choses évoluent dans mon département ministériel et ailleurs : il me semble que c'est d'abord le fond qui est traité.

Vous savez aujourd'hui comme moi qu'on ne peut ignorer l'acceptabilité d'une réforme. Elle dépend de paramètres très nombreux, et il n'est pas incongru que nous soyons plusieurs cabinets à plancher sur cette question. C'est un des points sur lequel j'ai demandé à mon cabinet de travailler.

Enfin, le sénateur Fichet évoque la question des effets collatéraux d'un courriel de cette nature. Je ne suis pas sûre qu'il ait d'effets collatéraux. Dans mon cabinet, comme dans beaucoup d'autres, c'est en effet l'intérêt général qui est notre seule boussole.

Je rencontre moi aussi souvent les élus locaux. Je suis à la disposition de tout élu local, quelle que soit sa tendance politique, et je prends en compte les besoins ou les attentes qui me sont remontés, quelle que soit la tendance politique de l'élu local concerné. C'est ce que j'appelle l'intérêt général et l'éthique de la République.

M. Philippe Bas, président. – Madame la garde des Sceaux, vous nous avez fait les réponses que vous pensiez devoir nous apporter. Nous vous en donnons acte.

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 h 35.

Mercredi 6 novembre 2019

- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, visant à agir contre les violences au sein de la famille – Examen des amendements au texte de la commission

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Je vous prie d'excuser l'absence du président Bas que je remplace ce matin, due au déplacement d'une délégation de la commission.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je m'interroge sur la limite de recevabilité des amendements pour ce qui concerne la présente proposition de loi, mais aussi globalement. Sur ce texte, on nous a indiqué que ne seraient pas recevables les amendements qui toucheraient à la procédure pénale ou aux dispositions pénales de fond s'ils étaient sans rapport avec le sujet des violences intrafamiliales. Entend-on par là qu'un amendement doit parler spécifiquement du problème dont il est débattu ? Mon interprétation est différente. Selon moi, si la modification qu'il prévoit permet de régler élégamment la question posée par le texte, alors l'amendement est recevable.

Ce qui est en question, c'est la façon dont on nous muselle. Lors de l'examen du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, ont été rejetés l'ensemble des amendements touchant au code pénal, mais qui permettaient pourtant de régler des problèmes de fond, comme la prise illégale d'intérêts ou le délit de favoritisme. Faudra-t-il faire un texte spécifique pour chaque nouvelle problématique ? C'est absurde : le droit est d'application générale ! L'examen d'amendements qui sont tout à fait en rapport avec des textes présentés est ainsi évacué, et cela m'inquiète. Ce n'est plus du droit, mais du travers !

La commission devrait prendre une position permettant d'éviter ce type d'incidents. Après l'application à tort et à travers de l'article 40 de la Constitution, voilà qu'on nous oppose, de façon tout aussi insatisfaisante, l'article 45 !

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Parlez-vous d'une façon générale ou spécifiquement du présent texte ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous avons reçu un document similaire pour les deux textes – la présente proposition de loi et le projet de loi « Engagement et proximité » –, avec les mêmes attendus !

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Sur la présente proposition de loi, je signale qu'il n'est envisagé de rejeter aucun amendement au titre de l'article 45. Mais je demanderai au président de la commission qu'il inscrive cette question à l'ordre du jour d'un prochain bureau.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce débat concerne en effet la commission, mais nous connaissons les aléas de la représentation...

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Acte vous est donné de votre remarque, mon cher collègue.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – J'ai été surprise de recevoir de la part de la commission cette note relative au périmètre de recevabilité des amendements. Lors de notre dernière réunion, la rapporteure avait en effet lu très rapidement un document, mais je n'avais pas compris que nous étions en train de délibérer sur cette question. Sont édictées de ce fait plusieurs irrecevabilités. Vous dites qu'aucun amendement déposé sur la présente proposition de loi n'a été écarté au titre de l'article 45 ; cela m'étonne !

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est à la tête du client !

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nous travaillons sur ce texte dans de mauvaises conditions. Les délais qui nous sont imposés ne nous permettent pas de faire des propositions opérationnelles, ce qui est terrible sur un tel sujet.

Dans le cadre de la procédure accélérée, il est loisible au Gouvernement et aux présidents des assemblées de ne pas demander d'emblée la réunion de la commission mixte paritaire pour laisser la navette se poursuivre. Nous pourrions envisager cette solution, non pour ralentir l'examen du texte, mais pour travailler mieux.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Depuis quelque temps, à la fin de chaque réunion ayant pour objet la présentation du rapport et l'établissement du texte de la commission, le rapporteur présente une communication relative au périmètre d'irrecevabilité.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Il ne s'agit donc pas d'une délibération.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – C'est une information soumise à la commission.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis totalement d'accord avec Pierre-Yves Collombat et Marie-Pierre de la Gontrie. Je souhaite que les membres de la commission des lois puissent aborder cette question avec le président du Sénat, car le rejet de certains amendements est absurde et arbitraire. Je suis opposé à toute définition d'un périmètre de recevabilité, c'est du temps perdu ! La Constitution prévoit qu'il faut un rapport, même indirect, entre l'amendement et le texte qu'il vise à modifier.

Ce débat relatif à l'article 45 devient assommant ! En dix ans à l'Assemblée nationale et environ quinze ans au Sénat, je n'en avais entendu parler... Je comprends que l'on souhaite se prémunir contre une éventuelle censure du Conseil constitutionnel, mais je plaide pour la souveraine liberté des parlementaires par rapport au droit d'amendement. Le Sénat doit prendre une position à cet égard. Pour ma part, je refuse cet arbitraire.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – La procédure relative à l'article 45 a été décidée par la Conférence des présidents, raison pour laquelle elle s'applique à toutes les commissions.

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous sommes nombreux à souhaiter sa révision.

M. Simon Sutour. – La conférence des présidents a-t-elle pour rôle de prendre ce type de décision ? Je n'en suis pas certain.

Plus ancien membre de cette commission, je n'avais jamais entendu parler de l'article 45 avant une période fort récente. Par rapport à cette décision du Conseil constitutionnel, on veut jouer les bons élèves. Nos hautes autorités administratives et politiques, au sein de la commission comme du Sénat, doivent comprendre que cette décision n'a aucune pertinence au vu de notre règlement. La liberté des parlementaires est souveraine ! Visiblement, des forces puissantes ont décidé d'imposer cette mesure au forceps. Comme on disait chez moi aux enfants, vous n'avez qu'un droit, celui de vous taire... et on parle de vous l'enlever !

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est la muselière !

Mme Marie Mercier, rapporteur. – J'y insiste, il n'est envisagé de déclarer irrecevable, en application de l'article 45 de la Constitution, aucun amendement déposé sur ce texte.

Mme Esther Benbassa. – Si !

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Je me suis posé la question à propos des amendements de Françoise Laborde, relatifs à l'inceste, mais j'ai considéré qu'il pouvait être recevable de vous proposer de les examiner au fond. À moins, bien sûr, que la commission, à qui revient la décision finale, n'en décide autrement.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce n'est pas vrai ; nous, en revanche, nous ne sommes pas clairs.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Il serait peut-être bon que le bureau de la commission des lois se saisisse du sujet.

Par ailleurs, le président du Sénat a convoqué une réunion de la conférence des présidents à 16 h 30. Par conséquent, l'examen du présent texte en séance débutera à 17 h 15, et se prolongera le soir.

Je vous présenterai, en premier lieu, quatre amendements de coordination ou rédactionnels. Je vous proposerai ensuite d'émettre un avis défavorable sur la plupart des amendements extérieurs prévoyant une demande de rapport, ainsi que sur les amendements tendant à revenir sur les décisions que nous avons prises la semaine dernière. J'estime que trois amendements pourraient être adressés au président du Sénat pour qu'il se prononce sur leur irrecevabilité en application de l'article 41 de la Constitution. Enfin, le Gouvernement vient de déposer, il y a un quart d'heure, plusieurs amendements, que nous examinerons à la fin de la réunion.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous commençons donc par examiner les quatre amendements du rapporteur.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 3

L'amendement de correction n° 125 est adopté.

Article 4 bis

L'amendement rédactionnel n° 126 est adopté.

Article 7

L'amendement de coordination n° 127 est adopté.

Article 12

L'amendement de précision n° 128 est adopté.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous allons à présent examiner les amendements extérieurs.

EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 50 rectifié.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 53 rectifié, 54 rectifié et 51 rectifié.

Article 1^{er}

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 28 prévoit l'ouverture de la saisine du juge aux affaires familiales (JAF) aux associations agréées pour l'obtention d'une ordonnance de protection. Cette question s'était déjà posée en 2010 et 2014. Autoriser une association à saisir le juge, avec l'accord de la victime, la constitue partie demanderesse pour une ordonnance qui devrait bénéficier à une autre personne, qui ne serait paradoxalement pas partie à la procédure. En l'état actuel de la rédaction, une telle éventualité est incompatible avec le dispositif retenu qui vise systématiquement la partie demanderesse comme unique bénéficiaire. L'avis est donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 28.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – L'amendement n° 55 rectifié vise à raccourcir les délais de convocation des parties aux auditions préalables à une éventuelle délivrance d'ordonnance de protection.

Pour convoquer le défendeur, il y a trois méthodes : l'assignation par huissier, qui coûte environ 150 euros ; la convocation par lettre recommandée, qui prend deux semaines ; la voie administrative, c'est-à-dire une convocation délivrée par un policier ou un gendarme. Cette dernière voie est la plus rapide, celle qui permet de garantir le délai de six jours prévu par la présente proposition de loi pour la délivrance de l'ordonnance de protection.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 55 rectifié.

M. Pierre-Yves Collombat. – Pourquoi ? C'est sensé !

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Il convient d'étudier la faisabilité de la mesure, qui est de nature à accroître la charge de travail des policiers et des gendarmes.

M. Pierre-Yves Collombat. – On rêve ! Ne s’agit-il pas d’un problème majeur ?

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – J’aurais souhaité connaître l’avis de la commission sur mon amendement...

M. Pierre-Yves Collombat. – Si je comprends bien, le droit d’amendement n’appartient pas aux sénateurs, mais au rapporteur. Modification substantielle de la Constitution !

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Depuis cinq ans que je siége au Sénat, nous procédons toujours de la sorte.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis d’accord avec la présidente Di Folco : une position est proposée à la commission par le rapporteur, puis la commission vote sur cette proposition. Pour ma part, sur l’amendement n° 55 rectifié, j’ai voté contre le fait de s’en remettre à l’avis du Gouvernement.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Cette procédure nous empêche d’avoir un débat de fond !

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous l’aurons en séance.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je regrette que nous ne puissions l’avoir au sein de la commission, s’agissant notamment du bracelet anti-rapprochement.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Nous pouvons ouvrir le débat ici.

Article 2

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 101, 29, 56 rectifié, 23, 8, 63 rectifié et 31.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 1, 57 rectifié et 2.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Le président Bas a souhaité, la semaine dernière, que nos échanges se poursuivent. L’un des amendements présentés vise à ce que la pose du bracelet anti-rapprochement ne soit pas décidée par le JAF, mais par le juge des libertés et de la détention (JLD). Nous tournons en effet autour d’une difficulté : peut-on demander à un juge civil de décider en urgence, dans un cadre relativement peu contradictoire, une mesure restrictive de la liberté d’aller et venir ? Nous cherchons à établir une procédure plus satisfaisante en termes de respect des libertés.

M. Alain Richard. – Ce sujet législatif sérieux sera tranché en séance publique. L’issue se trouve nécessairement dans la limitation de durée de la mesure de contrainte.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – C’est ce que Mme le rapporteur a proposé.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Nous avons estimé qu’il fallait donner sa chance au dispositif de bracelet anti-rapprochement, dont l’objectif est d’assurer une protection accrue des victimes de violences conjugales. Je rappelle par ailleurs que l’on ne saurait substituer à la voie pénale une ordonnance de protection, laquelle est valable six mois.

M. Alain Richard. – Il faut parler en semaines ; à défaut, la mesure n'est pas constitutionnelle.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Il faudrait construire un mécanisme permettant de rendre temporaire ce dispositif coercitif, en attendant la tenue d'une audience au fond quelques semaines plus tard.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Nous avons adopté, à l'article 2 *quater*, une disposition qui prévoit que le dispositif du bracelet anti-rapprochement, qui est une mesure restrictive de liberté, soit mis en œuvre à titre expérimental en matière civile.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Il faut, à mon avis, faire intervenir le JLD.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Nous y avons réfléchi.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous verrons également quelle sera la position du Gouvernement cet après-midi, en séance.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 102, 58 rectifié et 59 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n^o 81 rectifié.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 61 rectifié et 41 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Les amendements n^{os} 60 rectifié et 117, qui font l'objet d'une discussion commune, concernent l'autorité parentale. Au vu des délais contraints et de la complexité du sujet, nous proposerons un avis défavorable.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Les sujets des violences conjugales et de l'exercice de l'autorité parentale sont liés, et même connexes. Il faudrait prévoir la possibilité de suspendre l'autorité parentale.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Le problème est que la suspension de l'autorité parentale n'existe pas aujourd'hui. Il y aurait donc là une innovation juridique dont les contours mériteraient d'être précisés.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – À cet égard, le texte n'est pas abouti.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 60 rectifié et 117 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 85 rectifié, 84 rectifié et 62 rectifié.

Articles additionnels après l'article 2

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 13 rectifié ter, 82 rectifié bis, 103 rectifié, 83 rectifié bis, 18 rectifié, 3 rectifié et 118 rectifié.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – L’amendement n° 79 rectifié *bis* vise à exclure de la résidence alternée le conjoint auteur de violences condamné ou visé par une ordonnance de protection. Il ne s’agit plus là d’autorité parentale.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – La résidence alternée est l’une des modalités d’exercice de l’autorité parentale. L’avis est donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 79 rectifié bis.

Elle demande le retrait de l’amendement n° 43 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Au travers de l’amendement n° 52 rectifié bis, nous souhaitons obliger le Gouvernement à parler des moyens financiers et de l’organisation des juridictions.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Vous devriez intervenir en séance sur l’article pour sensibiliser le Gouvernement.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – Cette mesure relève plus d’une circulaire que du domaine législatif.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l’irrecevabilité de l’amendement n° 52 rectifié bis en application de l’article 41 de la Constitution.

Article 2 bis

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 25.

Article additionnel après l’article 2 bis

La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 86 rectifié.

Article 2 ter (supprimé)

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 87 rectifié.

Articles additionnels après l’article 2 quater

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°^{os} 4 rectifié quater, 48, 104, 89 rectifié bis, 69 rectifié bis, 113, 70 rectifié bis, 32 rectifié, 71 rectifié bis, 114 et 26 rectifié.

La commission émet un avis favorable sur l’amendement n° 6 rectifié ter.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 65 rectifié bis.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 116 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 39 rectifié.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 19 rectifié et 20 rectifié.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 21 rectifié.

Article 5

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 24.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 47.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 64 rectifié vise à instaurer une obligation très générale d'information de la victime à toutes les étapes de la procédure pénale. Or de multiples articles du code de procédure pénale prévoient déjà une information de la victime : l'article 10-2 au début de la procédure, mais aussi les articles 712-16 et suivants qui portent sur l'étape cruciale de la libération, ou encore l'article 745 sur le sursis avec mise à l'épreuve. D'une manière générale, il découle du caractère contradictoire de la procédure une information de la victime à différentes étapes.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 64 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après l'article 5

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 45.

Articles additionnels après l'article 6

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 106, 111, 112, 108, 109, 110 et 107.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 115 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 7

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 42 rectifié.

Articles additionnels après l'article 7 bis

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 67 rectifié bis, 66 rectifié, 40 rectifié et 44 rectifié.

Article 7 ter (supprimé)

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 78 rectifié et 46.

Article 8

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 68 rectifié.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 80 rectifié.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 88 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l'article 9 (suppression maintenue)

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 19 rectifié, 20 rectifié et 22 rectifié.

La commission considère que l'amendement n° 21 rectifié est satisfait.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 72 rectifié, 73 rectifié, 74 rectifié, 93, 94, 95 et 96.

Articles additionnels avant l'article 10 A (supprimé)

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 75 rectifié.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 12 rectifié ter et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 91 rectifié bis.

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 30 rectifié vise à ce que le JAF puisse accorder une identité d'emprunt à la victime de violences conjugales en cas de menace d'une particulière gravité pesant sur son intégrité physique.

La possibilité de bénéficier d'une identité d'emprunt est aujourd'hui ouverte, dans le cadre d'une procédure pénale, aux victimes du proxénétisme, aux victimes de réseau de traite des êtres humains et aux « repentis », c'est-à-dire aux personnes qui ont dénoncé leurs anciens complices, permettant de mettre fin à leurs activités criminelles. Dans ces différents cas de figure, le recours à une identité d'emprunt permet de mettre la personne à l'abri des représailles dont elle pourrait faire l'objet de la part de réseaux criminels.

L'identité d'emprunt a des conséquences lourdes pour la victime, qui est amenée à changer de vie pour assurer sa sécurité. Elle peut être justifiée dans un petit nombre d'affaires de criminalité organisée, mais ne me paraît pas adaptée à des dossiers de violence conjugale, pour lesquels la sécurité de la victime doit pouvoir être assurée sans recourir à une mesure aussi radicale. Le recours au bracelet électronique anti-rapprochement constitue de ce point de vue un nouvel outil de protection tout à fait bienvenu.

De surcroît, il me semble que le bureau du juge aux affaires familiales n'est pas le lieu adéquat pour envisager une telle mesure : si la victime craint pour sa sécurité au point d'envisager de recourir à une identité d'emprunt, il faut saisir le juge pénal qui pourra engager une enquête, placer des suspects en garde à vue ou en détention provisoire, et prononcer des condamnations, éventuellement en comparution immédiate si les éléments dans le dossier le permettent. L'avis est donc défavorable.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Certains amendements visent à ce que ce point figure dans le code de procédure pénale. Aujourd'hui, les associations et les avocats font du bricolage pour que la victime ne soit pas retrouvée par l'auteur des faits. Il est dommage de ne pas permettre à la justice d'agir en ce sens.

M. Alain Richard. – Le transfert d'identité est mis en œuvre de façon insatisfaisante. Ce dispositif lourd ne parvient pas toujours à assurer une protection efficace des personnes. Si l'on n'y arrive pas pour quelques repentis, comment le pourrait-on pour les nombreuses victimes de violences familiales ?

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 30 rectifié.

La commission demande le retrait des amendements n° 5 rectifié ter, 14 rectifié ter et 33 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article 10 A (supprimé)

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 97.

Article 10 B (supprimé)

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 38 rectifié et 98.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 49 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l'article 10 B (supprimé)

La commission demande le retrait des amendements n° 99, 7 rectifié et 77 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 90 rectifié bis, 10 rectifié quater, 100 rectifié bis et 11 rectifié quater.

Article 10 (suppression maintenue)

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 34.

Article 11 (suppression maintenue)

Mme Marie Mercier, rapporteur. – L'amendement n° 35 prévoit de créer des brigades spécialisées dans la lutte contre les violences faites aux femmes au sein des unités de police et de gendarmerie. Or l'organisation interne des services de police et de gendarmerie relève du domaine réglementaire.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 35 en application de l'article 41 de la Constitution.

Articles additionnels après l'article 11 (suppression maintenue)

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 37 en application de l'article 41 de la Constitution.

Mme Esther Benbassa. – Je ne vois pas en quoi le fait d'afficher de manière simple et accessible les numéros des associations agréées dans les commissariats ou brigades de gendarmerie serait irrecevable au titre de l'article 41 !

Mme Marie Mercier, rapporteur. – C'est une bonne idée, mais cela relève de la circulaire.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 76 rectifié.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous en venons à l'examen des amendements du Gouvernement.

Article 2

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 120, 121 et 122.

Article 2 ter (supprimé)

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 123.

Article additionnel après l'article 2 ter (supprimé)

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 124.

Article 3

L'amendement n° 119 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

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

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 3 Port du bracelet anti-rapprochement en cas de condamnation pénale		
Mme MERCIER, rapporteur	125	Adopté
Article 4 bis Inscription dans le fichier des personne recherchées		
Mme MERCIER, rapporteur	126	Adopté
Article 7 Expérimentation de deux dispositifs pour faciliter l'accès au logement des victimes de violences intrafamiliales		
Mme MERCIER, rapporteur	127	Adopté
Article 12 Application outre-mer		
Mme MERCIER, rapporteur	128	Adopté

La commission a donné les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels avant l'article 1^{er}		
M. COURTEAU	50 rect.	Favorable
Mme LEPAGE	53 rect.	Défavorable
Mme LEPAGE	54 rect.	Défavorable
M. COURTEAU	51 rect.	Défavorable
Article 1^{er} Conditions préalables requises pour la sollicitation d'une ordonnance de protection et modalités de déroulement de l'audience devant le juge		
Mme BENBASSA	28	Défavorable
Mme de la GONTRIE	55 rect.	Avis du Gouvernement
Article 2 Délai de délivrance et contenu de l'ordonnance de protection		
Mme COSTES	101	Défavorable
Mme COHEN	29	Défavorable
Mme de la GONTRIE	56 rect.	Défavorable
Mme CARTRON	23	Défavorable
Mme Laure DARCOS	8	Défavorable
Mme de la GONTRIE	63 rect.	Défavorable
Mme COHEN	31	Défavorable
Mme Laure DARCOS	1 rect.	Demande de retrait
Mme de la GONTRIE	57 rect.	Demande de retrait
Mme Laure DARCOS	2 rect.	Demande de retrait
Mme COSTES	102	Défavorable
Mme de la GONTRIE	58 rect.	Défavorable
Mme CONCONNE	59 rect.	Défavorable
Mme PRÉVILLE	81 rect.	Demande de retrait
Mme de la GONTRIE	61 rect.	Défavorable
Mme LEPAGE	41 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	60 rect.	Défavorable
Mme COSTES	117	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	85 rect. <i>bis</i>	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme ROSSIGNOL	84 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme de la GONTRIE	62 rect.	Défavorable
Articles additionnels après l'article 2		
Mme BILLON	13 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	82 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme COSTES	103 rect.	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	83 rect. <i>ter</i>	Défavorable
M. GRAND	18 rect.	Défavorable
Mme Laure DARCOS	3 rect.	Demande de retrait
Mme COSTES	118 rect.	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	79 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme LEPAGE	43 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme de la GONTRIE	52 rect. <i>bis</i>	Irrecevable (article 41)
Article 2 bis Interdiction pour le juge de proposer une médiation familiale en cas de violences intrafamiliales		
Mme CARTRON	25	Défavorable
Article additionnel après l'article 2 bis		
Mme ROSSIGNOL	86 rect. <i>bis</i>	Sagesse
Article 2 ter (Supprimé) Interdiction d'acquérir et de détenir une arme pour les personnes visées par une ordonnance de protection		
Mme ROSSIGNOL	87 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Articles additionnels après l'article 2 quater		
Mme BILLON	4 rect. <i>quinquies</i>	Défavorable
M. GRAND	48	Défavorable
Mme COSTES	104	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	89 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	69 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme LABORDE	113	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	70 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme COHEN	32 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme ROSSIGNOL	71 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme LABORDE	114	Défavorable
Mme CARTRON	26 rect.	Défavorable
Mme BILLON	6 rect. <i>ter</i>	Favorable
Mme LEPAGE	65 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme COSTES	116	Demande de retrait
Mme LEPAGE	39 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme CONCONNE	19 rect. <i>bis</i>	Favorable
Mme CONCONNE	20 rect. <i>bis</i>	Favorable
Mme CONCONNE	21 rect. <i>bis</i>	Satisfait ou sans objet
Article 5		
Information de la victime au moment du dépôt de plainte		
Mme CARTRON	24	Favorable
M. GRAND	47	Défavorable
Mme de la GONTRIE	64 rect.	Défavorable
Article additionnel après l'article 5		
M. GRAND	45	Défavorable
Articles additionnels après l'article 6		
Mme LABORDE	106	Défavorable
Mme LABORDE	111	Défavorable
Mme LABORDE	112	Défavorable
Mme LABORDE	108	Défavorable
Mme LABORDE	109	Défavorable
Mme LABORDE	110	Défavorable
Mme LABORDE	107	Défavorable
Mme COSTES	115	Défavorable
Article 7		
Expérimentation de deux dispositifs pour faciliter l'accès au logement des victimes de violences intrafamiliales		
Mme LEPAGE	42 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Articles additionnels après l'article 7 bis		
Mme BLONDIN	67 rect. <i>bis</i>	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LEPAGE	66 rect.	Défavorable
Mme LEPAGE	40 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme LEPAGE	44 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 7 <i>ter</i> (Supprimé) Attribution en urgence par le préfet d'un logement de droit commun pris sur le contingent de logements réservés de l'État aux femmes victimes de violences		
Mme de la GONTRIE	78 rect.	Défavorable
M. GRAND	46	Défavorable
Article 8 Attribution du téléphone grave danger		
Mme de la GONTRIE	68 rect.	Sagesse
Mme ROSSIGNOL	80 rect.	Avis du Gouvernement
Mme ROSSIGNOL	88 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Articles additionnels après l'article 9 (Suppression maintenue)		
Mme CONCONNE	19 rect. <i>bis</i>	Favorable
Mme CONCONNE	20 rect. <i>bis</i>	Favorable
Mme CONCONNE	21 rect. <i>bis</i>	Satisfait
Mme CONCONNE	22 rect. <i>bis</i>	Favorable
Mme CONCONNE	72 rect.	Défavorable
Mme CONCONNE	73 rect.	Défavorable
Mme CONCONNE	74 rect.	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	93 rect.	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	94 rect.	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	95 rect.	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	96 rect.	Défavorable
Articles additionnels avant l'article 10 A (Supprimé)		
Mme Martine FILLEUL	75 rect.	Défavorable
Mme BILLON	12 rect. <i>quater</i>	Demande de retrait
Mme ROSSIGNOL	91 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme BENBASSA	30 rect.	Défavorable
Mme BILLON	5 rect. <i>ter</i>	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BILLON	14 rect. <i>quater</i>	Demande de retrait
Mme BENBASSA	33 rect.	Défavorable
Article 10 A (Supprimé) Rapport sur la conception d'une application destinée aux personnes victimes de violences intrafamiliales		
Mme ROSSIGNOL	97 rect.	Défavorable
Article 10 B (Supprimé) Rapport sur la prise en charge par les juridictions et les forces de l'ordre des violences faites aux femmes		
Mme PRÉVILLE	38 rect.	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	98 rect.	Défavorable
Articles additionnels après l'article 10 B (Supprimé)		
M. GRAND	49 rect.	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	99 rect.	Défavorable
Mme BILLON	7 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme de la GONTRIE	77 rect.	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	90 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme BILLON	10 rect. <i>quater</i>	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	100 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme BILLON	11 rect. <i>quater</i>	Défavorable
Article 10 (Suppression maintenue) Coordination et entrée en vigueur		
Mme COHEN	34	Défavorable
Article 11 (Suppression maintenue) Gage financier		
Mme COHEN	35	Irrecevable (article 41)
Articles additionnels après l'article 11 (Suppression maintenue)		
Mme BENBASSA	37	Irrecevable (article 41)
M. COURTEAU	76 rect.	Défavorable

La commission a donné les avis suivants sur six amendements déposés par le Gouvernement :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 2 Délai de délivrance et contenu de l'ordonnance de protection		
Le Gouvernement	120	Défavorable
Le Gouvernement	121	Défavorable
Le Gouvernement	122	Défavorable
Article 2 ter (Supprimé) Interdiction d'acquérir et de détenir une arme pour les personnes visées par une ordonnance de protection		
Le Gouvernement	123	Sagesse
Article additionnel après l'article 2 ter (Supprimé)		
Le Gouvernement	124	Défavorable
Article 3 Port du bracelet anti-rapprochement en cas de condamnation pénale		
Le Gouvernement	119	Irrecevable (article 45)

La réunion est close à 11 h 05.

**COMMISSION D'ENQUÊTE AFIN D'ÉVALUER L'INTERVENTION DES
SERVICES DE L'ÉTAT DANS LA GESTION DES CONSÉQUENCES
ENVIRONNEMENTALES, SANITAIRES ET ÉCONOMIQUES DE
L'INCENDIE DE L'USINE LUBRIZOL À ROUEN**

Mardi 29 octobre 2019

- Présidence de M. Jean-François Husson, vice-président -

La réunion est ouverte à 16 heures.

**Audition de M. Denis Merville, président, et Mme Véronique Delmas,
directrice d'ATMO Normandie**

M. Jean-François Husson, président. – Mes chers collègues, je vous prie tout d'abord de bien vouloir excuser l'absence du président de notre commission d'enquête, Hervé Maurey. Nous procédons aujourd'hui à trois auditions sur la gestion des conséquences de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen. La commission d'enquête a souhaité que notre réunion d'aujourd'hui soit ouverte au public et à la presse ; un compte rendu en sera publié avec le rapport. J'appelle l'attention du public ici présent qu'il est tenu d'assister à cette audition en silence. Toute personne qui troublerait les débats, par exemple en donnant des marques d'approbation ou d'improbation, sera exclue. Je ne reviens pas sur les conditions et le contexte ayant conduit l'ensemble des présidents de groupes et des présidents de commissions du Sénat à souhaiter qu'une commission d'enquête puisse faire toute la lumière sur la gestion des conséquences de l'incendie de l'usine Lubrizol de Rouen et formuler, le cas échéant, des propositions pour, notamment, améliorer la maîtrise des risques technologiques.

Après avoir entendu le PDG du groupe Lubrizol et effectué un déplacement très marquant sur le terrain jeudi dernier, nous débutons cet après-midi nos travaux en recevant M. Denis Merville, président, et Mme Véronique Delmas, directrice, d'ATMO Normandie.

Avec cette audition, nous abordons les conséquences sanitaires de l'incendie. En effet, ATMO France est la fédération des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air. La loi de 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie leur a confié différentes missions, dont plusieurs intéressent directement notre commission d'enquête, notamment la mise en œuvre de la surveillance et de l'information sur la qualité de l'air, la diffusion des résultats et des prévisions et la transmission des informations relatives aux dépassements ou prévisions de dépassement des seuils d'alerte. Pour la crise qui nous occupe aujourd'hui, ATMO Normandie a joué un rôle important. Je rappelle d'ailleurs que vous aviez déjà réalisé une analyse approfondie et formulé des recommandations lors du précédent accident de l'usine Lubrizol, en 2013. À l'époque, vous aviez noté qu'il convenait de « tirer les enseignements de ce qui s'est passé pour pouvoir améliorer les points qui se sont révélés défaillants », notamment en termes d'organisation et de communication. C'est dire si votre éclairage sur la gestion des suites de l'accident du 26 septembre dernier nous intéresse.

Avant de vous laisser la parole, je rappelle que tout témoignage mensonger devant une commission d'enquête parlementaire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Denis Merville et Mme Véronique Delmas prêtent serment.

M. Denis Merville, président d'ATMO Normandie. – Je vous remercie, Mesdames, Messieurs les Sénateurs, de procéder à notre audition. Mes propos seront opportunément complétés par l'intervention de Véronique Delmas, qui dirige depuis longtemps notre association et qui était en première ligne lors de la catastrophe de Lubrizol.

Notre association est issue de la loi de 1996 ; elle comprend des représentants de l'État, des collectivités locales et des industriels, ainsi qu'un collège regroupant des responsables associatifs, des personnalités qualifiées et des médecins. Cette structure quadripartite est une garantie d'indépendance à laquelle nous tenons particulièrement. Conformément aux recommandations de la loi, chaque collège pèse pour 25 % dans l'association, et seuls les trois premiers participent à son financement. Il est important en effet que personne ne finance ces réseaux à plus de 50 %.

Notre association, agréée par le ministère de l'environnement, est chargée de surveiller la qualité de l'air et la pollution de fond. Les spécialistes dénombrent malheureusement 40 000 décès par an dus à la pollution atmosphérique. Sans minimiser l'incendie de l'usine Lubrizol, notre priorité reste donc la mesure de cette pollution de fond.

Notre activité est très réglementée par les directives européennes. Nous publions un indice qui synthétise les mesures des quatre polluants principaux. Les interventions sur les accidents ponctuels relèvent plutôt de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) ou de bureaux spécialisés comme Veritas. Elles ne font donc pas partie de nos missions réglementaires, mais nous essayons d'apporter notre concours aux pouvoirs publics dans ce genre de situations.

Lors de l'accident de 2013, nous avons déjà effectué des observations et participé à des groupes de travail régionaux et nationaux. Nous avons été parmi les premiers en France à signer, en 2018, une convention avec le SDIS 76 pour mettre à disposition des sapeurs-pompiers, tous les trois mois, des canisters (*NB - récipient métallique vide qui capture l'air devant être analysé*). Le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) a pu ainsi réaliser des prélèvements à plusieurs reprises, le jour même de l'accident et par la suite.

ATMO Normandie résulte de la fusion entre Air Normand, pour la Haute-Normandie, et Air Com, pour la Basse-Normandie, dans le cadre de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). La Normandie reste une région à taille humaine et cette fusion s'est effectuée dans de bonnes conditions.

Le jour de l'accident, Mme Delmas a été appelée vers 4 heures du matin. J'ai, pour ma part, été alerté alors que j'étais en route pour le conseil départemental, où je suis également élu. Toute l'équipe d'ATMO Normandie a été mobilisée le jour de l'accident et les suivants.

Notre association emploie une trentaine de collaborateurs et gère un budget de 4,5 millions d'euros environ, financé à parts égales par l'État, les collectivités territoriales et les industriels, *via* la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). La part de Lubrizol est faible dans notre budget, puisque, avec l'usine du Havre, elle ne représente que 0,12 % de

notre financement. Un ancien directeur d'usine retraité de Lubrizol siège à notre conseil d'administration, en qualité de représentant de l'Union des industries chimiques.

La loi NOTRe a compliqué notre financement du côté des départements. Aujourd'hui, seule la Seine-Maritime joue le jeu, les autres nous renvoyant vers les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

M. Jean-François Husson, président. – Monsieur le président, pourriez-vous aborder les enjeux sanitaires ?

M. Denis Merville. – Nous mesurons la qualité de l'air mais les études épidémiologiques ne sont pas de notre ressort. Les habitants se sont beaucoup plaints des odeurs, mais cela ne signifie pas forcément que les fumées soient toxiques. Il peut aussi y avoir des pollutions sans odeur. Tout dépend de la nature des produits qui brûlent.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Nous avons bien compris que la priorité d'ATMO, c'est la mesure de la pollution de fond et pas les incidents ponctuels. Vous avez néanmoins été mis dans la boucle dès le début de l'incident. Madame la directrice, comment ATMO Normandie s'est-elle impliquée dans la gestion de la crise ?

Mme Véronique Delmas, directrice d'ATMO Normandie. – Nous sommes intervenus à plusieurs niveaux. Je me suis rendue à la préfecture dès 4 heures 30 du matin pour participer à la cellule de crise. Nous avons tout d'abord décidé de mettre des canisters à disposition des pompiers. Il s'agit de bonbonnes destinées à effectuer des prélèvements d'air. Nous en avons à Rouen, mais vu l'importance du sinistre, nous en avons rapatrié deux du Havre. Au total, les pompiers ont pu effectuer six prélèvements différents. Les premiers tests effectués dans un camion venant de Nogent-sur-Marne n'ayant pas été concluants, nous sommes convenus avec le SDIS et la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), pour plus de sûreté, de faire faire les analyses à l'Ineris.

Ensuite, nous avons regardé ce que mesurait notre réseau de capteurs fixes. La situation était normale, ce qui est compréhensible, le panache de fumée ne se dirigeant pas vers nos stations, mais plus au nord. La Dreal et la préfecture m'ont demandé d'ajouter une station mobile sur les hauteurs de Rouen, à Mont-Saint-Aignan. J'ai donc fait en sorte de rapatrier du matériel disponible pour équiper cette station en début d'après-midi. Il m'a également été demandé d'installer des jauges pour récupérer les dépôts secs et les eaux de pluie sous le panache, des précipitations ayant été annoncées. Enfin, nous avons installé un filtre sur la station de Saint-Saëns pour effectuer des mesures d'hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP). Voilà pour la partie météorologique.

S'agissant de l'information du public, instruits par le précédent incendie de 2013, nous avons décidé de suspendre la diffusion de l'indice ATMO, la situation étant trop incertaine. Cet indice, dont la diffusion quotidienne nous est imposée par un arrêté ministériel, est basé sur la mesure de quatre polluants chroniques – le dioxyde de soufre, le dioxyde d'azote, les particules PM10 et l'ozone. Il s'agit de surcroît d'un indice d'agglomération : il n'était donc pas vraiment représentatif, toute l'agglomération n'étant pas également concernée. Par ailleurs, c'est un indice de prévision. Or, vous l'avez compris, nous ne savions pas vraiment comment la situation allait évoluer. Enfin, comme nous étions dans le cadre d'un plan particulier d'intervention (PPI), nous avons considéré que l'information relevait du préfet.

Nous avons donc décidé de ne plus publier l'indice ATMO sur Internet et d'en expliquer les raisons dans une fenêtre *pop-up*. Nous avons également précisé que des signalements concernant des odeurs et des symptômes physiques nous étaient remontés de la population.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Juste après l'incendie, vous avez donc décidé de ne plus publier l'indice, qui est basé sur quatre éléments. Pourquoi cet indice ne permettait-il pas de rendre compte de la toxicité des fumées émises ?

Par ailleurs, vous venez de dire que les panaches de fumée s'étaient dirigés vers le plateau nord de l'agglomération. Or vous ne disposez pas de stations de mesure dans cette zone. Vous avez cependant continué d'enregistrer les mesures sur le reste de l'agglomération, mais vous n'avez pas diffusé d'indice global pour ne pas, selon vous, contribuer à provoquer de l'incompréhension. Ce choix n'a pas été compris par la population, qui vous a accusés de dissimulation. N'est-ce pas plutôt votre attitude qui a suscité de l'incompréhension ?

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Je pense aussi que vous avez participé à augmenter l'inquiétude de la population. Quel est votre avis ?

Ensuite, la presse a signalé des indices de pollution de l'air inquiétants, des chiffres contestés par l'État, car les mesures auraient été faites avec du matériel contaminé. De quelles informations disposez-vous à ce sujet ?

M. Denis Merville. – Ce que nous devons mesurer est déterminé par les pouvoirs publics. Il s'agit seulement des quatre polluants mentionnés tout à l'heure. C'est de plus un indice d'agglomération. Il est vrai que nous avons plus de capteurs sur la rive gauche que sur la rive droite, où se trouvent des communes qui ont été touchées, comme Mont-Saint-Aignan, mais on est plus proche de zones industrielles quand on est à Petit-Quevilly que quand on est à Bois-Guillaume.

Si vous voulez que nous mesurions plus de polluants, il faut que la réglementation change. De plus, vous le savez comme moi, la nature des produits qui brûlaient a été connue tardivement. En tout état de cause, il faut du matériel adéquat, ce qui coûte cher.

La décision avait été prise, après l'accident de Lubrizol en 2013, de ne plus diffuser cet indice, pas forcément représentatif en cas d'incident majeur. Cet indice ne rend pas compte non plus des odeurs. Il faut savoir que nous avons un réseau de « nez » bénévoles à Rouen, à Port—Jérôme-sur-Seine et au Havre. Leur retour a montré qu'il y a moins d'odeurs qu'avant, mais c'est difficile à quantifier avec un indice représentatif, et l'indice que nous publions en temps normal ne rend absolument pas compte de ces phénomènes. Pour éviter de perdre en crédibilité, nous avons donc décidé cette suspension en cas d'incident, après 2013.

Mme Véronique Delmas. – Vous dites qu'il n'y a plus eu d'information, mais c'est faux, puisque les capteurs ont continué de fonctionner et les résultats ont été publiés en temps réel. Seul l'indice ATMO a été suspendu, et nous nous en sommes expliqués dans une fenêtre *pop-up*, en précisant qu'un certain nombre d'éléments interviendraient après une analyse plus poussée. Pour moi, ce choix était compréhensible.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Était-ce le vôtre ?

Mme Véronique Delmas. – Absolument, et il a été dicté par le retour d'expérience de l'accident Lubrizol en 2013.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Il y a, d'un côté, informer et, de l'autre, rassurer. Ce choix était-il de nature à rassurer ?

Mme Véronique Delmas. – Ce n'est pas notre rôle de rassurer. Notre travail consiste à donner des informations le plus honnêtement possible. Quand on ne sait pas, on ne dit rien. On ne pouvait pas publier un indice global sur l'agglomération avec les données dont on disposait. Nous risquions de donner une information potentiellement erronée.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – D'autres laboratoires ont-ils aussi mesuré la qualité de l'air ?

Mme Véronique Delmas. – Beaucoup d'analyses ont été réalisées par différents organismes ! L'incendie a duré plusieurs jours et la qualité de l'air a continué de se dégrader. Le premier jour a été marqué par le gros panache, mais la combustion a continué les jours suivants. Aujourd'hui, elle est terminée. Toutefois, le problème de la qualité de l'air reste posé. Beaucoup de structures sont intervenues, pas seulement ATMO Normandie. Les services de l'État ont ainsi fait appel, par exemple, au réseau des intervenants en situation post-accidentelle, réseau RIPA, coordonné par l'Ineris et dont fait partie Bureau Veritas. Des mesures d'amiante ont été réalisées par trois laboratoires.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Quels enseignements avez-vous tirés de l'accident de Lubrizol en 2013, lié à une fuite de gaz ? Avez-vous revu vos procédures et, notamment, votre communication ?

Mme Véronique Delmas. – Une commission d'enquête, après l'accident de 2013, avait estimé que la communication d'Air Normand à l'époque avait été bonne parce que l'on avait tenu compte des retours des habitants et des signalements d'odeurs. Je crois que tout le monde a reconnu que la communication avait été pertinente et adaptée.

Pour le reste, on a travaillé sur d'autres axes d'amélioration avec d'autres associations comme ATMO-Rhône-Alpes et ATMO-Provence-Alpes-Côte d'Azur dans le cadre de groupes de travail nationaux sur l'instruction du gouvernement du 12 août 2014, dite instruction Lubrizol. Au cours de ces travaux, nous avons fait des propositions pour améliorer, en cas d'accident, la connaissance de l'événement et mieux comprendre l'impact sanitaire. Nous avons ainsi préconisé des conventions avec les SDIS, à l'image de la convention avec le SDIS 76. La Seine-Maritime fait partie des trois seuls départements où une telle convention a été signée.

L'incident de 2013 n'était pas lié à un incendie, mais à une émanation de mercaptan, et l'instruction du 12 août 2014 visait à apporter des réponses en cas d'émission de substances dangereuses. Cette année, on a dû faire face à un incendie. On a utilisé des canisters, mais il faut reconnaître que nos dispositifs de prélèvement ne sont pas forcément adaptés aux incendies. Il y a là, à mon avis, matière à ouvrir une réflexion.

Mme Céline Brulin. – Vous avez évoqué les pistes de travail qui ont été les vôtres après l'accident de 2013. L'incendie appelle d'autres réflexions. Vous utilisez quatre indicateurs pour élaborer votre indice. Est-ce suffisant ? Quels composants pourriez-vous mesurer en fonction des différents types d'accidents industriels susceptibles de se produire ?

M. Pascal Martin. – Ma question est similaire et porte sur les retours d'expérience. Quels enseignements pouvez-vous d'ores et déjà tirer de l'incendie pour améliorer les choses ? Que pouvez-vous nous dire du fonctionnement du centre opérationnel, de la coordination entre le préfet et le commandant des opérations de secours ? D'où provenaient vos instructions ?

M. Jean-Claude Tissot. – Dès les premières mesures enregistrées, vous vous êtes tournés vers un autre laboratoire. Pourquoi ? Vous n'avez pas souhaité transmettre les indices de qualité de l'air durant l'incendie. Avez-vous conservé les mesures que vous avez réalisées ? Dans ce cas, pourriez-vous nous les communiquer ?

Les pompiers ne travaillent pas à partir d'analyses, mais utilisent des capteurs. Travaillez-vous avec eux pour les aider à les régler ? Le SDIS a-t-il utilisé vos relevés pendant l'incendie ?

Mme Agnès Canayer. – Je voudrais plus de précisions sur la coordination des informations. Vous avez décidé de ne pas communiquer l'indice ATMO le premier jour. Qui coordonnait la diffusion des informations ? Publiez-vous à nouveau l'indice ATMO ? Qui a décidé de republier l'indice ? Est-ce vous ? Est-ce la préfecture ?

M. Denis Merville. – Notre fédération a été davantage associée à la gestion de la crise qu'en 2013 où nous avons été un peu oubliés. Mon prédécesseur avait écrit au préfet pour lui dire que nous étions à disposition si de tels événements se reproduisaient.

Quels enseignements tirer ? On peut certes mesurer d'autres polluants, mais notre indice de qualité de l'air est défini sur la base de seuils réglementaires. Pour le modifier, il faudrait modifier la réglementation. Notre indice repose sur une échelle allant de un à dix. Cela a l'avantage de la clarté pour le grand public, mais la qualité de l'air est une notion complexe. De même que pour l'amiante ou les dioxines, il faut mener des études épidémiologiques pour apprécier les effets des substances.

Monsieur Tissot, nous disposons des mesures que nous avons réalisées et nous pouvons vous les fournir. Si l'on avait publié un indice faisant apparaître une bonne qualité de l'air alors que l'incendie était en cours, on nous aurait inmanquablement accusés de ne pas dire la vérité ; d'un autre côté, en gardant le silence, on a pu être suspectés de dissimuler la vérité... L'équilibre est difficile à trouver !

M. Jean-François Husson, président. – Nous vous adresserons un courrier pour obtenir communication de vos mesures de la qualité de l'air.

Mme Véronique Delmas. – Les mesures des polluants qui permettent de calculer l'indice de qualité de l'air ont toujours été accessibles sur le site Internet d'ATMO Normandie pendant l'incendie à mesure qu'elles étaient réalisées, et n'ont jamais été retirées. Elles ont toujours été disponibles. Simplement, le premier jour, nous n'avons pas calculé d'indice synthétique. Le lendemain, alors que le panache de suie et de particules s'était dissipé, nous avons, à la demande du préfet, installé un camion avec des capteurs sur les hauteurs de Rouen, à Bois-Guillaume, qui indiquaient que la situation était normale s'agissant des quatre polluants. Dès lors, nous avons recalculé l'indice, assorti d'une fenêtre *pop-up* indiquant clairement que l'indice n'était pas représentatif pour les odeurs ni pour les polluants atypiques émis lors d'un incendie.

S'agissant du retour d'expérience, nous avons beaucoup d'idées. Il serait trop long de toutes les exposer. Je vous propose de vous les adresser par écrit. En particulier, la cellule post-accidentelle devrait jouer un rôle plus important ; elle devrait se réunir dès le démarrage. J'ai regretté l'absence de lieu où nous réunir entre spécialistes des mesures. On se réunissait au centre opérationnel départemental où la priorité était le sinistre. Il manque un lieu d'échanges.

Un mot enfin sur les mesures. Pour pouvoir pomper de l'air dans les canisters, il faut les équiper d'embouts spécifiques. Or l'appareil de Nogent-sur-Seine n'en possédait pas, ce qui explique qu'il n'a pas pu être connecté aux canisters. Très peu de laboratoires savent le faire. Nous avons aussi le projet d'installer un PTR-MS (*Proton Transfer Reaction - Mass Spectrometer*), appareil qui permettrait de mesurer les composés chimiques collectés dans les canisters. Nous souhaiterions en installer un au Havre afin de pouvoir procéder très rapidement à des analyses en cas d'incident, car cet appareil fonctionne en continu et permet d'avoir des résultats très rapidement.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Éric Schnur, le président-directeur général de Lubrizol a comparé l'incendie de l'usine Lubrizol avec celui d'une habitation, estimant que l'un n'était pas plus dangereux que l'autre. Trouvez-vous cette comparaison opportune ? De même, avez-vous pu analyser et modéliser les conséquences des fréquents incendies de voitures contenant, avec une probabilité quasi certaine, des produits Lubrizol ?

M. Denis Merville. – Il me semble délicat de comparer l'incendie de Lubrizol avec un incendie d'habitation : les quantités de produits chimiques en cause ne sont pas les mêmes. Les incendies de pneumatiques dégagent également des fumées et nous recevons parfois des plaintes au Havre ou à Rouen.

Mme Véronique Delmas. – S'agissant des incendies de voiture, vous devriez poser la question à l'Ineris, qui effectue de tels essais dans des tunnels pour en mesurer l'impact.

M. Jean-François Husson, président. – Je vous remercie. S'il existe une contribution du réseau ATMO, nous serons heureux d'en être destinataires.

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

Audition de M. Arnaud Brennetot, maître de conférences en géographie politique à l'université de Rouen

M. Jean-François Husson, président. – Nous poursuivons les auditions de notre commission d'enquête sur la gestion des conséquences de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen et nous entendons maintenant M. Arnaud Brennetot, géographe et professeur à l'université Rouen Normandie.

Deux semaines après l'incendie de l'usine Lubrizol, vous avez réalisé une analyse de la communication mise en place autour de cette catastrophe industrielle et technologique. Votre analyse pointe de manière précise plusieurs erreurs dans cette communication. Il nous a donc paru intéressant que vous puissiez nous en faire partager les résultats, voire la compléter

compte tenu des nouveaux éléments portés à la connaissance du public depuis que vous l'avez réalisée.

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander de prêter serment. Je rappelle que tout témoignage mensonger devant une commission d'enquête parlementaire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Arnaud Brennetot prête serment.

M. Arnaud Brennetot, maître de conférences en géographie politique à l'université de Rouen. – Je vous remercie de m'auditionner aujourd'hui. J'ai commencé à analyser la communication officielle des services de l'État chargés du dossier de l'incendie de l'usine Lubrizol à partir du moment où, assez rapidement, j'ai eu l'intuition que la transparence de l'information donnée au public depuis le jeudi 26 septembre, et promise par le Premier ministre, n'était pas totale, mais plutôt partielle. Cette insuffisante transparence s'est accompagnée à la fois d'une sous-évaluation de l'impact géographique de l'incendie et d'une imprécision quant aux mesures de précaution à appliquer.

En premier lieu, l'information de crise concernant les zones exposées a été insuffisante. Je ne reviens pas sur les conditions d'information et d'alerte des populations qui, de l'avis unanime, présentent des points d'amélioration évidents. Je voudrais en revanche revenir plus longuement sur les mesures de précaution communiquées au public : confinement dans un rayon de 500 mètres, blocage des accès routiers, fermeture des établissements scolaires dans une douzaine de communes, ainsi qu'un certain nombre d'autres consignes adressées au public *via* différents canaux, notamment les médias. Il a ainsi été conseillé d'éviter, dans l'agglomération de Rouen, « les déplacements non indispensables » : mais qu'est-ce qu'un déplacement non indispensable ? Se rendre sur son lieu de travail, à un rendez-vous médical ou à un stage de formation relève-t-il d'un déplacement non indispensable ? Il a également été conseillé de « ne pas s'exposer inutilement aux fumées » et de « rester à l'intérieur autant que possible » : quelle différence y a-t-il, pour le public, entre « rester à l'intérieur », « se mettre à l'abri » et « se confiner » ? Il s'agit d'expressions normalisées qui ne sont pas forcément transparentes pour le public. Un document mis en ligne sur le site de la préfecture entretient cette confusion en décrivant la mise à l'abri comme un confinement, alors qu'il s'agit de deux procédures distinctes.

L'étendue géographique concernée a également été imprécise. La référence à « l'agglomération rouennaise » est vague : s'agit-il de la commune ? De la rive gauche ? D'Elbeuf ? Des communes plus au nord ? De Barentin ? De Clères ? À Forges-les-Eaux ou à Saint-Saëns, doit-on se considérer hors de la zone concernée par le danger ? La préfecture a arrêté, dès le matin du jeudi 26 septembre, le périmètre du plan particulier d'intervention (PPI), limité à douze communes. Mais, très rapidement, celui-ci s'est révélé trop restreint au regard de l'étendue du nuage ; les services de l'État ont alors élargi la zone à protéger selon un axe sud-ouest nord-est qui correspondait à la trajectoire du vent. Les critères qui ont présidé à la définition de ce périmètre me semblent à la fois obscurs et critiquables : il était en effet prévisible que le nuage allait s'étendre au-delà des douze communes, comme l'a d'ailleurs bien montré l'arrêt du 28 septembre qui interdit la commercialisation des productions agricoles. Il était donc tout à fait possible que la pluie attendue en milieu de matinée allait faire retomber les substances véhiculées par le nuage sur l'ensemble de la zone couverte par le panache et non sur les seules douze communes visées par l'arrêt. En dehors

de ce périmètre, qui concerne une centaine de communes, aucune mesure de précaution n'a été émise : les activités d'extérieur – jardinage, sport, chantier, cour de récréation – se sont poursuivies sans aucune mise en garde ! L'imprécision qui a présidé à l'édiction des mesures de précaution à suivre a conduit à des réactions extrêmement hétérogènes selon les personnes, les établissements ou les entreprises.

En second lieu, l'information a été à la fois confuse concernant les polluants et imprécise quant aux moyens de s'en protéger. Les premiers jours, les services de l'État ont concentré leur discours sur les suies déposées par la pluie. Ils ont insisté à plusieurs reprises sur le caractère visible de la pollution ; mais, en focalisant l'attention du public sur ces pollutions visibles, ils ne l'ont pas incité à prendre conscience d'un risque spécifique lié à la présence éventuelle d'éléments toxiques non visibles – hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), dioxines ou métaux lourds. Les services de l'État n'ont pas non plus mis en garde le public sur le fait que les éventuelles particules fines qui pouvaient s'être déposées dans l'environnement, notamment là où aucun nettoyage n'avait été préconisé - toitures, chaussées, végétation –, étaient susceptibles d'être soit inhalées si elles étaient en suspension, soit remobilisées par le vent et déposées là où des nettoyages préalables avaient été effectués. Les services de l'État n'ont pas non plus précisé le temps ou la quantité d'eau de ruissellement nécessaires pour nettoyer naturellement les surfaces et pour que les polluants s'infiltrèrent dans les sols.

Mercredi 2 octobre, M. Raymond Cointe, directeur général de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris), a annoncé que l'incendie avait probablement conduit à l'émission de dioxines potentiellement contaminantes soit par l'alimentation soit, notamment pour les jeunes enfants, par le fait de porter à la bouche des éléments contaminés. De ces deux constats – présence potentielle de dioxines et risque accru pour les enfants –, les responsables de l'agence régionale de santé (ARS) comme du rectorat n'ont tiré aucune conclusion et ont continué à insister sur les faibles teneurs attestées par les premiers résultats et à rappeler la consigne de précaution de nettoyage des suies, conformément au protocole de l'ARS publié le matin du vendredi 27 septembre.

Dans la soirée du 26 septembre, on apprenait que seuls les établissements scolaires des douze communes du périmètre initial seraient fermés le 27 afin de nettoyer les suies. Or ce périmètre aurait dû, à l'évidence, être bien plus large ! Pour les autres communes, le préfet a annoncé que les mesures à prendre étaient laissées à l'appréciation des maires. S'agissant des particules fines, aucune précaution particulière n'a été prise, les services de l'État laissant entendre que le nettoyage des suies était suffisant pour dépolluer l'environnement et indiquant à plusieurs reprises que, une fois les suies nettoyées, l'usage normal des espaces publics et privés – trottoirs, aires de jeu, espaces verts, jardins, équipements sportifs – pouvait reprendre, alors que l'on ignorait s'il y avait ou non des composés organiques volatils, des métaux lourds ou des dioxines. Aucune mesure de précaution particulière n'a été préconisée dans les premiers jours à l'adresse des personnes travaillant en plein air – jardiniers, travailleurs du bâtiment, couvreurs – ni concernant la pratique des activités extérieures, notamment pour les enfants, en dépit du risque souligné par le directeur général de l'Ineris. Les mesures de précaution à prendre ont été laissées à la libre appréciation de chacun. Le ton rassurant qui a accompagné la publication des résultats d'analyse et le caractère vague des mesures de précaution tranchent non seulement avec l'inquiétude d'une partie importante de la population, mais aussi avec l'avis d'un certain nombre d'experts qui ont préconisé, par exemple, de retirer ses chaussures quand on passe de l'extérieur à l'intérieur, de se laver les mains de façon préventive, de ne pas laisser les enfants fréquenter les espaces enherbés pendant plusieurs semaines ou pour les amateurs de

champignons, de renoncer pendant quelques mois à leur cueillette dans la partie couverte par le panache. Une enquête de l'Union régionale des médecins libéraux menée auprès de 81 médecins révèle que 67 d'entre eux considèrent que les informations transmises au public ainsi qu'aux praticiens étaient insuffisantes.

En troisième lieu, les zones touchées par les risques liés à l'amiante ont été sous-évaluées. La toiture du bâtiment qui a brûlé le 26 septembre sur le site de l'usine Lubrizol contenait de l'amiante ; pendant plusieurs jours, les services de l'État ont postulé que les débris avaient brûlé sur place ou étaient restés sur site, sans envisager l'hypothèse d'une dispersion beaucoup plus large : les tests sur les fibres d'amiante présentes dans l'air ont donc été réalisés dans un rayon de 300 mètres puis de 800 mètres autour de l'usine. Les habitants du nord de l'agglomération ont pourtant rapidement retrouvé des fragments de fibrociment et en ont diffusé les photographies sur les réseaux sociaux. Or il a fallu attendre le vendredi 4 octobre pour que les services de l'État reconnaissent que neuf communes avaient potentiellement été touchées par des rejets d'amiante, dans un rayon de 7 à 8 kilomètres au nord-est de l'usine.

S'agissant enfin de la nature et de l'identité des entreprises impliquées dans l'incendie, nous savons désormais que deux entreprises ont été concernées par l'incendie : Lubrizol et Normandie Logistique. Mais l'implication de Normandie Logistique n'a été connue que tardivement. L'information la concernant est donnée, pour la première fois, par le directeur de l'entreprise Lubrizol, dans une interview à *Paris Normandie*, le lundi 30 septembre au matin. Lors du conseil métropolitain du lundi soir, M. Patrick Berg, directeur de la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal), l'évoque de manière incidente à plusieurs reprises. Pendant plusieurs jours, les médias ont donc eu le plus grand mal à identifier l'implication de cette deuxième entreprise et ce n'est que le 4 octobre, une semaine après le début de l'incendie, qu'un premier article titre sur Normandie Logistique dans *Normandie actu*. Il faudra attendre le 14 octobre pour apprendre que, sur les 9 500 tonnes qui ont brûlé, 4 200 l'ont été sur le site de Normandie Logistique, soit 44 % de l'ensemble des produits brûlés !

L'évocation confuse de l'implication de cette entreprise pendant plusieurs jours a pu laisser croire que l'identification des responsables pourrait être relativement simple, alors que l'évaluation et la répartition des responsabilités vont vraisemblablement être beaucoup plus compliquées. Dans un contexte d'inquiétude et d'angoisse fortes, ce retard dans l'information a pu renforcer une certaine suspicion de la part du public.

En conclusion, la transparence ne s'improvise pas : elle exige de reconnaître qu'une situation d'accident peut entraîner des incertitudes. Celles-ci doivent être communiquées au public et méritent d'être assorties de mesures de précaution claires, pédagogiques et adaptées à l'étendue du danger potentiel et éventuellement de ce que l'on ignore, le temps de recouper les informations.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Je vous remercie pour cette présentation. Comment analysez-vous les manques de communication de la préfecture ? Le préfet a délivré un message très rassurant pour la population, avec des éléments de langage tels que « situation dominée », « toxicité variable » ou encore « inflammabilité nulle ». Mais n'est-ce pas là de la langue de bois, certes bien maîtrisée, mais qui n'est ni très pédagogique, ni très rassurante pour le grand public ?

M. Arnaud Brennetot. – Je n'utiliserais pas l'expression « langue de bois ». À côté des formes discursives que vous mentionnez, ont également été utilisées les doubles négations – « ne pas accomplir de déplacement non indispensable » – qui rendent le message confus. Le discours a également eu recours aux litotes et euphémisations – « absence de toxicité aiguë » –, mais *quid* d'éventuelles toxicités intermédiaires ? Ces figures de style témoignent d'une volonté de rassurer le public à bon compte, sans admettre les inconnues ou les incertitudes et de minimiser l'ampleur de l'événement pour donner l'impression que la situation est maîtrisée.

Comment l'expliquer ? Je peux formuler quelques hypothèses que je n'ai cependant pas les moyens de vérifier scientifiquement.

Tout d'abord, les services de l'État ont peut-être moins l'habitude que les élus locaux d'être en contact direct avec le grand public et les médias en situation de crise. Ensuite, depuis les lois de décentralisation, le public a été habitué à recevoir des explications de la part de responsables politiques qui sont des élus locaux et qui ont cette aptitude à communiquer avec différents types de publics. Enfin, il y a peut-être eu aussi, dans les premières heures suivant l'événement, une différence de perception entre acteurs : pour le préfet et le colonel Lagalle, l'enjeu était d'éviter le sur-accident – sortir des fûts, éviter que d'autres ne fuient –, ce qui aurait conduit à une catastrophe absolument dramatique ; or le public ne le découvrira que de façon décalée. Ces différences de perception de la part des acteurs accroissent l'incompréhension voire l'incommunicabilité.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Il y a eu beaucoup de communication, peut-être même trop ! Et pourtant elle n'a pas rassuré les gens. De nombreuses personnes sont intervenues dans cette communication : n'aurait-il pas mieux valu moins de prises de parole, mais plus efficaces et mieux argumentées ? Je pense notamment à la communication du Gouvernement qui a fait intervenir plusieurs ministres qui se sont parfois contredits ! Tout cela a abouti à une communication confuse qui n'a rassuré personne. Qu'en pensez-vous ?

Sur des sites aussi dangereux, je pensais, en tant que simple citoyenne, que les risques industriels étaient totalement appréhendés. Or, même s'il existe un plan de prévention des risques et des procédures, on s'aperçoit, lorsque le problème surgit, qu'il y a encore beaucoup à améliorer. Quelles propositions pourrions-nous faire pour améliorer la situation, dans le cadre d'une culture du risque industriel qui, aujourd'hui, nous fait largement défaut ?

M. Arnaud Brennetot. – Plus que d'être rassuré, le public demande à être informé, y compris sur ce qui n'est pas rassurant ou ce qui est inconnu. Cela demande une préparation en amont, avec l'intervention de professionnels spécialisés dans la communication de crise pour éviter les dérapages. Les différentes interventions autour du préfet ne m'ont pas semblé créer les mêmes interférences qu'avec les ministres, car chacun intervenait dans son domaine de compétences : l'ARS pour la santé, le SDIS pour la gestion de l'incendie, la Dreal pour l'information concernant les sites classés et les substances concernées. J'ai toutefois le sentiment que les informations ont pu être interprétées différemment selon les services ; par exemple, le périmètre des douze communes a été identifié par le SDIS au cours d'un survol de la partie noire du panache de fumée alors que les enjeux en matière de santé et de précaution allaient bien au-delà ; cette information émanant du SDIS a été transmise telle quelle aux autres services et a pu servir de base à des décisions insuffisantes en termes de précaution.

Concernant votre question sur la prévention du risque, notamment auprès des populations, cet accident révèle la forte insuffisance des moyens mis en œuvre jusqu'alors.

Cela s'explique par le fait que les accidents technologiques sont beaucoup plus rares que les catastrophes environnementales, comme les inondations ou les incendies. Les processus d'apprentissage sont plus longs, d'autant plus quand l'événement a un caractère exceptionnel, comme c'est le cas ici, qui le rend encore plus rare : on pense à AZF ou à la raffinerie de Feyzin, c'est une histoire pluridécennale.

On s'aperçoit, par exemple, que le périmètre du PPI de Rouen est insuffisant pour faire face à un nuage toxique. Heureusement, les services de l'État en sont sortis très vite et ont défini des mesures de précaution sur une superficie plus vaste, même si celle-ci était encore insuffisante.

La question de la préparation en amont des populations se pose, avec la maîtrise du vocabulaire ou l'organisation d'exercices de confinement. La plupart des ménages, ou des équipements publics d'ailleurs, ne sont pas dotés de malles de confinement, parce qu'ils sont en dehors des zones dans lesquelles ce matériel est prévu. C'est un problème. Malgré tout, les circonstances dans lesquelles s'est produit l'accident en ont diminué l'impact : il a eu lieu en pleine nuit, en dehors des grandes fêtes locales, alors que la situation météorologique n'était pas anticyclonique. Que se serait-il passé si cela n'avait pas été le cas ? Il y a donc des enseignements à en tirer, y compris en préparant des simulations, des entraînements ou des modélisations avec des situations différentes.

Un de mes collègues a travaillé sur l'interprétation par la population des sirènes d'alarme. Ses résultats ne sont pas encore publiés, mais ils sont édifiants : la population n'est pas assez préparée, sans compter que 8 % des personnes présentes dans l'agglomération n'en sont pas résidents ni travailleurs réguliers.

La culture de prévention des risques n'est donc pas à la hauteur des enjeux.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Lors de l'enquête en vue de la réalisation du plan de prévention des risques, en 2014, soit après l'accident de 2013, il semble que l'avis de l'autorité environnementale n'a pas été sollicité et n'a donc pas été intégré dans le cahier des charges de l'enquête publique. Qu'en pensez-vous ?

M. Arnaud Brennetot. – Je n'ai pas d'information à ce sujet.

Mme Céline Brulin. – Je m'étonne que vous ayez évoqué la communication des services de l'État, mais peu celle des ministres eux-mêmes. Vous avez d'ailleurs relevé que ceux-ci intervenaient chacun dans leur domaine. N'est-ce pas justement un problème, alors que la gestion de crise devrait s'appuyer sur une action collective des membres du Gouvernement concernés ?

S'agissant des défauts de communication en tant que tels, selon vos recherches, ceux-ci tiennent-ils à une volonté de rassurer plutôt que d'informer ou à l'utilisation d'un jargon consacré ? Peut-on faire la part des choses ?

Enfin, dans vos recherches et celles de vos confrères, peut-on cerner les différences de niveau de culture de risque selon les territoires ?

M. Jean-François Husson, président. – Je précise que les cinq ministres concernés comprennent le Premier ministre dont, par définition, le domaine s'étend sur 360 degrés.

M. Jérôme Bignon. – Je suis frappé par l'immatunité fantastique de l'organisation d'alerte et de la prise en compte de la situation. On a le sentiment qu'il ne s'est jamais rien passé, et que les territoires sont bordés de frontières infranchissables.

J'habite dans la vallée de la Bresle, à la limite entre la Somme et la Seine-Maritime. On s'y est préoccupé de la question très longtemps après l'accident, on avait le sentiment que le nuage touchait une commune, mais pas l'autre, trois communes en cercle ont été concernées, mais pas celle qui se trouvait à l'intérieur du cercle, c'était surréaliste.

Pourquoi le périmètre considéré a-t-il été limité à quelques communes, pourquoi n'a-t-on pas pris en compte le panache du vent ? Le nuage est passé sur mon jardin, mais la préfète, à qui j'en ai parlé, m'a dit que j'exagérais et qu'aucun indice de suie n'avait été signalé. Toutefois, aucune démarche étatique n'a été engagée pour mesurer les retombées sur le terrain, les indices n'étaient relevés que si les gens apportaient eux-mêmes les informations.

Cela m'inquiète, parce que je suis sous le vent de Penly et de Paluel et je frémis pour tout le Nord-Ouest en cas de pépin nucléaire. Savez-vous si le préfet de Normandie a pris l'attache du préfet des Hauts-de-France pour le prévenir ? Cela concerne l'Aisne, la Somme, ainsi, peut-être, que quelques villages de l'Oise et du Pas-de-Calais.

M. Jean-François Husson, président. – Pour avoir participé aux auditions à Rouen, je ne voudrais pas que les SDIS se sentent concernés par l'immatunité qu'évoque notre collègue : ils ont eu une capacité de réaction très rapide.

M. Jean-Claude Tissot. – Je suis étonné de voir la carte du périmètre, en forme d'entonnoir, qui se resserre puis s'évase plus loin. Le principe de précaution a-t-il été appliqué ? Nous avons vécu la grippe aviaire : alors que rien ne démontrait le moindre risque, le principe de précaution a conduit à confiner ou à abattre des volailles par milliers. Ici, le risque était avéré, mais je n'ai pas entendu parler du principe de précaution.

Mme Pascale Gruny. – Je suis élue de l'Aisne. Chacun des départements des Hauts-de-France est concerné. Avez-vous discuté avec des collègues qui se sont penchés professionnellement sur ces sujets ?

Certes, le nuage est passé au-dessus de nous, mais il n'y a pas eu de pluie, donc de suie, partout. En matière de communication, la situation était confuse à proximité de l'incendie, imaginez ce qu'il en était chez nous ! J'ai été sollicitée par des gens qui ne savaient pas s'ils pouvaient manger les carottes de leur jardin, qui étaient dans une inquiétude terrible, alors que je n'avais pas de réponse simple. Je pense que certaines communes impactées n'ont pas été reconnues comme telles.

Chez moi, les instances agricoles ont assisté à des réunions à Paris, mais en sont revenues catastrophées, avec le sentiment que, dans la perspective d'un accident nucléaire, ils nourrissaient des doutes à la fois sur la communication et sur la prise en charge.

L'usine Lubrizol était un site Seveso, mais pas Normandie Logistique. Pensez-vous qu'il faut travailler sur ce point ? Dans une usine qui n'est pas classée Seveso, je sais qu'il y a un document unique d'évaluation des risques, le cadre Seveso est encore plus contraignant.

Il y a, près de chez moi, une usine L'Oréal dans laquelle on a récemment mené des exercices dans l'hypothèse d'un accident. Faut-il aller plus loin ?

À Fécamp, certains habitants ont reçu un bon pour aller chercher de l'iode en pharmacie, mais cela ne concerne pas toute la ville. On se pose donc des questions.

M. Pascal Martin. – Je suis élu de Seine-Maritime, département qui compte 60 établissements Seveso, soit le chiffre le plus important avec les Bouches-du-Rhône, et 2 centrales nucléaires. S'agissant de ces dernières, la commission locale d'information nucléaire (CLIN) organise des réunions avec la population pour l'informer sur la conduite à tenir en cas de risque nucléaire à Paluel ou à Penly. Cela fonctionne correctement.

Les inondations de janvier 2018 ont matérialisé un autre risque naturel majeur. À cette occasion, nous avons constaté que les habitants avaient oublié que la Seine pouvait sortir de son lit. Notre réponse a été d'implanter à des endroits pertinents proches du fleuve des œuvres culturelles rappelant les hauteurs d'eau atteintes très récemment, dans le but de diffuser la conscience du risque auprès des populations. Ne faut-il donc pas, sur ce modèle, sensibiliser très fortement les populations aux risques industriels ?

J'attends les conclusions de l'étude sur les réflexes en cas de déclenchement de sirène, mais je sais déjà que beaucoup d'habitants auront tendance à sortir de chez eux, alors même que la sirène, le plus souvent, aura pour objectif de les appeler à rester confinés. Cette impréparation me semble relever de la responsabilité de l'éducation nationale et des autorités locales.

M. Arnaud Brennetot. – Sur les différences de culture du risque, l'enquête dont je vous parlais montre que les responsables d'établissements qui accueillent du public depuis longtemps sont plus à même de prendre des décisions adaptées. L'expérience est bien de nature à améliorer les pratiques de prévention.

S'agissant du principe de précaution, il a été appliqué partiellement, mais de façon volontariste, par l'État et relayé par les chambres d'agriculture ou les syndicats professionnels, comme le montre le gel des produits agricoles décidé dès le 26 septembre pour résoudre provisoirement le problème, même si les fortes inquiétudes des agriculteurs sont compréhensibles. En revanche, cela n'a pas été le cas en ce qui concerne le cadre de vie, alors que les collectivités territoriales et les intercommunalités étaient tout à fait disponibles pour accompagner les populations.

Ainsi, je ne m'explique pas que l'on ait été aussi réducteur en ce qui concerne le périmètre et la durée des fermetures d'écoles, d'établissements recevant du public (ERP) ou d'équipements sportifs. En Seine-Maritime, quand il neige, on n'hésite pourtant pas à interrompre les transports scolaires. Quand une canicule se produit, on diffère le brevet, pourtant, quand un nuage potentiellement toxique émane d'une usine classée « Seveso seuil haut », on applique des précautions qui paraissent perfectibles.

Faut-il améliorer les dispositifs dans les sites Seveso ? Il me semble que l'on peut le faire, en effet. Il n'est pas normal que le feu soit ainsi passé d'un site à l'autre ; c'est une défaillance inacceptable, et cela mérite une réglementation plus ambitieuse en matière d'isolement des sites « Seveso seuil haut ». La zone concernée mêle différentes entreprises sur un périmètre très restreint et une usine « Seveso seuil bas » se trouve juste de l'autre côté de Normandie Logistique et aurait également pu être touchée.

Des questions doivent donc être posées sur la logistique : quelle quantité de combustible peut-on stocker sur un périmètre restreint ? L'incendie en a consommé un énorme volume.

Je suis tout à fait d'accord pour sensibiliser les populations, mais il faut aller au-delà, vers une implication dans la culture du risque. Cela passe par la pratique, par l'organisation d'exercices ; c'est ainsi que l'on pourra rassurer les populations qui sont inquiètes aujourd'hui ; quand les gens sauront comment se confiner, on pourra éviter la panique qui conduit les gens à fuir.

L'enquête que j'ai évoquée montre bien que, lorsque l'on incite les gens à rester chez eux, ils sont nombreux à respecter la consigne. Certes, ces données sont tirées d'un questionnaire et l'on ne sait pas ce que cela donnerait en situation réelle. Tout cela demande un travail collectif associant les services de l'État, la population, les collectivités territoriales, les entreprises et les établissements publics pour construire et partager cette culture du risque, en analysant les retours d'expérience. Cela a un coût collectif qu'il convient de mesurer pour savoir jusqu'où aller.

M. Jean-François Husson, président. – Pour conclure, le préfet de région a mis en place un comité de transparence et de dialogue avec pour objectif de remédier à la communication hésitante qui a immédiatement suivi l'incendie. Quelle appréciation portez-vous sur cet organe, qui s'est réuni deux fois jusqu'à maintenant ?

M. Arnaud Brennetot. – Je n'ai pas d'avis à ce sujet, mais je me réjouis qu'un comité évalue les conditions de mise en œuvre de la transparence et identifie les points à améliorer, car c'est salubre. Peut-être faut-il ouvrir ces réunions aux médias, qui ont également besoin d'être formés pour délivrer des informations maîtrisées aux populations en situation de crise, car les journalistes n'y sont pas préparés. Toutefois, pour parvenir à des conclusions consistantes, il faut une ambition forte.

M. Jean-François Husson, président. – Je vous remercie 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.

Audition de M. Yves Blein, président de l'Association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (Amaris)

M. Jean-François Husson, président. – Nous poursuivons les auditions de notre commission d'enquête sur la gestion des conséquences de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen.

Nous entendons maintenant M. Yves Blein, président de l'Association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (Amaris), qui regroupe plus de 100 collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) exposés à de tels risques. Cette association poursuit une action déterminante en matière d'accompagnement des collectivités concernées, notamment par la mise en œuvre des plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Elle place le retour d'expérience au cœur de ses interventions. Et c'est bien à ce titre, monsieur le président, que nous souhaitons vous entendre aujourd'hui.

Dans le dernier rapport d'activité de l'association, vous estimez que les PPRT « aux niveaux local et national, ne sont plus un sujet d'actualité de premier plan ». Vous expliquez également que « maintenir la dynamique est pourtant la condition *sine qua non* pour assurer la mise en œuvre effective des règlements ».

L'incendie de l'usine Lubrizol le 26 septembre dernier a confirmé de manière dramatique la pertinence de vos observations. Il est donc d'autant plus intéressant que vous nous expliquiez l'appréciation que vous portez sur la manière dont il a été géré.

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander de prêter serment. Je rappelle que tout témoignage mensonger devant une commission d'enquête parlementaire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Yves Blein prête serment.

M. Yves Blein, président de l'Association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (Amaris). – Amaris a été créée en 1990, après l'adoption de la directive Seveso qui a suivi le premier accident industriel important en Europe, dans la ville éponyme. Je la préside depuis 2008 et j'en ai été élu administrateur en qualité de maire de Feyzin. Je suis député et encore conseiller municipal de Feyzin, mais je quitterai l'association au terme de ce dernier mandat. Il me semble que l'expérience du maire d'une ville qui accueille des industries classées « Seveso seuil haut » peut vous intéresser.

Amaris a été très active après l'accident d'AZF pour contribuer à la mise en œuvre de la loi du 30 juillet 2003, dite « loi Bachelot », relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. En 2019, nous commençons seulement à entrer dans la mise en œuvre concrète des mesures de protection prévues qui concernent les habitants : les travaux ont été réalisés dans 600 logements sur les 16 000 qu'il faut protéger.

Pourquoi a-t-il été si long de mettre en œuvre ces mesures ? La doctrine de la France en matière d'appréciation des risques a été refondue en 2003. Jusque-là, la France appliquait la méthode dite « déterministe », qui consiste, avec un site Seveso, à se caler sur l'hypothèse de risque la plus élevée et à en tirer toutes les conséquences possibles, telles que l'interdiction de l'urbanisation, la réglementation autour du site, etc.

À partir de 2003, la France adopte la méthode probabiliste, en cours dans la plupart des pays d'Europe. On ne se contente donc plus de prendre le scénario le plus haut, mais on étudie tous les scénarios d'accidents sur un risque industriel, avec tous les arbres de cause et tous les arbres de conséquence. Sur un site complexe, comme celui de ma commune, cela requiert un millier d'études de dangers que les industriels doivent réaliser, qui sont ensuite expertisées par les services de l'État, et qui donnent lieu à des mesures de résorption, c'est-à-dire à des mesures sur site pour réduire les dangers identifiés.

À l'issue de ce travail, lorsque l'on ne parvient pas à réduire la totalité des risques et que certains scénarios d'accidents indiquent la possibilité de conséquences en dehors du site, on prend alors des mesures d'urbanisme.

Cette période, qui a duré cinq ou six ans, est importante, et a nécessité plusieurs centaines de millions d'euros d'investissements de la part des industriels sur leurs sites en France. On a ensuite commencé à étudier les plans de prévention des risques technologiques, c'est-à-dire les mesures d'urbanisme à prendre là où le danger s'étendait au-delà de l'enceinte de l'usine.

Ces mesures se déclinent en trois dispositions : expropriation, délaissement ou obligation de réaliser des travaux sur les maisons riveraines.

Leur application a été ralentie par la capacité offerte aux habitants de les mettre en œuvre. La loi Bachelot prévoyait un crédit d'impôt de 10 % pour la prise en charge des travaux à concurrence de 10 000 euros. Or autour des sites industriels résident souvent des foyers modestes, pour lesquels il est exclu de réaliser 9 000 euros de travaux.

Le législateur a progressivement pris conscience de ce phénomène et le taux a évolué : la loi prévoyait initialement 15 % du montant total plafonné à 10 000 euros de travaux ; en 2010, la loi Grenelle 2 impose 40 % du coût, plafonné à 30 000 euros de travaux, ce taux est ramené à 36 % en décembre suivant, à 15 %, en 2011, il remonte à 30 %, puis, en 2012, il atteint de nouveau 40 %. Durant deux ou trois années, les riverains ne savaient donc pas « à quelle sauce ils allaient être mangés ».

En 2012, l'association que je préside a convaincu les industriels que l'État n'irait pas au-delà de 40 % de prise en charge et que tout le monde devait mettre la main à la poche pour protéger les habitants. Nous avons donc signé une convention de principe invitant les industriels et les collectivités locales à prendre à charge pour moitié les 50 % des travaux restants et nous avons pu inscrire cela dans la loi en 2012. Aujourd'hui, donc, 90 % du coût des travaux sont pris en charge, les 10 % restant à la charge des habitants s'expliquent par le fait que ces travaux améliorent, en particulier, la qualité thermique des logements. Nous étudions toutefois en ce moment, avec la Caisse des dépôts et consignations, la possibilité de prise en charge de ces 10 % restants pour les foyers les plus modestes. Il existe donc un itinéraire de prise en charge qui rend possibles ces mesures de protection complexes.

En parallèle, les services de l'État ont conçu les PPRT, dont les collectivités, *via* les plans locaux de l'urbanisme, doivent assurer la mise en œuvre dans les décisions en matière d'urbanisme.

Tout ce travail, qui a pour objet la prévention auprès des populations, la maîtrise des risques et leur limitation dans les installations industrielles concernées, a demandé beaucoup de temps. C'est pourquoi les administrateurs d'Amaris, lorsqu'un accident se produit, espèrent qu'il ne donnera pas lieu à de nouvelles règles : il a fallu quinze ans pour mettre en place une réglementation conçue en 2003 ; nous préférierions que l'on achève son application avant d'imposer de nouvelles mesures.

En matière de protection des populations, la France est donc dotée d'une loi efficace, et qui permettra, si elle est bien déployée, d'atteindre l'objectif de protection des riverains formulé après l'accident d'AZF.

Reste le problème de gestion de crise qu'a posé Lubrizol. Malheureusement, peu de progrès ont été accomplis et peu d'enseignements ont été tirés des retours d'expérience d'autres accidents industriels. La déléguée générale d'Amaris me faisait ainsi remarquer que l'on retrouvait, dans les reportages qui ont suivi l'accident d'AZF, les mêmes réactions de

riverains : ils se plaignent de n'avoir pas été prévenus à temps, de ne pas disposer d'information claire et précise. Nous estimons que les systèmes utilisés pour prévenir les populations, ainsi que la chaîne de gestion de crise, ne sont pas au point. Les sirènes, par exemple, ne sont pas efficaces. Une étude menée dans les Bouches-du-Rhône, où il y a des sites industriels importants, comme Fos-sur-Mer, montre que celles-ci n'atteignent que 35 % de la population, alors que les réseaux sociaux peuvent en informer 70 % dans le même temps. Moi-même, qui suis un peu averti sur le sujet, je ne suis pas certain de pouvoir reconnaître les différentes sirènes indiquant la nature des dangers.

Il existe d'autres systèmes, notamment le *Cell Broadcast*, grâce auquel tous les opérateurs téléphoniques dans un certain périmètre diffusent une alerte sur tous les supports, portables et autres, de façon immédiate. Ce système fonctionne dans d'autres pays, comme les États-Unis, les Pays-Bas ou le Japon.

Nous observons également un dispositif utilisé en Belgique, qui fonctionne selon une logique complètement différente, que nous trouvons pertinente. Le Centre de crise national répond directement aux questions que posent les personnes concernées par un accident au moment où il se produit. L'expérience montre que ce que l'on perçoit d'un accident industriel et sa réalité peuvent grandement différer. J'ai ainsi assisté à un feu de bac dans la raffinerie de Feyzin, qui contenait de l'eau et une fine couche d'hydrocarbures et qui avait été touché par la foudre ; l'incendie était sans aucune gravité, mais visuellement très impressionnant. On constate cela à propos de Lubrizol : la taille du panache de fumée ne donne aucune indication sur la réalité du danger.

Ce système belge ne s'attache pas à donner des informations très verticales par *tweets*, comme le font aujourd'hui les préfets, lesquelles, certes, s'approchent de la vérité scientifique, mais ne correspondent pas à ce qui intéresse l'opinion ; il apporte des réponses aux questions posées sur les réseaux sociaux, élaborées par des spécialistes éclairés que la plateforme parvient à mobiliser. Cela fonctionne bien, et, selon nous, c'est mieux adapté et beaucoup plus efficace pour apporter des réponses aux habitants concernés.

La manière de prévenir n'est donc pas au point en France, mais le ministère de l'intérieur considère qu'il s'acquitte de sa responsabilité en gérant le système d'alerte et d'information des populations. Un de vos collègues, M. Jean-Pierre Vogel, a rendu un excellent rapport sur le sujet, dont nous soutenons les conclusions.

M. Jean-François Husson, président. – Nous rappellerons au ministère que les deux assemblées y accordent la plus grande importance.

M. Yves Blein. – Outre l'information des populations, en matière de gestion de crise, la qualité du lien entre le préfet, qui déclenche le plan particulier d'intervention (PPI), et les élus locaux, qui sont comptables du déclenchement du plan communal de sauvegarde (PCS), compte. Sur ce plan, il y a beaucoup de progrès à faire en matière de coopération pour que l'information soit fluide, car ce n'est pas toujours le cas. S'agissant de situations d'urgence, il faut de l'entraînement, des exercices, qui permettent d'être dans le bon *timing*.

Rouen est une grande ville, mais Amaris se penche aussi parfois sur le cas de toutes petites communes : j'ai à l'esprit le cas de Céré-la-Ronde, commune de 200 ou 300 habitants qui comporte des zones de stockage de gaz considérables dans son sous-sol. Son maire n'est pas en capacité d'élaborer seul un plan communal de sauvegarde à la hauteur du

danger ; saisi, le ministère de l'intérieur renvoie vers le service départemental d'incendie et de secours (SDIS), le SDIS est débordé et n'a pas de temps à consacrer à cela – c'est une impasse.

Lorsque les services sont suffisamment développés, les plans communaux de sauvegarde sont bien faits, même si leur chaînage avec l'autorité préfectorale peut être perfectionné ; en revanche, dans de petites communes, l'appui des intercommunalités et des services de l'État est vraiment indispensable pour que ces plans soient à la hauteur. Ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Vous indiquez que, depuis la loi Bachelot de 2003, seuls 600 logements ont été l'objet des travaux requis sur les 16 000 qui sont concernés. Quel serait le coût de ces travaux pour les logements qui restent à aménager et combien de temps faudrait-il pour les mener à bien ?

Ces travaux, dites-vous, doivent être réalisés, parce qu'il est nécessaire de prendre des mesures pour que les catastrophes que l'on a connues ne se reproduisent pas. Au-delà des financements disponibles, comment améliorer la manière dont l'État, les collectivités territoriales et les industriels jouent leur rôle ?

M. Yves Blein. – Il est difficile de vous répondre sur le temps nécessaire. À partir de la publication d'un PPRT, les riverains ont huit ans pour actionner leurs droits. Aujourd'hui, la quasitotalité des PPRT a été publiée, mais l'on peut considérer que les plus simples, qui ne requéraient pas tous des travaux, l'ont été en premier et les plus complexes en dernier. On peut sans doute considérer que, en 2025, l'échéance aura été atteinte pour la majorité des plans.

Sur le coût, il est impossible de vous répondre, parce que chaque logement doit faire l'objet d'une analyse par un bureau d'études, qui indiquera les risques auxquels il est exposé : risque thermique, toxique, surpression, etc. Les travaux sont donc spécifiques à chaque logement.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – J'allais vous demander la nature des travaux nécessaires.

M. Yves Blein. – À titre d'exemple, si le logement est exposé à l'incendie, il faudra appliquer une peinture qui amortit la chaleur ; s'il s'agit de surpression, issue d'un phénomène de Bleve, par exemple, on remplace les cadres de fenêtres pour les renforcer par triple ancrage avec un vitrage renforcé selon la distance, éventuellement un filmage pour éviter que le verre n'explose, ou on pose un haubanage sur les cheminées ; face au risque toxique, on aménage une pièce de confinement dans laquelle les habitants pourront s'isoler durant deux heures.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – C'est un peu paradoxal : la proximité d'un site Seveso dévalue les logements, mais on impose des obligations aux propriétaires. Si les travaux ne sont pas effectués, les assureurs font-ils pression sous peine de ne pas rembourser en cas d'incident ?

M. Yves Blein. – Il y a une sorte d'impensé sur ce point. Les assureurs nous indiquent que le risque technologique est inclus dans les primes habituelles, mais si un jour un

accident se produisait, qui causait un décès dans une maison n'ayant pas fait l'objet de travaux, je ne répons pas des responsabilités.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – S'agissant des processus d'indemnisation en cas d'accident industriel, quels sont les principaux dispositifs, et pour quels bénéficiaires ? Les collectivités territoriales prennent-elles des initiatives spécifiques en la matière ?

M. Yves Blein. – Je n'ai pas connaissance de règle générale, chaque accident est particulier et l'on prend en compte les dégâts qui lui sont propres. Il existe un fonds d'indemnisation national, abondé par les industriels, l'État et les assurances, me semble-t-il.

Mme Agnès Canayer. – Pour Lubrizol, nous avons relevé un problème d'information des maires, qui ont été mis dans la boucle très tardivement. Dans le cadre de la mise en œuvre des PPRT, savez-vous si des expériences d'organisation particulière de la diffusion de l'information à destination des élus ont été menées, dans le cadre de la promotion de la culture du risque industriel ?

La population a, quant à elle, eu des difficultés à comprendre les sirènes et à en déduire l'attitude à adopter, ce qui démontre le manque d'exercices préventifs. D'après les retours d'expérience, à quelle fréquence ceux-ci devraient-ils être organisés pour sensibiliser les populations ?

Mme Céline Brulin. – Vous avez dit sur le ton de l'humour que vous ne souhaitiez pas que la réglementation évolue. Cependant, des assouplissements ont déjà été apportés en matière, notamment, d'études de dangers. Notre commission traitera sans doute de ce sujet.

En outre, cet accident ne diffère-t-il pas de ceux qui ont servi de socle à l'élaboration de la présente législation ? Il n'a en effet fait aucune victime immédiate, mais fera peut-être des victimes à terme. Il pourrait donc s'agir d'un nouveau cas d'accident industriel, imposant de nouvelles pistes.

Enfin, les PPRT et les dispositifs que vous avez évoqués concernent des zones qui se trouvent à proximité des sites, mais un panache de fumée va très loin, bien au-delà du périmètre du PPRT et gagne plusieurs départements. Les outils de planification existants ne sont donc peut-être pas adaptés.

M. Yves Blein. – Sur la temporalité des expériences, on sait que les vingt premières minutes sont les plus compliquées parce qu'on ne sait pas quoi dire à la population, il y a un temps de latence – qui a peut-être été trop long pour Lubrizol – nécessaire pour donner consignes éclairées. C'est pourquoi j'insiste auprès de vous sur les améliorations à apporter au moment de la conception des PPI par les préfets afin que les maires y soient bien associés.

Aujourd'hui, le maire, s'il ne souhaite pas trop s'avancer, dispose d'une fiche réflexe fournie par les autorités préfectorales, l'industriel a également la sienne, mais ce n'est pas suffisant.

L'élaboration des schémas d'information, de sauvegarde et de gestion de crise doit être plus collégiale, afin que les élus soient mieux informés et puissent piloter ce qui leur incombe : ils sont censés participer à l'évacuation, mettre des équipements publics équipés à

disposition de la population, prendre toute une série de mesures qui nécessitent une bonne synchronisation avec la préfecture, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

S'agissant des moyens de prévenir, il en existe, et beaucoup de communes qui ont des sites Seveso les utilisent. Je pense, par exemple, aux standards automatiques d'appel qui équipent une partie des communes concernées. Certaines villes, comme Gonfreville-l'Orcher, où se trouve une raffinerie, ont développé leur propre système d'alerte, avec des dispositions particulières à destination des personnes malentendantes. Sur cet aspect, on progresse donc beaucoup.

Sur la sensibilisation de la population, les dispositions réglementaires ne sont pas suffisantes ; pour autant, il n'en faut pas plus. Il existe des commissions de suivi de site (CSS), qui sont des lieux d'information, mais, pour avoir participé à la CSS de la raffinerie de Feyzin, ce sont des instances un peu magistrales dans lesquelles le préfet, les services d'incendie et de secours, les élus et quelques habitants reçoivent une information technique de haut niveau. Seulement deux habitants y assistaient ! On n'y pratique pas du tout la vulgarisation qui permettrait à la population de comprendre, de se familiariser avec la situation ou de savoir ce qu'il y a de l'autre côté du mur de l'usine.

Dans ma commune, nous avons mis en place une conférence riveraine qui se réunit trois fois par an. Elle comprend le directeur du site, le maire et quarante riverains, et permet de faire le point sur l'activité de l'usine, pas seulement sur les risques, mais aussi sur les questions de santé ou d'emploi.

On peut donc favoriser la culture du risque sans créer de psychose, à condition de mener un travail régulier qui, d'une certaine manière, échappe à la logique réglementaire. Les maires sont les mieux placés pour cela.

Madame la Sénatrice, vous évoquez les aspects spécifiques de l'accident de Lubrizol. On ne peut y répondre que par la mise en place d'un observatoire de la santé, sur plusieurs années, des personnes qui se sont trouvées sous le panache, pour évaluer ses éventuelles conséquences sanitaires. C'est une situation particulière, le dernier panache dont nous avons entendu parler était celui de Tchernobyl, auquel on ne peut pas ne pas penser, même si ses conséquences auront sans doute été très différentes.

M. Pascal Martin. – Nous avons rencontré les représentants du personnel de Lubrizol, qui ne s'expliquaient pas la violence de l'incendie, alors même qu'ils ont la culture du risque et qu'ils sont formés.

Je vous rejoins sur l'idée qu'il faut améliorer l'articulation entre les pouvoirs de police spéciale du préfet, qui est chargé de l'élaboration du PPI avec les industriels, et les maires. J'ai été maire d'une commune de 5 000 habitants comprenant une usine classée Seveso, mais je n'ai jamais été convié aux discussions entre l'industriel et l'État. Je n'obtenais des informations que de l'industriel lui-même, car nous entretenions de bons rapports. Pourtant, c'est le maire qui est amené, par exemple, à évacuer ; il devrait donc être associé. Pour Lubrizol, ce problème est apparu de manière criante.

M. Yves Blein. – C'est aussi mon expérience. Comme maire de Feyzin, j'ai connu des accidents à la raffinerie, mais aussi à l'occasion d'un exercice en situation avec le préfet du Rhône, j'ai ainsi vécu le déclenchement de l'alerte par un standard automatique, les consignes d'évacuation, les décisions qu'il faut prendre très vite, en pesant sa responsabilité,

en mobilisant les services municipaux pour canaliser la population. Seuls les maires peuvent le faire, ne serait-ce que parce qu'ils en ont les moyens matériels, les barrières pour régler la circulation et diriger les habitants et une connaissance fine du terrain. Ces compétences doivent être parfaitement synchronisées avec les services de l'État, afin que ceux-ci se concentrent sur les causes de l'accident.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Il a été question des relations entre la préfecture et les élus locaux, qui s'améliorent grâce à des exercices. Existe-t-il une réglementation sur le sujet ? À quelle fréquence faut-il les organiser ?

Dans le Rhône, il y a 23 usines classées Seveso, comment fait-on pour organiser des exercices dans tous ces sites ?

M. Jean-François Husson, président. – Nous avons vu, sur le site, que l'équipe d'intervention était bien rodée, qu'elle faisait des exercices chaque semestre et que le SDIS avait tiré des enseignements d'expériences précédentes.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Il s'agissait seulement d'améliorer la relation entre préfecture et élus.

M. Jean-François Husson, président. – Certains élus, pour peu qu'ils ne soient pas de la commune concernée, n'ont d'ailleurs aucune information et sont complètement démunis.

M. Yves Blein. – Il n'y a pas d'obligation d'organisation d'exercices coordonnés entre les services de l'État, les SDIS, les services de protection des entreprises et les collectivités territoriales, mais c'est une démarche tout à fait vertueuse.

M. Pascal Martin. – Ce n'est pas normal. Dans les établissements scolaires, l'organisation d'un exercice d'évacuation est obligatoire dans le mois de la rentrée. Nos préconisations incluront peut-être l'organisation d'exercices réguliers dans les établissements Seveso.

M. Yves Blein. – Des exercices sont organisés par les industriels dans les sites eux-mêmes.

M. Jean-François Husson, président. – Il reste à les coordonner avec l'environnement du site afin que se développe la culture du risque et que tous acquièrent des réflexes.

M. Yves Blein. – Tout à fait.

M. Jean-François Husson, président. – Je vous remercie 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 close à 18 h 25.

Jeudi 7 novembre 2019

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 h 45.

Audition de Mme Marie-Christine Premartin, directrice exécutive de l'expertise et des programmes, et de M. Patrice Philippe, chef du service sites et sols pollués de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

Audition de Mme Annie Thébaud-Mony, sociologue de la santé, directrice de recherche honoraire à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

Audition de Mme Geneviève Chêne, directrice générale, et de M. Martial Mettendorff, Directeur général adjoint de Santé publique France (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 12 heures.

COMMISSION SPÉCIALE SUR LE PROJET DE LOI RELATIF À LA BIOÉTHIQUE

Mercredi 30 octobre 2019

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Audition de représentants des cultes

M. Alain Milon, président. – Nous entamons nos travaux sur le projet de loi relatif à la bioéthique avec l’audition des représentants des cultes. Je souhaite la bienvenue à M. François Clavairoly, président de la Fédération protestante de France, à M. Haïm Korsia, Grand rabbin de France, à Mgr Pierre d’Ornellas, archevêque de Rennes, et à M. Olivier Wang-Genh, président de l’Union des bouddhistes de France. Le Conseil français du culte musulman (CFCM) n’a pas pu envoyer de représentant et transmettra à la commission une contribution écrite. Je crois, messieurs, que vous êtes coutumiers de cet exercice auquel vous vous êtes déjà livrés, à plusieurs reprises, à l’Assemblée nationale...

M. François Clavairoly, président de la Fédération protestante de France. – Je vous remercie de nous accueillir pour évoquer le projet de loi relatif à la bioéthique qui comprend notamment l’extension de l’assistance médicale à la procréation (AMP) aux couples de femmes et aux femmes seules. Nous avons été également reçus par l’Assemblée nationale. Il est très bon que les cultes puissent être entendus, mais nous souhaiterions débattre aussi avec d’autres courants philosophiques, et non seulement dans cette seule configuration. Il n’existe évidemment pas de « front des religions », générique, sur ce genre de sujets.

Les trois principes de notre réflexion, pour les protestants, sont la liberté – d’interprétation, citoyenne, d’exercice du culte et de conscience –, la responsabilité – rendre compte de cette liberté devant les autres – et la solidarité ou fraternité – nous ne sommes pas seulement des consciences individuelles, mais liées en société.

Pour les protestants, l’éthique est un ensemble d’interrogations et non pas un dogme donnant des réponses. C’est une inquiétude pour se frayer un chemin, pour atteindre l’expression apaisée d’un vivre ensemble, sous-tendue par l’injonction du Christ « tu aimeras le prochain comme toi-même »...

M. Haïm Korsia, Grand rabbin de France. – Vous exagérez !

M. François Clavairoly. – ... largement portée par le judaïsme, et issue du Lévitique.

M. Haïm Korsia. – Oui, tout de même !

M. François Clavairoly. – La réponse de l’homme, c’est parfois de se défaire de sa responsabilité : suis-je le gardien des actes de mon frère ? Nous devons être ensemble coresponsables de nos actes.

Les protestants sont partagés sur l'extension de l'AMP, comme la plupart de l'opinion publique et des confessions. Cette façon de vivre le débat en partage est un signe de bonne santé spirituelle.

Nous ne sommes pas opposés à cette extension, mais nous émettons des réserves et des interrogations : nous récusons une éthique purement naturelle, « ce qui est doit devenir ce qui doit être », tout comme une vision purement technicienne, « ce qui est faisable doit être fait ». Entre ces deux visions, l'une conservatrice et l'autre progressiste, se trouve une place pour le débat.

La liberté ne se confond ni avec l'individualisme, ni avec la loi de l'offre et de la demande, ni avec la loi du plus fort. Nous défendons l'amour du prochain, au nom d'une transcendance.

Plusieurs techniques répondent à l'infertilité des couples hétérosexuels. Nous saluons ces avancées. Mais la médecine de la fertilité devient de plus en plus réparatrice d'un désir manqué ou d'un projet parental impossible pour des femmes seules ou des couples de femmes. L'évolution de la médecine reproductive répond à des attentes sociétales et nécessite notre vigilance. Il faut accompagner ces nouvelles formes de parentalité, de plus en plus présentes. Au départ purement réparatrice, la médecine reproductive devient une médecine sociétale qui s'inscrit dans le processus civilisationnel occidental, accompagné par des décisions de justice. La loi du 17 mai 2013 qui a ouvert le mariage aux couples de même sexe et les avis de la Cour de cassation de septembre 2014 qui ont validé l'adoption des enfants issus d'AMP pratiquée à l'étranger par la conjointe de la mère ont contribué à reconnaître ces nouvelles formes de familles. L'insémination artificielle par des paillettes de sperme d'un donneur n'est plus seulement utilisée par des couples hétérosexuels mariés ou des partenaires de fait souffrant d'infécondité d'origine masculine, mais par des femmes célibataires et des couples de femmes, sans problème d'infertilité, dans d'autres pays d'Europe. Cette évolution s'est traduite dans les législations, selon des modalités différentes, en Grèce, en Estonie, en Autriche, en Suède, en Norvège, au Danemark, aux Pays-Bas, en Espagne, et au Royaume-Uni.

Le contexte institutionnel traduit des évolutions civilisationnelles. Nous ne pouvons pas rester sans cadre juridique, sinon nous aboutirons à des parentalités clandestines, à des injustices, à des situations de fragilité, notamment pour les femmes seules avec enfant.

Quelle compréhension avons-nous de la médecine reproductive, sur fond de déni de la finitude humaine, au risque de la marchandisation des corps humains ? Comment accompagner les nouvelles formes de parentalité et de filiation en veillant à protéger les plus vulnérables – notamment l'enfant à naître et les femmes seules – tout en refusant les discriminations, et en faisant preuve de solidarité et en assurant l'égalité des droits ?

Des études existent, certaines sont interprétables, mais toutes encouragent les questionnements. De fait, il existe une nouvelle réalité à accompagner.

Les confessions, notamment le protestantisme, doivent veiller à ce que ces principes de liberté, responsabilité et fraternité soient préservés contre la tentation de l'exploitation du corps, contre des désirs injustifiés et contre le risque de dérive eugéniste qui nous guette, si notre société se laisse uniquement guider par la technique.

M. Alain Milon, président. – Pour répondre à votre première observation, la loi du 7 juillet 2011 a mis en place les États généraux de la bioéthique, organisés par le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) sur l'ensemble du territoire. L'hémicycle du Sénat ne suffirait pas à regrouper l'ensemble des acteurs concernés par les lois de bioéthique, et il aurait été impossible de les rassembler le même jour à la même heure, alors que le projet de loi sera débattu en séance publique durant la seconde quinzaine de janvier...

M. Haïm Korsia. – Je remercie le pasteur Clavairoly d'avoir énoncé, en hébreu, la phrase de Caïn après avoir tué Abel. Les Juifs ont une certaine antériorité sur les évangiles pour dire : « Tu aimeras ton prochain comme toi-même »...

Réviser régulièrement la loi, et ainsi la rendre temporaire, n'est-ce pas en amoindrir la portée ? Je comprends l'objectif, mais cette fois-ci, on risque de fragiliser en permanence la vocation de la loi à dépasser les situations particulières. Elle ne doit pas juste constater et entériner ce qu'une majorité des Français font à un moment donné. Le bien doit nous élever.

Il serait plus juste qu'une commission permanente du Parlement examine régulièrement toutes les incidences éthiques ou bioéthiques des projets de loi. Cela permettrait une mise à jour régulière des sujets éthiques ou bioéthiques dans la loi, et éviterait l'écueil que chaque loi éthique ou bioéthique soit considérée comme datée au terme d'un certain délai.

Autre interrogation, qu'en est-il du désir individuel face au désir collectif ? Le désir individuel est au cœur de la volonté de chaque citoyen. Mais lorsque le désir individuel percute la volonté commune ou le sens collectif, il faut trouver un équilibre. Oui à la liberté, mais faites-le en mettant le manteau de Noé : ne nous demandez pas de valider. Le règlement fixerait une limite d'âge pour le recours à l'AMP pour les femmes. Celles qui veulent le faire peuvent se rendre en Espagne ; à leur retour, la Sécurité sociale ne va pas refuser de les prendre en charge, mais va prendre en compte les soins liés à leur grossesse – fort heureusement. Mais il ne faut pas faire comme si cet état de fait était un idéal. La loi doit gérer l'idéal, même si elle doit traiter aussi du concret.

Transgresser les règles tout en respectant leur bien-fondé n'est pas la même chose que de leur dénier tout bon sens. Ainsi, malgré la limitation de vitesse à 130 kilomètres par heure, je peux rouler à 150 kilomètres par heure, en raison d'une urgence. Si je me fais verbaliser, je comprends la raison d'être de la règle, mais à ce moment-là, j'avais arbitré en faveur de mon intérêt individuel et non de l'intérêt collectif – c'est mon choix. Ce n'est pas la même chose que quelqu'un qui transgresse la loi sans respecter son bien-fondé. On ne va pas changer la règle parce que certains, voire beaucoup, la transgressent ! On ne peut pas, du moins au sein du Gouvernement ou du Parlement, pour justifier une loi, dire que le père ne sert à rien, ou qu'une grand-mère peut jouer le rôle d'un père. Il faut un peu de bon sens. Certains veulent créer une réalité abstraite, théorique, qui n'existe pas. Dites aux Français : « faites comme vous voulez, mais pas en notre nom ». Certains ont des pulsions contradictoires : ce sont les mêmes qui voudraient donner accès aux origines et en même temps dire à un enfant qu'il n'a pas de père ! Ceux qui veulent légiférer sont un peu schizophrènes : ils veulent reconnaître certains pères, et organiser la disparition d'autres. Ce n'est pas une démarche sereine.

Comme le disait justement le pasteur Clavairoly, nos fragilités, nos impossibilités, nos imperfections et nos manques sont notre humanité. La médecine se conçoit pour réparer l'impossibilité, pour un homme et une femme, d'avoir un enfant, par la procréation

médicalement assistée. C'est sa vocation de pallier un manque, mais si elle pallie un désir, jusqu'où ira-t-elle, et pour quel type de désir ? En sociologie des organisations, la priorité d'une organisation est d'assurer sa survie, et non de répondre aux désirs de chacun ou de chacune. Je ne dis pas qu'il ne faut pas le faire. La matriarche Rachel hurlait sa douleur de ne pas avoir d'enfant, et a donné sa servante à son mari. Je ne dis pas que c'est bien, ni que c'est l'idéal, mais elle l'a fait. Entendons cette douleur, mais ne légiférons pas seulement pour répondre à ce cas particulier.

Est-ce que tout ce qui est possible est légitime ? Je fais confiance à votre sagacité pour trouver les réponses.

M. Roger Karoutchi. – Avis de sagesse !

Mgr Pierre d'Ornellas, archevêque de Rennes. – Dans le premier testament, que je citerai en grec, le *δοκιμάζειν* est le discernement, le mot de l'éthique, qui dit quelque chose de la sagesse pratique pour discerner les voies justes afin que l'institution soit juste. La révolution intervient lorsque l'institution représentant le peuple est injuste. Discerner l'institution juste est le point majeur de la réflexion actuelle.

Plusieurs points animent notre réflexion.

Avec ce projet de loi, certains enfants auront le droit d'avoir un père mais pas d'autres. On peut y remédier en permettant à un enfant né de deux femmes de pouvoir dire « père ».

Le projet de loi tel qu'issu des travaux de l'Assemblée nationale postule que tout repose sur le « projet parental ». L'enfant est donc soumis à un projet d'adulte qui lui est imposé. Ce concept a été critiqué par les juristes, car il aboutit au retour d'un droit des puissants – les adultes – sur un enfant. Peut-on considérer qu'il s'agit d'une institution juste ?

L'égalité dans les modes de filiation n'est-elle pas en outre une pétition de principe ? Les modes d'établissement de la filiation ne sont pas identiques : l'enfant issu d'une femme seule n'aura jamais pas la même filiation que l'enfant d'un homme et d'une femme, mais on voudrait faire croire le contraire.

Qu'est-ce qui est vraisemblable ou invraisemblable ? Qu'une filiation soit vraisemblable a toujours existé, mais instaurer l'invraisemblable pose question. La loi propose « d'inciter les parents au récit le plus exact possible ». La loi s'immiscerait alors dans ce que doit faire la famille ; n'est-ce pas dangereux, au vu de la politique menée par certains États en ce sens ? Selon le doyen Carbonnier, la famille est le domaine dans lequel on doit le moins entrer par la loi... Il est nécessaire que le récit dise ce qu'il est advenu en raison d'un accident de la vie ; cela aidera considérablement la conscience psychologique et psychique de l'enfant. Mais il est différent d'accepter le récit d'une volonté qui s'impose. Permettra-t-il au psychisme de se construire paisiblement ?

La logique du marché de la procréation est considérable. Voyez les publicités qui s'affichaient sur nos écrans d'ordinateur une demi-heure après le vote de l'article 1^{er} en première lecture à l'Assemblée nationale : la marchandisation de gamètes existe dans différents pays. Cela nous interroge sur le principe de non patrimonialité du corps humain et de gratuité du don : est-il possible de le violer sans violer le principe de dignité humaine ? Une institution juste peut-elle le permettre ?

Nous assistons à un grand débat sur la réalité du principe de dignité. Le Conseil d'État a clairement mis en évidence ce sujet dans le débat. Pouvons-nous dire que c'est faire justice de considérer qu'il y a un bien qui nous précède tous, un bien de la planète et de l'humanité ? Nous sommes tous inscrits, par notre généalogie, sur une planète qui nous précède. Ce bien nous est donné, il est constitué et rationnel. Nos aînés ont pu dire quelque chose d'intelligible, cela nous invite à la responsabilité. Le concept de dignité irrigue tout le modèle français de bioéthique, et relativise le concept d'autonomie, qui est toujours relationnelle – comme le soulignait très bien la loi de 2002 sur les soins donnés au patient. C'est toujours avec le personnel soignant que le patient prend ses décisions. La liberté n'est jamais celle d'un sujet autonome, absolu, sans aucun lien avec ce qui le précède, mais c'est une liberté responsable, car un bien le précède. C'est dans ce lien que s'imagine le principe de dignité.

L'article 2 *bis* du projet de loi a introduit une étude sur l'infertilité. Ce sujet mériterait d'être approfondi, car c'est un vrai mal de notre temps. Ce serait une étude capitale pour la santé publique mais aussi pour l'environnement.

Promouvoir l'adoption serait d'une grande utilité sociale. Auparavant, cette solution était obligatoirement proposée verbalement aux personnes souhaitant s'engager dans une AMP. Le projet propose que cela soit mentionné uniquement dans le dossier sans échange avec les personnels soignants. Or, avoir un échange oral est important. Si notre société est fraternelle, elle doit mettre en lumière l'adoption comme réparation d'un accident de la vie et comme moyen de donner des parents à un enfant qui en manque. Cela mériterait une plus grande attention dans le projet de loi.

M. Olivier Wang-Genh, président de l'Union des bouddhistes de France. – Il est toujours difficile de parler au nom des bouddhistes sur des sujets aussi complexes. Il existe une tradition bouddhiste avec des spécificités et des cultures propres. Il n'y a pas d'opinion faisant l'unanimité. Mais nous avons quelques principes, partagés par tous, touchant à l'intention précédant la décision ou l'action. Si l'intention est bienveillante, elle a toute sa valeur. Si elle est malveillante, elle est malvenue. Mais une intention initialement bienveillante peut être utilisée à des fins malsaines, égoïstes, commerciales.

Les bouddhistes insistent sur l'éthique individuelle. Ces grands principes éthiques se rapportent à la prise de conscience de chacun. Cette conscience est infiniment complexe, et nous n'en saisissons qu'une petite partie. Avec l'évolution de l'intelligence artificielle (IA), on développe une partie infime du fonctionnement de la conscience, celle qui a trait à la rationalité, aux probabilités, à l'intelligence et au calcul. Cette IA, de plus en plus, prend le pas sur notre société, dans le cadre d'un développement technologique. Nous commençons à observer les effets d'un abandon excessif aux algorithmes ou aux prévisions fondées sur des empilements d'expérience. La conscience de l'être humain est infiniment plus vaste que cela. Lorsque l'être humain pense, c'est toute son humanité qui interagit. Cette richesse risque d'être mise à mal par ces évolutions technologiques. Tout sens de la nuance risque d'être proscrit, face à des machines qui assèneraient des vérités évidentes, impossibles à contredire. On aura alors tendance à faire davantage confiance à l'IA qu'à notre propre jugement...

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Je vous remercie de vos interventions. Comment analysez-vous les demandes sociétales en faveur de l'élargissement aux couples de femmes ou aux femmes non mariées ? Votre analyse diffère-t-elle selon qu'il s'agit d'une femme non mariée ou d'un couple ? Quels enseignements tirez-vous des exemples étrangers autorisant déjà cette extension de l'AMP ?

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Considérez-vous que l'accès aux données non identifiantes ou à l'identité d'un tiers donneur, prévu à l'article 3 du projet de loi, soit un progrès pour le droit de l'enfant à connaître ses origines, en écho aux demandes des personnes nées d'un don de gamète ?

M. Bernard Jomier, rapporteur. – Vous êtes les premières personnes auditionnées...

M. Alain Milon, président. – On me l'a reproché !

M. Bernard Jomier. – Je suis très intéressé par vos propos sur les valeurs. Mais les premiers articles de ce projet de loi n'ont pas grand-chose à voir avec la bioéthique : ce sont des droits sociétaux. Les lois de bioéthique doivent prendre en compte les évolutions des biotechnologies et apporter des réponses collectives aux questions soulevées.

Vous avez mis en évidence les dérives que vous craigniez : eugénisme, marchandisation, risque de perte de dignité humaine. Que trouvez-vous de positif dans les avancées de la médecine ? Si nous légiférons, c'est parce que les biotechnologies allègent des souffrances, et apportent des réponses plus humaines. Elles permettent, par exemple, d'éviter que des enfants souffrent de maladies incurables. Nous cherchons ainsi à promouvoir une éthique de vulnérabilité, une autonomie de l'être humain. La revendication de plus d'égalité doit être entendue par le législateur. Quelles sont les dispositions du projet de loi bioéthique que vous considérez comme porteuses de progrès et de valeurs et que vous soutenez ?

Je vous citerai un exemple : les greffes d'organes se sont développées, et ont permis de sauver des vies grâce à l'évolution des biotechnologies. Autrefois autorisées au seul sein de la famille nucléaire, elles sont désormais possibles au sein à la famille élargie – cousins, cousines. La réflexion du projet de loi porte sur le nombre de paires de donneurs. Qu'en pensez-vous ?

M. Alain Milon, président. – En effet, ce projet de loi comporte 41 articles, et nous parlons des quatre premiers uniquement, ceux du titre I^{er}. Nous considérons pourtant que l'éthique médicale, c'est l'autorisation, ou la non-autorisation, de techniques qui permettent ou bien de donner la vie, ou bien de l'améliorer. Certaines dérives ne relèvent pas de l'éthique médicale, mais de la morale sociétale. Il s'agit d'un autre problème. J'aurais préféré que l'extension de l'AMP ne soit pas dans le projet de loi relatif à la bioéthique, mais dans une loi spécifique, sociétale.

M. François Clavairolly. – L'esprit critique des religions fait que, devant un texte, l'exégèse se met à l'œuvre. En amont, la fabrication de la loi par les élus est une responsabilité éminente, qui étend les droits et permet d'accroître l'égalité. Personnellement, je regarde donc ce texte positivement, ce qui ne m'empêche pas d'émettre un certain nombre d'alertes, sans mauvaise humeur, mais avec un sens des responsabilités : la gratuité, il faudra qu'on y revienne – et j'ai évoqué la tentation de l'eugénisme, tout comme la ministre Agnès Buzyn, d'ailleurs.

Oui, il y a une avancée. Depuis 1994, la France peut s'enorgueillir d'avoir travaillé sur les questions de bioéthique. Un chemin a été parcouru, ce qui n'a pas été le cas dans tous les pays d'Europe.

Pour les femmes seules, la Fédération protestante a alerté sur un point : la corrélation entre famille monoparentale et vulnérabilité, fragilité sociale, pauvreté, précarité. La loi va peut-être autoriser la fabrication de familles monoparentales. Il faudra donc être d'autant plus attentif à ne pas reproduire à l'identique de la précarité ou de la vulnérabilité potentielle. Cette corrélation est documentée en France, en Europe et dans le monde : les familles monoparentales sont plus fragiles et précaires.

Pour ce qui concerne l'accès aux origines, je me réjouis qu'on ait changé de logiciel, en levant l'interdit : avec l'ouverture d'un accès à l'identité, je pense que la loi va dans le bon sens.

M. Haïm Korsia. – Chacun peut trouver un chemin de crête entre ses aspirations et la loi. Cela a toujours été permis. La technique nous donne à présent d'autres possibilités, et je ne jette la pierre à personne. Voyez comment les gens sont questionnés de manière indigne pour monter des dossiers d'adoption : on leur demande de se justifier, ils sont mis en situation d'accusés. Je veux bien qu'on trouve des gens stables, mais de là à cautionner un système presque inquisitorial, il y a un pas ! À vouloir protéger des enfants, on a parfois cassé les volontés d'adoption, poussant les gens à des extrêmes dont ils pourraient se passer si on leur ouvrait cette possibilité d'adoption.

Les données non identifiantes sont déjà collectées pour des questions médicales. Il faut aussi protéger la possibilité, pour quelqu'un, d'avoir le droit de ne pas savoir, et de rester avec cette idée magnifique de se dire : « Mes parents sont mes parents. » Si le donneur ne souhaite pas que son identité soit dévoilée, il faut respecter sa capacité à ne pas être un jour sommé de devoir assumer la subsistance d'un fils qui n'est son fils que par la génétique.

Cette notion de transparence absolue est donc assez ambiguë, et vient percuter la liberté du don. Comment améliorer les choses ? S'agit-il de répondre au désir d'un enfant de connaître son origine, ou de répondre à une pulsion de judiciarisation ? On répond trop souvent à une souffrance de l'opinion publique en légiférant. Une ministre de l'intérieur a ainsi déposé cinq projets de loi contre les chiens qui mordent les enfants...

M. Roger Karoutchi. – Deux !

M. Haïm Korsia. – Je suis séfarade, j'ai le droit d'exagérer un peu... La seule façon d'améliorer les choses, est-ce de légiférer ? Parfois, cela relève plus de la main tendue, d'une prise en compte collective de la souffrance des personnes.

On a longtemps dit que les religions étaient contre les greffes. C'est faux et caricatural ! Je sais qu'on manque de greffons, et qu'il faut trouver à répondre à ces besoins. Mais la greffe doit demeurer rare et précieuse, pour qu'on ne banalise pas le fait de donner une partie de soi. Je me méfie beaucoup du don intrafamilial. Il y a deux principes pour les greffes : gratuité et anonymat. Avec le don intrafamilial, vous entrez dans une culpabilisation. Difficile de refuser à son frère ou à sa sœur ! En organisant cette catégorie de don, on crée une pression qui n'est pas l'expression de la liberté : on empêche de dire non.

Mgr Pierre d'Ornellas. – Monsieur le président, je suis bien d'accord avec vous : je ne sais pas si le titre I^{er} relève d'une loi de bioéthique. Je ne crois pas qu'il y ait une avancée scientifique au sujet de l'extension de l'AMP. On parle d'un choix politique clairement énoncé. Le mettre dans une loi de bioéthique fragilise le magnifique édifice bioéthique français qui a été construit depuis 1994. Comment la France pourra-t-elle parler au

reste du monde sur cette question-là ? Nous allons toucher au principe de gratuité. Nous ne pourrions plus dire que tous les hommes naissent égaux en dignité et en droits puisque certains n'auront pas le droit d'avoir un père.

On ne distingue plus entre la pathologie et la non-pathologie. Ce n'est pas tant qu'on étende la PMA d'un couple hétérosexuel à un couple homosexuel. Le problème vient de ce qu'on supprime le critère de pathologie. Du point de vue de l'organisation de notre société, ne plus distinguer ce qui relève de la pathologie de ce qui n'en relève pas crée un flou. On ne sait plus très bien quel sera notre modèle social de solidarité, ni à quoi notre sécurité sociale sera consacrée. Cela mérite réflexion. Il y a eu des débats pour savoir ce qui doit être remboursé par la sécurité sociale, ce qui témoigne de la difficulté qu'il y a à ne plus faire de distinction entre ce qui est pathologique et ce qui ne l'est pas.

Je suis inquiet de voir que toutes les femmes seraient mises sur un pied d'égalité en matière d'AMP. Une femme mariée avec un homme sans aucun problème d'infertilité aura accès à une AMP, par exemple *via* une fécondation *in vitro*, ce qui ouvre clairement une voie vers l'eugénisme. On avance vers une plus grande fragilité dans notre société. Sur les femmes seules, certains exemples étrangers sont parlants. Le Royaume-Uni a décidé de ne plus accorder d'aides financières aux femmes qui choisissent, et non qui subissent, le fait d'être seules avec leur enfant. D'ailleurs, 91 % des Français pensent qu'il ne faut pas ouvrir l'AMP aux femmes seules. Outre le simple bon sens, cela pose la question de l'altérité, dont l'enfant a besoin pour ne pas être enfermé dans une relation exclusive avec sa mère, ce qui peut être dangereux.

L'accès à l'identité du donneur me paraît être une bonne chose, mais elle pose deux questions. Si on permet la connaissance de l'identité du donneur, c'est qu'il s'agit de réparer un mal. On reconnaît donc qu'il y a un mal. C'est très bien de réparer un mal. Mais, d'un autre côté, on promeut l'AMP avec tiers donneur, c'est-à-dire qu'on organise le mal ! Il y a là une contradiction interne. Or, s'agissant de l'AMP, il faudrait mettre en œuvre le premier principe de la médecine qui est : *primum non nocere*. Si on ouvre l'accès à l'identité du donneur, c'est qu'on reconnaît que cela nuit à l'enfant de ne pas connaître sa source biologique.

Par ailleurs, on peut aujourd'hui contester la paternité en s'appuyant sur une preuve biologique. Un enfant qui naîtrait sur la base d'un projet parental pour un couple de femmes ne pourrait rien contester du tout. Cela lui serait imposé pour toute sa vie. Or, avec l'une des deux femmes, il n'aura aucun lien biologique. Elle aura simplement érigé sa volonté comme étant ce qui lui permet d'être désignée comme mère. Imaginons qu'à l'âge de dix-huit ans, il connaisse le donneur de sperme dont il est issu, et que cet homme, dans le fond, ne soit pas si mal que ça – même si c'est un homme – et que cet enfant se prenne d'affection pour lui et demande une reconnaissance en paternité. Aurait-il le droit de contester la maternité de la mère qui ne l'est que par volonté ? Ce droit me paraît important pour l'enfant, que nous reconnâtrions comme une personne à part entière. Je trouverais cela plus juste que de priver pour toujours l'enfant d'avoir un père.

Pour le don d'organes, se pose une question très difficile : plus on augmentera les paires, plus on accroîtra la distance, y compris affective. On risque d'en arriver à demander une contrepartie au don, qui ne serait plus gratuit. Plus on s'éloigne du cercle où il y a un authentique lien affectif, plus on va vers un besoin de reconnaissance. Je ne suis pas convaincu par le registre du don, selon lequel on est un donneur potentiel sauf si on en a exprimé le refus. Ce n'est pas respecter l'être humain, qui est capable de faire un acte de don.

En Ille-et-Vilaine, il y a 357 établissements scolaires privés catholiques. Je m'y rends pour faire une éducation au don d'organes. Je suis frappé de voir que les collégiens et les lycéens sont prêts à faire un don, librement. C'est la grandeur de l'être humain d'être capable de faire un don.

Enfin, vous parlez des progrès qui permettraient cette loi. Mais comment réfléchir à l'embryon humain ? Si c'est une loi de bioéthique, quand allons-nous réfléchir sereinement, paisiblement, en écoutant les scientifiques, en écoutant les philosophes, en écoutant les sages, pour penser ? L'embryon humain n'est pas pensé : il n'est pas une personne, il n'est pas une chose. Résultat : la recherche sur l'embryon humain est encore accrue. Pourtant, détruire un embryon humain ne devrait jamais nous paraître banal. On le voit d'ailleurs dans les réponses aux questionnaires que doivent compléter les couples dans les centres d'AMP, s'agissant des embryons qui ne font plus l'objet d'un projet parental. Le plus souvent il n'y a pas de réponse... Difficile de répondre ! Or le projet de loi accentue la recherche sur l'embryon humain, en augmentant à quatorze jours le temps pendant lequel on peut le garder en culture, ce qui correspond à la première différenciation dans le tissu nerveux. Pourquoi pas ? Mais pourquoi pas plus tard ? Jusqu'où aller ? Je ne suis pas sûr qu'on aille vers le progrès, si on ne réfléchit pas de manière plus approfondie. Nous nous laissons guider par la fascination de la technique, sans réfléchir à ce qu'est la technique. Tous ceux qui ont réfléchi sur la technique lui demandent un supplément d'âme, comme dit magnifiquement Bergson. Et je ne vois pas comment la technique serait un progrès si elle n'engage pas un supplément éthique consubstantiel à notre fraternité.

Il n'y a pas de progrès en bioéthique si l'on ne considère pas l'écologie. Si on ne respecte pas la planète, ce n'est pas un progrès. Nous avons pris conscience qu'il y a des techniques qu'il ne faut pas utiliser pour la planète. Il y a un écosystème à protéger, je pense que l'être humain est aussi un écosystème à protéger et qu'il y a des techniques qu'il ne faut pas utiliser, parce qu'elles sont malfaisantes pour l'être humain, tout comme des techniques ne sont pas utilisées parce qu'elles sont malfaisantes pour la planète et l'environnement. On ne peut plus séparer la bioéthique de l'écologie. Peut-être, avec la sagesse qui lui est reconnue, le Sénat pourrait-il l'inscrire dans ce texte.

M. Olivier Wang-Genh. – Tous les cultes sont sensibles aux effets négatifs potentiels. D'un point de vue bouddhiste, tout ce qui peut amener à soulager les souffrances d'un être humain est bienvenu. L'attention de départ, autant que l'intention, est fondamentale. Le rôle des lois est de faire ce qu'on fait avant un mariage : même si on s'aime à la folie, on rédige tout de même un contrat de mariage, dans lequel on évoque des situations pas toujours agréables ! En tant qu'éveilleurs de conscience, nous sommes là pour attirer l'attention sur ces dangers potentiels, plus que pour certifier que cela va effectivement amener beaucoup de bienfaits dans les années à venir. Jusqu'à quand l'être humain restera-t-il maître de ces évolutions technologiques ? Jusqu'à quand restera-t-il dans cette conscience d'une globalité ? Il ne devrait jamais se séparer d'une réflexion beaucoup plus globale sur le monde dans lequel il est et avec lequel il est en unité, en totale interdépendance.

M. Michel Amiel. – J'ai grand plaisir à vous retrouver, puisque nous nous étions rencontrés lors de la préparation du projet de loi sur la fin de vie, dont j'ai été rapporteur.

Le débat a été un peu confisqué par les quatre premiers articles du texte : c'est dommage ! Nous aurions préféré une dissociation entre la réflexion sur l'extension de l'AMP et d'autres questions de bioéthique comme les recherches sur les cellules souches embryonnaires, ou les cellules pluripotentes... Pour autant, les quelques questions que j'ai à

vous poser vont concerner aussi l'extension de l'AMP ! Un député a dit : « il n'existe pas de vérité biologique, il n'existe de vérité que sociale et politique. » Qu'en pensez-vous ?

Vous avez évoqué l'idée de se passer d'un père. Ne s'agit-il pas plutôt d'une question d'effacement de la masculinité, dans un processus néo-féministe ? Déjà, en 1985, Robert Badinter parlait de déclin de la masculinité.

Vous avez parlé d'un chemin de crête. On a l'impression que le débat se situe entre le naturel et le culturel, mais aussi entre le naturel et le contractuel. La procréation est un phénomène naturel. Vouloir l'ouvrir à une volonté affirmée préalablement, pour des questions juridiques complexes liées au droit de la filiation, n'a-t-il pas pour résultat que le contractuel se substitue à un processus naturel ?

Le manque de gamètes dont il a été question, qui est déjà une réalité et qui pourrait être accentué par la suppression de l'anonymat du donneur, ne risque-t-il pas d'ouvrir la voie à un grand marché de la procréation ?

Enfin, dans le bouddhisme, il y a les quatre vérités saintes : tout est souffrance, la souffrance naît du désir et, pour supprimer la souffrance, supprimons le désir !

M. Roger Karoutchi. – Merci à tous les représentants des religions de se prêter à cet exercice, qui n'est pas facile.

J'ai été interpellé par les propos tenus, notamment par le grand rabbin et par Mgr l'archevêque. Nous n'avons pas tout à fait la même conception de la loi. M. Korsia dit qu'il faut laisser les choses en l'état et que, s'il y a transgression, il y a transgression, mais qu'il ne faut pas en faire une règle. Mgr d'Ornellas, lui, dit que nous devons nous souvenir que nous sommes des héritiers, et qu'il y a un bien qui nous précède. Sur le fond, je suis assez d'accord, parce que je suis un conservateur, de par mon éducation. Mais quand on fait la loi, on ne vote pas pour ses conceptions morales, on établit un cadre, sans avoir nécessairement envie de le suivre.

Ainsi, depuis 1976, nous avons eu plusieurs textes, sur la contraception, l'avortement, le Pacs, le mariage... Je n'en remets aucun en cause, mais je ne m'en appliquerais aucun à moi-même. Quand je vote la loi, je ne le fais pas pour moi ou pour ma conception, je le fais pour créer un cadre pour éviter des souffrances, des poursuites judiciaires, des départs à l'étranger... Ne faut-il pas dissocier loi et morale individuelle ?

Sur ce texte, je suis bien d'accord avec tous, on aurait dû dissocier l'extension de l'AMP d'un texte bioéthique. Pour autant, quelle que soit ma conception personnelle, est-ce qu'une conception publique peut intégrer ceux qui n'adhèrent pas à la même conception que moi de la morale ? La loi, ce n'est pas un texte général fondé sur ma conception morale personnelle.

M. Dominique de Legge. – Vous avez été plusieurs à souligner une certaine forme de contradiction entre créer une famille sans père mais avec deux mères et autoriser l'accès aux origines. Peut-on traiter de la même façon un don d'organe, gratuit et anonyme, et un don de gamètes qui, par définition, a vocation à donner la vie ? Le texte permet l'accès aux origines selon certaines modalités. Faut-il l'approuver ? Qui cherche-t-on à protéger ? L'enfant ? Le donneur ? La mère ? L'ouvrir, n'est-ce pas recréer un équilibre ? Ou n'est-ce pas fragiliser ?

M. Jean-Pierre Corbisez. – Pour ma part, j'ai été greffé quatre fois. En tant que receveur, je peux vous dire qu'on n'est jamais à la recherche des origines du donneur. Aujourd'hui, si on ne s'inscrit pas sur un registre des refus, on est par principe donneur. Auparavant, il fallait l'inscrire sur une pièce d'identité ou une carte de donneur sanguin. Certes, on bénit le donneur tous les jours, car il a eu un geste de supra-citoyenneté, estimant pouvoir être encore citoyen après sa mort. En revanche, les familles des donneurs décédés ont tendance à essayer de projeter le parent défunt dans celui qui a reçu l'organe. Le manque de donneurs décédés en France ou en Europe et l'importance des critères de *cross-match* amènent à poser le problème des dons intrafamiliaux. La gêne et la honte sont surtout du côté du futur receveur, qui ne souhaite demander l'identité du donneur. Une épouse peut même donner un rein à son mari, vu l'avancée de la recherche.

Le problème de l'extension de l'AMP relève de la même logique : il ne faut surtout pas qu'on puisse remonter aux donneurs. Le droit du mariage entre parfois en contradiction avec l'AMP. Certains des articles du code civil qui l'encadrent datent du code napoléonien. Ainsi de l'article 215, qui prévoit que « les époux s'obligent mutuellement à une communauté de vie » : les jeunes d'aujourd'hui vivent sous le même toit avant de se marier ! En cas de divorce, si vous avez un nouveau projet de vie et que, pour des raisons de santé, vous voulez avoir recours à l'AMP, mais que vous n'êtes pas divorcé, les services hospitaliers vous refusent l'accès à cette technique. Il va falloir trouver dans ce projet de loi de bioéthique un moyen de répondre à la problématique de la durée de la procédure de divorce.

M. François Clavairoly. – J'aimerais revenir sur les remarques qui viennent d'être faites sur les apparentes contradictions entre le naturel et le contractuel, le biologique et le culturel, etc. C'est justement dans ces ambivalences, dans ces tensions, que s'inscrit le travail du législateur. La société des hommes n'est pas exactement celle des fourmis ou des abeilles, elle ne reproduit pas à l'identique, de génération en génération, la même sociabilité ; les choses évoluent.

Nous sommes des héritiers – je rejoins les propos de Mgr d'Ornellas –, nous ne commençons pas le monde, mais nous sommes aussi des pionniers. La loi de la République nous déplace et elle contient finalement une forme de déracinement – j'ai entendu ce mot hier soir dans la bouche du Président de la République à l'occasion de l'inauguration du centre européen du judaïsme –, car elle est toujours en train de se chercher. En l'espèce, nous construisons par la loi le cadre de nouvelles formes de parentalité qui sont effectivement décalées par rapport à celles du code Napoléon... Alors, adaptons-nous ! La vie des hommes et des femmes est ainsi faite qu'elle ne reproduit jamais les choses à l'identique.

En ce qui concerne le don d'organes, le cadre proposé par le projet de loi est plus large, plus efficient. Et si la question se pose, c'est qu'il existe aujourd'hui une carence. J'entends les propos de Mgr d'Ornellas, il faut apprendre à donner, le don est une belle responsabilité, mais la loi doit l'encadrer. Je rejoins ce que disait M. Karoutchi, on peut ne pas être d'accord avec les termes de la loi, mais le cadre qu'elle fixe est général et s'applique à tous. Lors des débats, anciens maintenant, sur la loi dépénalisant l'avortement, beaucoup de femmes protestantes – je pense à ma mère par exemple – disaient en même temps qu'elles n'avorteraient pas elles-mêmes, mais qu'il fallait mettre un terme aux situations insupportables que nous connaissions alors, que ce soit la clandestinité ou la nécessité d'aller à l'étranger.

Les débats éthiques sont toujours compliqués, mais ce sont des sujets qui concernent l'ensemble de la société. Je crois avoir lu que 3 % des enfants naissent aujourd'hui

grâce à à l'AMP et l'élargissement qui est prévu dans le projet de loi ne changera pas fondamentalement cet ordre de grandeur. L'enjeu sociétal est réel, mais limité. En revanche, pour les femmes qui seront concernées, c'est très important. L'attention à l'humain doit être au cœur de nos préoccupations.

M. Haïm Korsia. – Chacun voit les choses de son point de vue, comme vient de le dire M. le sénateur Corbisez dans son émouvante intervention sur le don d'organe. La question se pose naturellement pour celui qui reçoit – il peut être gêné de demander cela à quelqu'un de sa famille –, mais elle se pose aussi pour les membres de la famille, sur lesquels se posent tous les regards. Ce n'est pas la seule question, mais elle se pose aussi. D'ailleurs, l'exemple que vous avez donné, monsieur le sénateur, est surprenant : trouver une convergence génétique entre un mari et sa femme est douteux me semble-t-il. Il nous faut prendre des précautions et organiser les choses sans imposer un choix.

La question de la loi se retrouve aussi dans celle des origines : qui protège-t-on ? Selon les études, 15 % des gens n'ont pas pour père celui qu'ils croient et 35 % pour ceux qui demandent un test génétique. Freud expliquait, avant l'existence des tests ADN, que c'est la mère qui désigne le père ; la construction paternelle est donc une question culturelle. Les aspects naturels et culturels sont donc bien tous deux nécessaires, ce qui me paraît essentiel.

Autre question, la loi est-elle pour moi ou pour les autres ? J'adhère parfaitement aux propos de M. le pasteur. Monsieur Karoutchi, vous savez fort bien qu'on ne se sent jamais soi-même soumis aux lois. Il existe tant de domaines dans lesquels nous ne sommes pas compétents ; je pourrais disserter des heures sur la vache rousse dans la Bible, mais je n'ai jamais vu de vache rousse moi-même ! Je vais prendre un autre exemple de la difficulté de légiférer pour les autres : il existe une grande différence entre celui qui viendrait à la synagogue le jour de Kippour, en disant : « j'ai mangé du jambon, mais je souhaite participer à l'office », et celui qui viendrait à la synagogue en mangeant du jambon et qui me demanderait de dire qu'il a le droit de le faire et de participer à l'office. Cette différence s'appelle le bon sens !

La loi est faite pour tous, mais chacun peut librement se positionner par rapport à elle. Pour reprendre les statistiques qui viennent d'être citées, il faut que les 97 % aient l'intelligence de dire que les 3 % peuvent exister et vivre selon leurs choix, mais on ne doit pas être sommé de dire que ces 3 % représentent un idéal. La loi est quelque chose qui doit nous élever ; c'est une aspiration, un horizon, un projet de société, et pas simplement le constat de ce que nous faisons – je réponds en cela à la question sur les origines.

Par ailleurs, je voudrais rassurer ceux qui s'inquiètent de l'existence d'un front des religions... En effet, nous ne sommes pas d'accord sur tout, grâce à Dieu, pourrais-je dire. C'est par exemple le cas sur la question de la recherche sur les embryons. À ce sujet, je crois qu'il faut distinguer les embryons potentiels et les embryons théoriques potentiels. Si vous prenez deux embryons au même stade de développement, que l'un est placé dans une éprouvette et que l'autre est implanté dans le ventre d'une femme, la différence est évidente neuf mois après !

M. Alain Milon, président. – Vous avez quand même intérêt à congeler l'embryon qui est en éprouvette, si vous voulez faire des expériences de ce type !

M. Haïm Korsia. – Effectivement ! Mais il y a bien une différence entre un potentiel théorique et un potentiel réel. Cette différence rend plus simples les questions du

développement des cellules pluripotentes et de la gestion du « trop-plein » – je crois qu’il existe aujourd’hui environ 150 000 embryons congelés.

À mon sens, la notion de don est toujours liée à celle de gratuité – c’est d’ailleurs ce qui me gêne profondément dans la gestation pour autrui. Pour reprendre la phrase de M. le pasteur, avec le don, je suis le gardien de mon frère, je suis responsable, je ne suis pas indifférent à la souffrance de l’autre. En donnant quelque chose, je permets à un espoir de perdurer – c’est quelque chose d’éminemment républicain.

M. Alain Milon, président. – Une remarque sur embryon potentiel et théorique : le projet de loi précise qu’il s’agit d’embryons théoriques, sur lesquels il n’y a plus de projet parental.

M. Haïm Korsia. – En effet, mais qu’est-ce que cela veut dire exactement ? C’est évidemment une question d’appréciation. Les données peuvent changer, de manière dramatique parfois. Pouvons-nous vraiment faire une différence entre la souffrance d’une femme seule – est-ce un choix ? En est-elle responsable ? – et une autre souffrance ? Je ne veux pas faire de hiérarchie entre les souffrances. Le projet parental peut évoluer. On pourrait comparer cette décision à celle que l’on doit prendre en fin de vie, partir de directives anticipées, préparées longtemps à l’avance lorsque la personne était en bonne santé. Un choix fait à un moment donné peut évoluer en fonction des circonstances.

M. Alain Milon, président. – D’un point de vue médical, la souffrance est une pathologie dont il faut s’occuper !

M. Haïm Korsia. – C’est une évolution récente...

Mgr Pierre d’Ornellas. – Premièrement, en ce qui me concerne, je pense qu’il y a une vérité dans le biologique ; sinon, l’écologie n’aurait plus de sens. Il y a une biologie dans la nature qu’on voudrait d’ailleurs respecter de plus en plus. Les agriculteurs le reconnaissent tous. Je me souviens d’une directrice de recherche de l’Institut national de recherche pour l’agriculture (INRA) qui m’expliquait son travail : au milieu de sa présentation apparaissait sur une diapositive un enfant noir ballonné extrêmement maigre et j’ai demandé à cette directrice de recherche pourquoi elle avait intégré cette photo à sa présentation ; elle m’a répondu avec une grande émotion que tout son travail sur la biologie servait justement à nourrir ces enfants. Il est donc indéniable qu’il y a une vérité dans le biologique.

Ensuite, pour l’être humain, on ne peut pas distinguer entre l’esprit d’un côté, qui serait l’amour, la volonté, etc., et le biologique de l’autre. Il me semble que nous sommes une unité indissociable d’esprit et de corps ; nous sommes un être d’esprit de condition corporelle dont la réalité la plus spirituelle s’exprime de façon corporelle. Il n’est pas possible d’exprimer du spirituel, c’est-à-dire les valeurs les plus nobles de l’esprit, sans que le biologique y participe – ce n’est pas possible. Et ces valeurs les plus nobles de l’esprit sont parfois suscitées par des réactions du biologique, parce que le biologique est touché, voire blessé. Je ne crois donc pas que l’on puisse formuler, en particulier sous les ors de la République, l’affirmation péremptoire, selon laquelle il n’y a pas de vérité dans le biologique. En tout cas, cette affirmation que je viens d’entendre de la bouche d’un sénateur doit faire tressaillir beaucoup de philosophes. Je pense que c’est une vue de l’esprit de vouloir opérer cette distinction.

Deuxièmement, au sujet de la loi, je comprends l'idée d'une morale individuelle qui ne pourrait pas s'imposer à tous, mais je ferai deux distinctions.

J'ai parlé de sagesse pratique. Quand on lit Cicéron, on voit bien que ceux qui ont le plus besoin de cette sagesse pratique, donc des philosophes et des sages, ce sont précisément les gouvernants. Je crois qu'il ne s'agit pas de partir de sa morale individuelle, mais plutôt de ce besoin d'une sagesse pratique pour tous. C'est plus que l'intérêt général, on peut appeler cela le bien commun, c'est-à-dire toutes les conditions justes qui permettent précisément la croissance et le respect de tout être humain, quel qu'il soit. Il me semble que l'élaboration de la loi ne se fait pas à partir d'une morale individuelle, mais à partir d'une recherche collective, d'une sagesse pratique pour tous. Dans le fond, le lien entre le philosophe et le politique est intrinsèque à la bonne marche de la gouvernance d'une société et le philosophe ne pense pas une morale pour lui. Je pourrais aussi citer Hans Jonas chez qui le concept du « collectif » est très important. C'est aussi l'universel que pense Emmanuel Kant : il y a quelque chose dans la personne humaine, dans l'individu humain, qui est de l'ordre de l'universel et c'est cela qui est à découvrir, pas à imposer.

Troisièmement, de nombreuses lois ont été citées, mais il existe aujourd'hui un grand débat – Sylviane Agacinski le met en lumière de façon très forte, mais elle n'est pas la seule – sur la question du vraisemblable et de l'invraisemblable. Ce vocabulaire simple n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît, il acquiert une charge éthique et philosophique considérable. Il me semble que nous avons passé un cap : nous imaginons mettre dans la loi ce qui ne correspond pas au réel, c'est-à-dire l'invraisemblable. Comment justifier que la loi promeuve ce qui est irréel, invraisemblable ? Il me semble que nous passons un seuil, puisque la loi va dire que l'invraisemblable est le réel.

Nous rejoignons ici le grand débat philosophique qui a eu lieu entre Guillaume d'Ockham et Thomas d'Aquin aux XIII^e et XIV^e siècles : Thomas d'Aquin insistait toujours sur le réel, tandis que, pour Guillaume d'Ockham, c'était la volonté qui comptait. Ce débat reste d'actualité et nous sommes en train de passer à un ockhamisme, parfois appelé nominalisme : il suffit de vouloir quelque chose pour que cette chose soit réelle, alors qu'elle n'est pas vraisemblable. Nous touchons là un point fondamental. Par exemple, la non-distinction entre la femme qui accouche et celle qui n'accouche pas est, me semble-t-il, problématique, dans la mesure où la loi fait de l'invraisemblable une réalité. Il en est de même pour l'embryon chimérique : est-ce que nous n'abolissons pas toute différence entre l'animal et l'humain, quelque chose qui contredit l'article 16 du code civil sur le respect du réel, c'est-à-dire l'intégrité de l'espèce humaine ? On aboutirait à quelque chose d'invraisemblable : un animal destiné à produire des organes humains ou susceptibles d'être greffés sur l'être humain. Nous toucherions ainsi des limites que bien des penseurs n'ont jamais pu imaginer : la condition humaine devient invraisemblable !

Quelque chose de nouveau – penser l'invraisemblable – apparaît dans notre société. Certains vont par exemple qualifier la gestation pour autrui d'éthique. Mais comment qualifier une transgression d'éthique ? Nous atteignons vraiment une ligne rouge, et je crois que nous devons mettre en place un moratoire, comme le demandait Jacques Testart lorsqu'il est arrivé dans le laboratoire où l'embryon était fécondé dans l'éprouvette – il raconte cet épisode dans son livre *L'Œuf transparent*.

Une réflexion doit aujourd'hui être menée sur cette loi pour faire en sorte qu'elle soit une loi civilisatrice, qui nous tire vers le haut et qui représente véritablement la République des droits fondamentaux de l'être humain.

M. Olivier Wang-Genh. – Je voudrais répondre à la question sur l’origine de la souffrance qui concernait spécifiquement le bouddhisme. Il y a 2 600 ans, le bouddhisme identifiait déjà la souffrance comme étant la soif insatiable de désir et de satisfaction. Tout l’enseignement du Bouddha consiste justement à prendre conscience de cette soif qui nous consume sous des aspects extrêmement divers et à faire en sorte de l’apaiser à travers la méditation, l’éthique, le comportement, la réflexion, la sagesse, le discernement, etc.

Aujourd’hui, nous assistons à une forme d’emballement comme un cheval lancé au galop qu’on ne tente même pas d’arrêter, mais qu’on essaye simplement d’accompagner. Tout cela ne peut que créer davantage de désir, d’attachement, donc de sources de souffrances. Ces lois et technologies cherchent paradoxalement à apaiser certaines formes de souffrance, en en créant de nouvelles, et la complexité ainsi créée ne permet plus de comprendre le pourquoi de tout cela. Soyons conscients qu’en ce moment même des recherches touchent, dans divers endroits du monde, à des domaines totalement nouveaux qui transformeront finalement l’invraisemblable en vraisemblable. Nous sommes aujourd’hui dans le vraisemblable de l’invraisemblable... Nous devons prendre cette réalité en compte.

M. Alain Milon, président. – Le rôle du politique et de la loi est justement d’encadrer ce qui peut devenir vraisemblable pour éviter l’inhumain.

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 18 h 30.

Mardi 5 novembre 2019

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de M. Jean-François Delfraissy, président, et Mme Karine Lefeuvre, vice-présidente du Comité consultatif national d’éthique (CCNE)

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos travaux sur le projet de loi relatif à la bioéthique avec l’audition de M. Jean-François Delfraissy, président, et de Mme Karine Lefeuvre, vice-présidente du Comité consultatif national d’éthique (CCNE).

J’indique que cette audition fait l’objet d’une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat et consultable à la demande.

Aux termes de la loi, « tout projet de réforme sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé doit être précédé d’un débat public sous forme d’états généraux, organisés à l’initiative du CCNE ».

Je vous rappelle que ni le Gouvernement ni l’Assemblée nationale ne souhaitaient, à l’époque, que la loi de bioéthique soit révisable; le Sénat l’a imposé. C’est donc grâce à sa volonté que des états généraux, dont un rapport de synthèse a été publié en juin 2018, se sont tenus au premier semestre de la même année. Cette association des citoyens à la réflexion est

la marque du processus de révision de la loi et nous permet d'entamer le processus parlementaire avec cet apport.

Dans un second temps, en septembre 2018, le CCNE a publié l'avis n° 129 qui détaille ses prises de position sur les différents sujets soumis à la consultation adoptées sinon sur un mode consensuel, ce qui, compte tenu des sujets, semble un art difficile, mais selon le principe de l'assentiment majoritaire.

Le Conseil réfute la loi de Gabor, du nom d'un ancien prix Nobel de physique selon lequel tout ce qui est techniquement possible sera fait tôt ou tard. Cette réfutation laisse un espace pour la réflexion éthique qui consiste précisément à définir, au sein de ce que la technique biomédicale permet, ce qui est souhaitable pour le patient et, plus largement, pour une société dotée de règles communes.

En conclusion, le CCNE appelle de ses vœux une loi de « confiance » qui réponde aux défis posés par les questions de bioéthique en perpétuelle évolution et aux enjeux sociétaux qui s'y rattachent. Vous nous direz dans quelle mesure le texte adopté par l'Assemblée nationale répond à ce souhait exprimé d'une loi de confiance.

Je vous laisse la parole pour un propos introductif avant de la passer à nos rapporteurs, puis à ceux de nos collègues qui souhaiteront vous interroger.

M. Jean-François Delfraissy, président du Comité consultatif national d'éthique (CCNE). – Je tiens tout d'abord à vous remercier de cette invitation. Comme vous l'avez souligné, monsieur le président, c'est grâce à la volonté du Sénat que la « démocratie sanitaire » a pu prendre une dimension nettement plus importante que d'habitude.

L'organisation des états généraux était une tâche nouvelle pour le CCNE dont il s'est acquitté pour la première fois en 2018. Dans ma vie professionnelle, j'ai eu à accomplir des missions importantes, notamment dans la lutte contre le sida ou contre le virus Ébola. Toutefois, je peux dire qu'animer la démocratie sanitaire et la discussion autour des sujets de bioéthique, face auxquels il faut faire preuve de beaucoup d'humilité, est la plus difficile tâche que l'on m'ait jamais confiée. Il s'agit d'un choix de société relativement important. Un des thèmes des états généraux de la bioéthique s'intitulait d'ailleurs : « Quel monde voulons-nous pour demain ? » Il s'agit d'un choix difficile qui oscille entre une vision individuelle, et donc très diverse, et une vision plus collective en ce qui concerne non seulement la bioéthique, mais aussi la santé.

Aux États-Unis, par exemple, le choix individuel l'emporte en ce moment ; en Asie, ce sont les choix d'État qui dominent. En Europe, notamment en France, nous avons une culture de la réflexion bioéthique. À l'occasion des états généraux, nous avons retrouvé un socle de valeurs partagées sur lesquelles nous pourrions revenir dans le cours de notre discussion.

La construction collective n'est pas seulement faite d'apports individuels. Quelque chose de plus vaste se construit. On dit des Français qu'ils deviennent de plus en plus égoïstes. Après les états généraux de la bioéthique, je n'en suis pas persuadé. Nous avons tous fait, à un moment de notre vie, des choix individuels. Mais tous, nous sommes aussi capables d'avoir une vision plus collective. Et c'est là qu'est tout l'enjeu, qu'il s'agisse des questions de procréation ou d'accès à certains tests génomiques. Nous sommes dans cette oscillation entre vision individuelle et construction collective. Cette dernière, pour généreuse qu'elle soit,

ne doit pas non plus écraser un choix qui touche à l'intime sur un certain nombre de sujets délicats.

Nous avons tenté d'aborder des questions difficiles, sinon conflictuelles, au travers des états généraux, bien sûr, mais aussi de la réflexion que nous avons menée au sein du CCNE et qui se poursuit dans le pays, de manière plus globale, autour de la construction de cette loi. Nous avons dû le faire dans un délai contraint. Toutefois, entre les travaux du CCNE, ceux de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) et ceux des deux commissions spéciales de l'Assemblée nationale et du Sénat, environ 1 200 heures auront été consacrées à la réflexion sur la bioéthique, avant même que le débat parlementaire ne soit engagé – c'est bien.

En France, on a souvent tendance à se tirer une balle dans le pied et à dénigrer notre démocratie. Je me rends régulièrement à l'étranger pour exposer ce que nous faisons. Je peux vous assurer que beaucoup de grands pays regardent avec intérêt ce qui se passe chez nous. Le Japon, par exemple, va probablement organiser des états généraux sur des questions aussi difficiles que la génomique ou la recherche sur l'embryon avec une participation citoyenne.

On pourrait s'interroger sur la place respective du législateur, des experts et des sachants – médecins, scientifiques, philosophes, etc. – et du citoyen de base. Il est difficile de toucher ce dernier sur des sujets aussi complexes. Nous vivons dans une démocratie, c'est donc vous qui allez trancher en votant. Mais le débat qui aura eu lieu avant votre vote se poursuivra encore après. La réflexion sur les sujets de bioéthique ne s'arrêtera pas à ce texte. C'est la raison pour laquelle il est essentiel de faire participer nos concitoyens à cette réflexion.

Nous ne sommes qu'au début de la construction d'une démocratie sanitaire. La discussion sur les enjeux majeurs qui sont devant nous doit pouvoir s'appuyer sur ce triangle que j'évoquais entre parlementaires, experts et citoyens. Il s'agit d'une construction commune. La santé se prête bien à ce type de discussion.

Vous m'avez très gentiment fait parvenir une quarantaine de questions, jeudi soir. J'ai bien compris votre clin d'œil et j'y répondrai dans les délais proposés, à savoir d'ici au 20 novembre prochain. Toutefois, je peux déjà dire que le CCNE et son président se retrouvent globalement dans cette loi qui est bien de confiance et d'ouverture, comme nous l'avions appelée de nos vœux.

Le texte comporte ainsi des titres et des sous-titres explicatifs qui permettent d'aborder un certain nombre de points importants. Ces derniers ne sont donc pas noyés dans des articles auxquels nos concitoyens – moi le premier – ne comprennent pas grand-chose, faute d'être des spécialistes.

Par ailleurs, alors que la société change profondément, la science n'est pas forcément source de progrès. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle des choix bioéthiques se posent et qu'un équilibre doit être trouvé entre évolution profonde de la société et nouvelles possibilités offertes par la science. Cette loi, qui peut encore être améliorée sur certains points, se situe sur cette ligne de crête.

Avant d'évoquer le sujet de l'accès à l'assistance médicale à la procréation (AMP) aux femmes seules et aux couples de femmes, que nous ne pourrions éviter, je souhaite parler

d'abord de la génomique. De nouveaux tests de séquençage du génome à haut débit sont aujourd'hui disponibles. Avec un peu de votre salive, je peux avoir, demain, en milieu d'après-midi, le séquençage de votre génome, pour 300 euros. Dans un an, il ne faudra plus que 50 euros ! La loi des coûts et l'innovation technologique rendent possible une génomique du quotidien.

À l'heure actuelle, la loi interdit l'utilisation des tests génomiques récréatifs ou de recherche des origines. Pourtant, au cours des douze derniers mois, des publicités vantaient ces tests sur BFMTV. C'est la raison pour laquelle le CCNE avait proposé l'utilisation de tests génomiques en population générale. Par crainte d'une certaine forme d'eugénisme, les ministres de la recherche et de la santé ont préféré les interdire, tout en fermant les yeux sur ce qui se passe réellement. Le CCNE avait préconisé de rester dans un modèle à la française, soit un modèle permettant aux personnes qui l'auraient souhaité d'avoir accès à un conseil génétique. On le sait, dans la majorité des cas, les personnes intéressées auraient renoncé à leur projet de test. Cette solution a l'avantage de dépister un certain nombre de mutations concernant des pathologies parfois létales. Par ailleurs, elle permet de repérer des mutations non classiques, la personne concernée bénéficiant ainsi d'une surveillance particulière, sans avoir à attendre un événement clinique.

Le CCNE continue de préconiser un dépistage préconceptionnel pour la population qui le souhaite, dans un contexte médicalisé et de conseil génétique. En effet, une interdiction pure et simple de ces tests risque d'entraîner une utilisation « à la sauvage », par le biais d'Internet.

Par ailleurs, la loi, dans sa forme actuelle, clarifie la différence entre recherche sur embryons et recherche sur cellules souches. La recherche sur embryon est un sujet difficile. Moi-même, il m'a fallu du temps pour comprendre en quoi elle ne pouvait avoir d'alternative.

Les taux de réussite en matière de fécondation *in vitro* (FIV) sont relativement faibles. Ainsi, sur les embryons implantables, seulement 16 % ou 17 % d'entre eux vont finalement « prendre ». Un tel taux d'échec, considérable, n'aurait jamais été admis dans le cadre d'une autorisation de mise sur le marché d'un médicament ou d'un vaccin. Nous avons donc besoin de comprendre ce qui se passe durant les tout premiers jours de l'embryon qui se trouve en contact avec son milieu naturel.

Quant aux cellules souches, elles sont soit d'origine embryonnaire, soit d'origine adulte (les IPS). On a longtemps cru que les cellules souches d'origine adulte avaient les mêmes qualités de plasticité et de durée de vie que les cellules souches embryonnaires, ce qui n'est pas tout à fait le cas. Somme toute, l'important, ce n'est pas d'où viennent les cellules souches, mais ce que l'on va en faire. C'est la communauté scientifique elle-même qui réclame une régulation sur ce point.

Les cellules souches permettent d'aboutir à deux choses. Premièrement, elles peuvent devenir un cartilage d'épaule ou de hanche, et elles représentent la médecine du futur, qui doit se développer. Deuxièmement, elles peuvent se différencier en spermatozoïdes ou en ovocytes, avec lesquels on pourra créer des embryons nouveaux, sans acte sexuel. C'est le domaine de la crête, de la ligne rouge qu'il ne faut pas franchir. La loi installe un phénomène de régulation, qui était nécessaire et n'existait pas jusqu'à maintenant.

J'en viens au diagnostic préimplantatoire : parmi les embryons créés par FIV pourrait-on mieux cerner ceux qui seront viables ? Il existe des tests génétiques permettant de

repérer les modifications chromosomiques. Même s'il ne s'agit pas de tests définitifs, ils permettent toutefois de disposer d'une base solide de différenciation, en cas d'anomalies importantes au niveau chromosomique. Au demeurant, nous faisons déjà ce type de choix dans le cadre du diagnostic de la trisomie 21. Pourtant, la loi ne va pas jusqu'à les autoriser, considérant qu'il y a là quelque chose de très sensible. Quant à la communauté médicale, elle souhaite mettre en œuvre ces tests, car, dans ce domaine, la souffrance est immense. Le CCNE regrette que ce point n'ait pas été plus approfondi. Mais vous avez encore la possibilité d'écouter ce que disent les spécialistes de médecine fœtale. Pour eux, ce sujet constitue un vrai point d'interrogation. Ne les accusons pas de vouloir construire l'eugénisme !

Dans le cadre des états généraux, deux sujets nouveaux ont été mis sur la table : « Intelligence artificielle et santé » et « Santé et environnement ». Ce dernier n'a pas aussi bien fonctionné que le premier. Il n'apparaît pas dans la loi, sauf dans les préconisations concernant le périmètre du CCNE.

S'agissant du groupe de travail « Intelligence artificielle et santé », il aurait été « inéthique » de ne pas se pencher sur les nouveaux outils de l'innovation technologique. Il s'agit de ne pas laisser passer certaines chances, tout en conservant un modèle dans un domaine où la France a encore un rôle majeur à jouer, en raison, notamment, de l'importance des bases de données de la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM). Comment faire pour que l'homme garde la main ? Toute la question tourne autour de la notion de consentement.

Enfin, la loi n'aborde absolument pas le sujet des coûts de l'accès à l'innovation, qui soulève des questions éthiques. Pour ma part, je n'ai jamais autant ressenti la présence du business dans le domaine de la santé. Je pense non seulement aux cliniques gérées par des fonds d'investissement, mais aussi au coût des médicaments. Ainsi, pour traiter certains cancers, il existe aujourd'hui des traitements dont le coût s'élève à plus de 500 000 euros par patient et par an.

Quelle relation avec une loi de bioéthique ? À la fois aucune et beaucoup ! Soit on laisse s'installer une période de non-choix et on privilégie l'innovation – c'est ce que l'on a toujours fait en France, et c'est ce que j'ai toujours préconisé de faire –, soit on procède à des choix. Car si l'on finance l'accès à ces nouveaux traitements, on ne financera pas du personnel aux urgences ou dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). Ce choix éthique ne peut pas être du seul ressort des médecins ou des politiques. Il doit être fait par les citoyens. Cette question n'est absolument pas abordée dans la loi.

M. Olivier Henno, rapporteur. – J'ai apprécié votre propos sur la notion d'équilibre et vos précisions sur le génome. Nous avons le sentiment que nous n'avons pas encore arbitré entre, d'une part, l'amélioration et la prolongation de la vie et, d'autre part, la crainte de bouleverser la vie et la peur du vide. Il faut aborder ce sujet de manière plus frontale.

Sur l'innovation, le débat est absolument fondamental. Nous n'avons pas décidé s'il fallait trancher dans le tout-remboursement, même si certains médicaments sont déremboursés. Nous continuons à croire qu'on peut tout financer. Sans aller jusqu'au modèle anglais, il faut avoir le courage de dire que ce qui relève du banal ne sera plus remboursé pour que la France puisse rester au top en matière d'innovation et éviter tout risque de décrochage.

M. Jean-François Delfraissy. – Il existe plusieurs définitions de la bioéthique. En tant que médecin, la mienne est simple : c'est l'équilibre à trouver entre les avancées scientifiques et les modifications de la société. Pour éviter d'être dans un monde virtuel, il faut tenir compte de la capacité de la société à réclamer et à utiliser les avancées scientifiques, qui ne sont pas toujours source de progrès. Cette loi de bioéthique est la première à sortir du domaine des sachants, en abordant ces questions complexes avec une approche plus sociétale. Mais cela n'est pas suffisant, et le CCNE poursuivra dès 2020 un débat continu et approfondi sur ces sujets, sans attendre la prochaine loi.

Nous menons actuellement une réflexion sur l'accès à l'innovation. Dans le modèle américain, il faut vendre sa maison pour payer les 500 000 euros du coût de l'immunothérapie après un cancer... Ce modèle individuel est inacceptable en France. Mais à force de faire des non-choix, nous allons devoir en arriver à des choix drastiques.

Il faut mettre un frein à l'industrie pharmaceutique. Même si celle-ci est importante et nécessaire, son budget atteint aujourd'hui un niveau inacceptable, notamment d'un point de vue éthique.

Le CCNE rendra un avis sur l'accès à l'innovation thérapeutique au printemps 2020.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Merci pour votre présentation, qui était très claire. Dans son avis, le CCNE explique que le possible n'est pas toujours souhaitable. Puisque vous nous avez dit que vous vous retrouviez dans ce projet de loi, j'en déduis qu'il n'y a rien qui ne soit pas souhaitable dans ce texte.

S'agissant de la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires, le CCNE souhaite, dans son avis, que « le nouvel encadrement législatif afférent à la recherche sur l'embryon soit précisé, clarifié sur les points suivants : la création d'un d'embryon transgénique, la création d'embryons chimériques et la limite temporelle au temps de culture sur l'embryon ».

Je vous remercie de ne pas avoir commencé votre propos par la question de l'assistance médicale à procréation, qui n'est pas le seul sujet du texte. Les questions relatives à l'embryon et aux cellules souches sont passionnantes : le CCNE est-il satisfait du texte eu égard aux propositions qu'il a formulées sur ces sujets ?

Ma seconde question, qui peut paraître anecdotique, concerne la gouvernance de la bioéthique. Êtes-vous favorable à l'extension du champ de compétences du CCNE ?

M. Jean-François Delfraissy. – En ce qui concerne la recherche sur l'embryon, nous avons essayé, après la synthèse des états généraux, d'être aussi neutres que possible. Nous avons eu un débat avant de donner notre avis, lequel peut servir de table d'orientation pour les décideurs politiques sur un certain nombre de grands sujets. Une large majorité du CCNE a soutenu la production de l'avis n° 129, mais certains membres y étaient opposés en soutenant que nous dépassions notre rôle d'observateurs.

Le CCNE a été profondément changé par les états généraux. Constitué d'un tiers de médecins et de chercheurs, mais aussi de philosophes, d'économistes et de grands juristes, il représente un monde d'intellectuels, parisiens dans leur majorité, composé à parité d'hommes et de femmes. En tant qu'élus, vous côtoyez vos concitoyens chaque week-end,

mais tel n'est pas le cas des membres du CCNE. Les états généraux leur ont fait le plus grand bien, en leur permettant de prendre connaissance de la vision qu'avait la société, ce qui nous a fait évoluer sur certains sujets. Sur cette base, nous avons émis un certain nombre de recommandations.

S'agissant des embryons, l'idée est de ne pas faire d'embryons à visée de recherche. C'est ce que prévoit la loi et c'est ce que nous avons également recommandé, dans le respect de la convention d'Oviedo. Mais un certain nombre d'embryons surnuméraires peuvent, en l'absence de tout projet parental, être utilisés. Cette situation soulève une série de questions scientifiques, notamment sur les conséquences d'une modification du génome à J 8.

Nous avons évoqué un allongement du délai de J 8 à J 10 ou J 12, pour nous aligner sur la communauté internationale. Pourquoi les scientifiques formulent-ils cette demande ? Parce que les embryons ne deviennent surnuméraires qu'à partir de J 4 ou J 5 : il existe donc une période « grise », entre J 0 et J 5, pendant laquelle aucune étude ne peut être menée. Je suis plutôt favorable à un prolongement de la date d'utilisation, en précisant qu'il ne s'agit pas d'embryons de recherche, mais d'embryons surnuméraires sur lesquels on fait de la recherche.

Sur le périmètre du CCNE, je veux soulever deux points.

D'abord, le mécanisme de nomination des membres du CCNE, qui était jusqu'à présent défini dans la loi, relèverait désormais d'un décret en Conseil d'État : ce mécanisme permettra de procéder plus facilement à des modifications. J'ai demandé leur avis à des conseillers d'État, lesquels estimaient qu'il s'agissait plutôt d'une mesure de simplification bienvenue.

Ensuite, sur l'extension du périmètre du CCNE au numérique, d'une part, et à l'environnement et à la santé, d'autre part, je vous donne rendez-vous dans deux ans ! Il s'agit d'une question démocratique importante. Après la première FIV, le CCNE a été conçu par François Mitterrand et ses conseillers, qui ont compris que la biologie-santé serait l'un des enjeux majeurs du début du XXI^e siècle. Mais il en existe d'autres : l'intelligence artificielle, le numérique... Lors du dernier renouvellement, nous avons fait entrer au sein du CCNE trois membres issus du milieu du numérique.

Si l'on met en place un comité d'éthique du numérique, qui ne s'intéresserait pas seulement aux questions du numérique et de la santé, mais aussi, par exemple, à la voiture autonome et à la reconnaissance faciale, doit-il faire partie du CCNE ou être une entité à part entière ?

Il a été décidé de créer un comité pilote du numérique, sous l'égide du CCNE : il devrait permettre de diffuser un certain nombre de savoir-faire, comme la multidisciplinarité, le partage des valeurs et la construction commune, auprès des intervenants du monde du numérique, mais aussi de nous ouvrir à des idées nouvelles. La recherche dans le numérique se fait pour moitié dans des start-up : nous avons besoin de jeunes dans ce comité ! Leur vision est très différente de celle du CCNE.

J'ai reçu une lettre de mission du Premier ministre fin juillet pour mettre en place ce comité pilote, qui couvrira l'ensemble des questions du numérique et pas seulement celles qui sont relatives à la santé. La première réunion se tiendra le 4 décembre prochain sous l'égide du CCNE : ce comité n'est pas une nouvelle entité administrative. Nous nous donnons

un délai de deux ans – c'est la raison pour laquelle je vous ai donné ce rendez-vous – pour réfléchir à la suite. Soit on en fait une entité autonome – on peut imaginer faire la même démarche pour l'environnement –, ce qui conduit à multiplier le nombre d'organismes ; soit on garde le CCNE, en mettant en place des piliers – sciences de la vie, numérique, environnement – et en organisant des réunions communes, mais il faut alors veiller à ne pas créer un « machin ».

Nous ne voulons pas être une agence : nous souhaitons garder notre autonomie par rapport aux élus et au Gouvernement.

M. Bernard Jomier, rapporteur. – Pour élaborer une bonne loi bioéthique, il faut suivre l'évolution des biotechnologies, d'un côté, et confronter cette évolution à nos valeurs éthiques fondamentales, mais aussi à ce que sont les nouvelles demandes de la société, les valeurs « montantes » que celle-ci exprime, de l'autre. Quelles sont, selon vous, ces valeurs nouvelles ?

On observe parfois un décalage entre l'avis du CCNE et la version du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, notamment sur les questions de médecine génomique. Vous venez d'ailleurs vous-même d'indiquer que vous ne vous y retrouviez pas tout à fait sur le diagnostic préimplantatoire. Comment expliquez-vous un tel décalage ?

Ma dernière question est beaucoup plus précise : dans le projet de loi, les modalités d'application de l'une des dispositions relatives aux greffes d'organes sont renvoyées à un décret en Conseil d'État. Cela vous paraît-il une bonne chose que le Conseil d'État soit juge en la matière ?

M. Jean-François Delfraissy. – S'agissant des valeurs, on peut tirer trois enseignements des états généraux de la bioéthique.

Le premier est qu'il existe incontestablement un certain nombre de valeurs de bioéthique, dites « à la française », qui sont partagées. Je pense notamment à l'attention portée aux plus faibles, à la gratuité du don et à la nécessaire bienveillance.

Une fois de plus, les états généraux de la bioéthique ne sont pas un sondage et ne reflètent pas ce que pense la population française. Néanmoins, certains débats en région, notamment ceux qui se sont déroulés en présence de jeunes étudiants, ont révélé l'existence d'un déséquilibre entre des aspirations individuelles, qui s'accroissent fortement en France, et une vision collective. Pour autant, je précise que ces deux visions, l'une individuelle et anglo-saxonne, l'autre plus collective, ne sont pas incompatibles.

Le deuxième enseignement, c'est l'interrogation d'une partie de la société vis-à-vis des médecins et des scientifiques, une forme de remise en cause des sachants. J'alerte moi-même régulièrement les experts à propos de la fragilité actuelle de la confiance dont témoignent les Français à l'égard de la communauté scientifique dans le domaine biomédical, le risque étant d'entrer dans un modèle à l'anglo-saxonne.

Le troisième enseignement, assez inattendu et qui est ressorti de manière très forte, c'est l'importance que prend la question de la place du citoyen dans le système de soins et celle de la gouvernance du futur système, dans un monde où tout s'accélère à la vitesse grand V.

Mme Karine Lefeuvre, vice-présidente du Comité consultatif national d'éthique. – La question des valeurs est absolument indispensable et anime tous les débats du CCNE.

Les notions de consentement et d'information ont représenté un fil rouge lors des états généraux, alors même que celles-ci ne sont pas du tout nouvelles et que la loi en fait déjà des droits fondamentaux.

Ayant très attentivement relu le texte de l'Assemblée nationale, je note que ces questions ont été traitées avec beaucoup de prudence. On recherche le consentement, qui peut être refusé ou révoqué ; on prévoit un délai de réflexion, voire plusieurs. Quant à l'information, elle doit être claire, loyale et détaillée. Tous ces termes visent à encadrer le plus possible les démarches biomédicales et à accompagner le plus possible les patients. De mon point de vue, cette démarche est très positive. Ainsi, le projet de loi donne toute son effectivité au principe de « consentement éclairé », déjà tant employé en droit.

Deuxième point positif, le thème de l'opinion citoyenne ne cesse de prendre de l'ampleur. Nous sommes nous-mêmes en train de réfléchir sur la place que peut prendre l'expression citoyenne, et pas uniquement les représentants des usagers, dans la réflexion et l'élaboration des avis du CCNE. J'observe que le texte en cours d'examen confie au Comité l'organisation de débats publics annuels sur la bioéthique. Dans cette perspective, nous avons déjà commencé à travailler sur la mise en place d'un maillage territorial beaucoup plus serré, avec le soutien des espaces de réflexion éthique régionaux, mais aussi d'autres instances. Tout cela devrait contribuer à nourrir une culture de la réflexion éthique en France.

Le défi que nous avons à relever consiste à mieux associer l'ensemble des citoyens à ces questions, en particulier les plus jeunes, ce qui permettra de construire une véritable culture de l'éthique.

M. Jean-François Delfraissy. – Pour répondre à votre question sur la génomique, monsieur Jomier, je reprendrai à mon compte les arguments formulés par la ministre de la santé, à savoir que nous assistons à la mise en place d'une démarche commerciale avec des tests proposés qui ne sont pas totalement fiables. Aujourd'hui, on fait dire à la génétique des choses qu'elle ne peut pas dire. Je suis d'accord avec la ministre lorsqu'elle affirme que notre avenir n'est pas dicté par nos gènes. Je partage en outre son interrogation : n'est-on pas au début d'une certaine forme d'eugénisme ?

Je comprends tout à fait que le législateur ait la main qui tremble sur ces sujets. Toutefois, je vous mets en garde sur un point : en interdisant sans être capable d'interdire, ne laisse-t-on pas la voie libre à une forme sauvage d'utilisation des tests génétiques ? On sait très bien que le prix de ces tests va baisser et qu'il sera bientôt possible d'en offrir à des occasions aussi diverses que Noël ou Halloween, sans pour autant que les usagers puissent bénéficier du conseil génétique « à la française ». Je regrette profondément cette prudence. Le CCNE, pour sa part, est plutôt favorable à une ouverture prudente, encadrée, médicalisée, à la française.

S'agissant des greffes d'organes, je ne répondrai pas à votre question sur le rôle du Conseil d'État. Nous regrettons seulement que le sujet n'ait pas été mis davantage en avant, alors même que l'on observe une baisse du don d'organes en France. Pour faire écho aux demandes des associations, nous souhaiterions que la loi instaure un véritable statut du donneur vivant, ce qui permettrait de faciliter les choses et d'accroître le nombre de donneurs.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – J'ai deux questions à poser à Mme Lefeuvre. Tout d'abord, en quoi l'ouverture de l'assistance médicale à la procréation aux couples de femmes ou aux femmes seules est-elle un sujet de bioéthique ? Ensuite, l'ouverture de l'AMP doit-elle systématiquement engendrer la suppression de toute référence à une pathologie, notamment aux maladies transmissibles et à l'infertilité, dans le texte ?

Mme Karine Lefeuvre. – Pour répondre à votre première question, l'ouverture de l'AMP est un sujet de bioéthique, tout simplement parce que ces femmes ou ces couples de femmes demandent à avoir accès au même processus que les couples hétérosexuels. Très concrètement, ce texte défend une vision beaucoup plus large, qui est celle d'une AMP sociale.

Faire référence aux textes antérieurs ajouterait de la confusion. Le texte dans sa version actuelle permet de respecter le principe de non-discrimination et d'égal accès de tous les citoyens à cette procédure, qu'il s'agisse d'un couple homme-femme, d'un couple de femmes ou d'une femme seule.

Proposer une telle ouverture n'empêche pas d'encadrer la démarche, ce que fait d'ailleurs très précisément le texte dans sa version actuelle : il y est ainsi fait référence à la recherche du consentement, au fait notamment que la mise en œuvre d'une AMP nécessitant un tiers donneur devra donner lieu à un consentement préalable devant notaire.

Lors de notre l'audition à l'Assemblée nationale, j'ai déjà indiqué que le texte faisait à chaque fois référence soit aux couples de femmes soit à « toute femme non mariée », ce qui renvoie à la présomption de paternité dans le cadre du mariage. Il me semble que l'on devrait assumer jusqu'au bout cette distinction en ouvrant la PMA soit à un couple, soit à une femme seule non mariée. Ce serait beaucoup plus clair ainsi.

Mme Catherine Deroche. – Vous avez évoqué, s'agissant de l'innovation, son coût et sa soutenabilité pour l'Assurance maladie. Nous avons travaillé sur le sujet, notamment sur l'accès à l'innovation pour l'ensemble des territoires. Je ne crois pas qu'il faille opposer l'innovation aux autres dépenses sanitaires, à l'instar du budget consacré à l'hôpital ou du remboursement des traitements plus classiques par exemple. Certes, des choix s'imposent, mais il convient de favoriser le développement de l'innovation et son accessibilité, notamment en termes de coût.

M. Jean-François Delfraissy. – L'innovation constitue un sujet de débat depuis deux ans environ, mais elle n'apparaît pas dans le projet de loi. J'ai travaillé à de nombreuses reprises avec l'industrie pharmaceutique sur le sida et diverses maladies infectieuses : il ne s'agit nullement de la condamner, mais d'interroger la viabilité de son modèle au regard des calculs réalisés par plusieurs experts. Il faut désormais compter plus de 500 000 euros pour certains traitements anticancéreux comme les *checkpoint blockers* – peut-être davantage pour les bithérapies – auxquels un tiers des patients répondent favorablement. Le coût du médicament devient un sujet majeur, tandis que les dividendes versés aux actionnaires des grands laboratoires pharmaceutiques apparaissent, rapportés au chiffre d'affaires, supérieurs à ceux qui sont versés par l'industrie du luxe. Le secteur est devenu financier – il ne crée plus, mais rachète des *start-up* – et il n'est pas illégitime de questionner son modèle s'agissant de l'accès à l'innovation, car l'argent que nous y consacrons ne bénéficie pas à d'autres politiques. À mon sens, le temps humain d'une aide-soignante dans un service des urgences ou dans un Ehpad n'est pas moins précieux pour nos concitoyens les plus fragiles.

M. Michel Amiel. – N’aurait-il pas été opportun de séparer la PMA du reste du projet de loi afin que le sujet ne confisque pas le débat ? Je ne lis pas de proposition en ce sens dans votre avis n° 129. Vous n’avez, par ailleurs, pas évoqué le sujet des neurosciences et ses corollaires : la neuro-éthique et la neuro-loi.

M. Jean-François Delfraissy. – Fallait-il externaliser le débat sur la PMA ? Je vous rappelle que le CCNE n’est responsable que de l’organisation des états généraux de la bioéthique, pas de la définition du périmètre du projet de loi. Les états généraux ont abordé le sujet de la PMA, comme celui de la fin de vie, qui n’est pas traité par le texte, mais représente un débat de société majeur.

Le CCNE n’a effectivement pas pris position sur l’intégration de la PMA au projet de loi, mais son avis n° 129 traite des nouvelles techniques de procréation. Il ne semble pas illogique que le Gouvernement ait choisi d’intégrer la PMA au texte ; l’inverse se serait d’ailleurs avéré délicat. En raison des évolutions technologiques – utérus et gamètes artificiels, différenciation des cellules souches par exemple –, il s’agit plus que des faits sociétaux ; nous nous trouvons à l’aube de questions bouleversantes sur la procréation.

Je vous remercie de votre question sur les neurosciences. Je ne suis pas neuroscientifique moi-même, mais le CCNE compte trois experts de haut niveau. Le plafond de verre de la connaissance est sur le point d’être brisé, notamment dans les domaines de la psychiatrie et de la génomique, grâce au *big data*. Le CCNE a peiné à établir des propositions constructives dans le cadre du présent texte – l’Agence de la biomédecine n’y a elle-même pas consacré plus de cinq lignes –, mais le sujet va devenir central dans les prochaines années.

Mme Élisabeth Doineau. – Le CCNE publie des rapports de synthèse à la portée de tous, y compris sur des sujets scientifiques complexes, et je salue son travail de vulgarisation.

Lors des débats sur la loi du 24 juillet 2019 relative à l’organisation et à la transformation du système de santé, nous avons évoqué le sujet des données de santé dont d’aucuns s’inquiètent de l’usage. Comment ces données, qui peuvent conduire à des avancées réelles, seront-elles utilisées ? Quels remparts seront érigés contre d’éventuels abus, notamment dans le domaine de la santé mentale ?

S’agissant des liens entre la santé, tout particulièrement la fertilité, et l’environnement, nous avons entendu, dans le cadre de la préparation de la loi précitée, le professeur Jean-Marc Ayoubi, chef de service de gynécologie-obstétrique à l’hôpital Foch, professeur à la faculté de médecine de l’Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines et membre de l’Institut santé. Nous sommes aux prémices de l’utilisation des données de santé, mais il faudrait aller plus loin compte tenu des implications avec la PMA.

M. Jean-François Delfraissy. – Le sujet du *big data* en santé apparaît majeur. Après les états généraux de la bioéthique, le CCNE a lancé une réflexion sur le sujet avec des personnalités extérieures, en particulier de la haute administration, et a publié un avis. La France affiche une position originale, étant l’un des rares pays à disposer, avec la CNAM, d’une prodigieuse base de données. Le Danemark ou la Hollande, plus avancés en matière de *big data*, ne possèdent pas, en l’absence de masse critique, une telle base.

L’utilisation des données de santé inquiète, mais elle peut s’avérer utile. Ainsi des chercheurs de l’Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) ont-ils

montré que l'étude des données de la CNAM aurait pu permettre de donner l'alerte sur le Mediator cinq ans avant. Le *big data* comprend cependant des limites, notamment parce que 18 % de la population française ne dispose pas d'un accès aisé à Internet. À titre d'illustration, la prise de rendez-vous en ligne dans les hôpitaux parisiens, pour pratique qu'elle semble, prive certaines personnes âgées, isolées ou handicapées d'une réservation facile d'un créneau de consultation. Le CCNE est engagé sur le sujet et a plaidé pour que le texte le traite.

Je partage votre perception des liens entre fertilité et environnement. Vous entendrez, lors des auditions, des pontes de la gynécologie aborder le sujet. L'environnement porte effectivement en partie la responsabilité de la réduction de la fécondité et l'enjeu apparaît crucial. Les trois groupes de travail établis par le CCNE concernent d'ailleurs respectivement les liens entre l'environnement et la santé, les nouvelles techniques de procréation et les neurosciences. Nous souhaitons également intégrer des experts de l'environnement à nos travaux, mais n'avons guère rencontré de succès dans notre entreprise lors des états généraux de la bioéthique : les secteurs de la santé et de l'environnement se connaissent mal et travaillent encore peu ensemble.

Mme Michelle Meunier. – Je vous suis reconnaissante d'avoir abordé le projet de loi sans focaliser votre propos sur la seule PMA.

Nos débats, comme l'évolution accélérée de la société, plaident pour une révision plus fréquente, quinquennale par exemple, de la législation relative à la bioéthique, voire pour un rendez-vous annuel entre le CCNE et le Parlement, au-delà des seules auditions proposées par la commission des affaires sociales.

Comme ma collègue Élisabeth Doineau, je m'interroge sur les règles régissant l'utilisation des données de santé.

Mme Karine Lefeuvre. – Le projet de loi rend obligatoires le consentement et l'information des assurés avant toute utilisation de leurs données de santé. Il me semble toutefois que l'article 11 mériterait de préciser davantage, compte tenu du risque d'abus, la nature de l'information fournie.

M. Jean-François Delfraissy. – La bioéthique est-elle une matière figée ? Elle s'appuie sur un socle de valeurs, mais son contenu peut évoluer, comme le montre le nombre de nouveaux sujets abordés par le texte – *big data*, séquençage génomique, imagerie médicale notamment. L'évolution des techniques interroge logiquement le *corpus* de la bioéthique. Le CCNE est favorable à une révision quinquennale de la loi, comme le projet de loi le prévoit.

D'aucuns souhaitent élargir le périmètre du CCNE : nous n'y sommes pas opposés, mais il conviendrait alors de nous allouer des moyens supplémentaires. Nos collègues anglais, canadiens et allemands disposent, à titre d'exemple, d'un budget de deux tiers supérieur au nôtre.

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.

La réunion est close à 15 h 45.

Jeudi 7 novembre 2019

- Présidence de Mme Élisabeth Doineau, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Audition de représentants de courants de pensée

Mme Élisabeth Doineau, présidente. – Nous poursuivons nos travaux sur le projet de loi relatif à la bioéthique avec l’audition de représentants des courants de pensée. Je vous prie de bien vouloir excuser l’absence de M. Alain Milon, qui préside notre commission. Cette audition fait l’objet d’une captation vidéo retransmise en direct sur le site Internet du Sénat et consultable à la demande.

Nous recevons, dans l’ordre des réponses reçues à notre invitation, pour la Grande Loge féminine de France, Mmes Marie-Thérèse Besson, présidente de la Commission nationale « éthique-bioéthique », et Joëlle Mounier, membre de cette même commission ; pour la Grande Loge mixte de France, M. Édouard Habrant, Grand Maître, et Mme Christiane Vienne, Grand Maître adjoint aux affaires extérieures ; pour la Grande Loge de France, M. Alain-Noël Dubart, ancien Grand Maître, et M. Jean-Jacques Zambrowski, ancien Grand Chancelier ; et pour le Grand Orient de France, M. Pascal Neveu, président de la commission de santé publique et de bioéthique, et M. Thierry Lagrange, conseiller de l’ordre.

Mme Marie-Thérèse Besson, présidente de la Commission nationale « éthique-bioéthique » de la Grande Loge féminine de France. – Il était important que notre obédience, la Grande Loge féminine de France, strictement féminine donc directement concernée, puisse s’exprimer sur l’ensemble des sujets qui concernent la bioéthique. Notre qualité de franc-maçonne et le travail que nous effectuons dans nos loges nous conduisent à faire preuve de discernement, ce qui est indissociable, pour nous, des notions de justice et d’équité. Les quelque 14 000 femmes de la Grande Loge féminine de France sont représentées dans trois commissions : la commission d’éthique, la commission des droits des femmes et la commission de la laïcité. Elles ne pratiquent pas la pensée unique. Pourtant, nous nous retrouvons toutes sur les valeurs issues du siècle des Lumières, à savoir la liberté, la fraternité, l’égalité, la dignité absolue de tous les êtres humains, et l’usage de la raison, sur laquelle s’est fondée l’autonomie de la conscience.

Nous sommes satisfaites des progrès de cette loi dans son ensemble, malgré quelques réserves et quelques interrogations.

Nous sommes bien entendu favorables à l’ouverture de la procréation médicalement assistée (PMA) à toutes les femmes. Nous souhaitons toutefois attirer votre attention sur le fait qu’il faudra être extrêmement vigilant et apporter une aide soutenue et réelle aux femmes seules, dont la précarité psychique et financière a été très bien documentée, en particulier chez les veuves et les femmes divorcées.

La conservation des gamètes est un réel progrès pour la liberté et l’égalité entre les hommes et les femmes. Jusque-là, on ne pouvait conserver que le sperme, dans le cadre de la convenance personnelle avec un projet parental, la congélation ovocytaire n’étant pas possible sauf pour raisons médicales. Or, pour les femmes, la fertilité naturelle baisse dès 35 ans. Et l’âge de la procréation, eu égard à l’engagement professionnel des femmes, a

reculé. Il apparaît toutefois que seules les structures publiques pourront procéder, après autorisation, au prélèvement, au recueil et à la conservation des gamètes. Pourquoi ? Cela risque d'allonger encore les délais, qui sont déjà souvent de l'ordre d'une année, voire davantage. Et si les couples vont en Espagne, c'est à cause des délais. N'allons-nous pas organiser la pénurie, en rendant encore plus difficile l'accès au sperme ? Peut-on faire une loi qui serait, dans certains domaines, peut-être inapplicable ? Où est la solidarité, la justice pour tous, dans la prise en charge ? Il suffirait d'encadrer les pratiques, en limitant par exemple le nombre de tentatives remboursées par la sécurité sociale. Il faudrait élargir le diagnostic préimplantatoire à toutes les femmes de plus de 38 ans, en raison des risques causés par les anomalies génétiques liées à l'âge, avec des embryons de moins bonne qualité.

Concernant la filiation pour les couples de femmes, est-il vraiment nécessaire d'indiquer la reconnaissance conjointe dans l'acte de naissance ? Ne risque-t-on pas de créer une stigmatisation de certains enfants ? Interdire à l'enfant, en ce cas précis, de pouvoir établir un jour un lien avec son géniteur, n'est-ce pas le spolier du légitime désir de vouloir se replacer dans une filière que l'on pourrait qualifier de naturelle ? Naître, c'est aussi être mis en face d'une liberté d'être et d'advenir, qui pourrait disparaître pour certains. La loi va modifier complètement la définition de la famille. Il nous semble donc important que le législateur soit attentif aux conséquences des lois sur la filiation et à l'égalité de traitement des femmes et des enfants.

Concernant le don d'organes, à propos du don croisé à quatre paires, nous ne pouvons qu'apprécier cette fraternité au-delà de la famille, véritable valeur maçonnique de solidarité, qui augmentera bien évidemment les chances de réussite des greffes. Mais nous nous interrogeons sur la notion de liberté à propos du don intrafamilial et de l'inévitable pression psychologique qui risque d'exister.

Mme Joëlle Mounier, membre de la Commission nationale « éthique-bioéthique » de la Grande Loge féminine de France. – En ce qui concerne les manipulations génétiques, il y a un enjeu éthique dans la modification des cellules germinales et de ce qui toucherait au patrimoine de la descendance. On ne connaît pas les conséquences exactes, mais il pourrait y avoir des mutations inattendues. Jusqu'où peut-on aller dans la modification du génome humain ? Sommes-nous au seuil de l'in vraisemblable et du moralement non souhaitable ? Il nous paraît essentiel de ne pas autoriser ces modifications et, par conséquent, d'interdire les manipulations sur les cellules germinales humaines, car la tentation sera de dériver vers l'eugénisme.

À la suite de tests prescrits lors d'un conseil génétique, des maladies non recherchées, dites incidentes, peuvent être découvertes. La loi permet l'information de la personne concernée et de sa famille. Faut-il révéler ces anomalies génétiques découvertes fortuitement, ou bien les cacher ? Ce serait vraiment une avancée que de donner cette liberté de choix et de connaissance médicale aux membres de la famille.

En ce qui concerne les tests génétiques dits récréatifs, les résultats sont vraiment difficiles à interpréter pour des personnes qui n'ont aucune connaissance scientifique et médicale, ce qui peut apporter confusion et inquiétudes. Ces tests donnent l'illusion de comprendre son profil génétique. La loi les interdit, mais comment la faire respecter ? Le débat porte aussi sur la confidentialité des informations récoltées : en donnant son ADN à une société commerciale, on communique aussi des informations génétiques qui concernent celui de ses parents et de sa famille, qui n'ont pas forcément donné leur accord pour communiquer

ces renseignements. La réflexion doit se poursuivre sur l'impact de toutes ces technologies, dont l'utilisation de l'intelligence artificielle, qui va bouleverser nos vies.

La recherche sur les cellules souches embryonnaires pourrait être soumise uniquement à une déclaration obligatoire auprès de l'Agence de biomédecine. Cela faciliterait certainement beaucoup les conditions de manipulations et d'échanges dans les collaborations internationales. Il faudrait poursuivre les recherches sur l'embryon, mais uniquement dans le cas d'embryons venant d'un abandon de projet parental, avec le consentement éclairé du couple – comme c'est déjà la procédure actuelle –, mais non pour des embryons qui seraient conçus à cet effet, ce qui serait de la manipulation génétique sur l'embryon. Il nous paraît totalement justifié de poursuivre la recherche sur l'embryon, en la conditionnant à une autorisation encadrée – très encadrée – de l'Agence de la biomédecine. Le régime juridique serait donc distinct pour les deux types de recherche, les enjeux éthiques étant différents. Il faudrait sans doute inscrire dans la loi les deux prérequis à la recherche sur l'embryon que sont la finalité médicale et l'absence d'alternative.

Mme Marie-Thérèse Besson. – Cette première présentation est incomplète, mais nous répondrons bien évidemment au questionnaire que vous nous avez adressé dans les délais impartis.

Il nous semblerait plus judicieux de mettre en place une commission permanente, qui pourrait assurer le suivi de cette loi dans son application, plutôt que de faire une évaluation à quatre ans – sans l'exclure pour autant. Ces projets de loi ne devront pas enfermer nos libertés individuelles, au risque de déshumaniser nos existences.

M. Édouard Habrant, Grand Maître à la Grande Loge mixte de France. – Nous nous exprimons au nom de la Grande Loge mixte de France et de sa commission de bioéthique, mais pas au nom de chacun et chacune des 6 000 membres de la Grande Loge mixte de France, qui conservent naturellement leurs opinions propres, avec des nuances et des subtilités.

La commission de bioéthique de la Grande Loge mixte de France estime que le rôle d'un débat bioéthique est d'informer, d'expliquer et de clarifier les enjeux, et non pas d'imposer un mode de pensée. Nous avons été invités au titre des courants de pensée, ce qui sonne comme un oxymore ! La pensée, c'est justement de ne pas suivre le courant, et parfois d'aller contre le courant.

La bioéthique est l'affaire de toutes et de tous. Ce n'est pas l'ordre public, ce ne sont pas les experts officiels ou les traditions religieuses qui doivent définir le contenu de la bioéthique. Il n'y a pas de nature humaine gravée dans le marbre : nous devons faire face de façon pragmatique aux phénomènes nouveaux soulevés par la science et les nouvelles pratiques sociales.

Notre valeur ajoutée n'est pas celle d'experts ou de médecins. C'est celle de maçons. Ce sont les valeurs et principes de la Grande Loge mixte de France qui peuvent donner une orientation à cette réflexion.

Le premier principe est la recherche du bonheur individuel et collectif, en veillant à ne pas faire souffrir les tiers. L'épanouissement individuel et l'émancipation doivent être la finalité de toute organisation sociale dans une démocratie. Autres principes : la faculté de se déterminer librement – l'autonomie ; l'abolition des rapports de domination – et en premier

lieu dans les rapports entre hommes et femmes – ; le refus de toute assignation à un genre, à une classe sociale ou à une communauté ; la primauté de la raison, la défiance à l'égard de tout ordre naturel, où l'individu ne s'appartiendrait pas, mais appartiendrait à une condition qui le dépasse ; la foi dans le progrès, dans le projet des Lumières, dans le développement du savoir ; la tradition humaniste, qui conçoit l'idée que la condition humaine n'est pas frappée du sceau de lois immuables et extérieures à l'humain ; une approche laïque : ce ne sont pas les églises, ni les convictions religieuses, qui doivent structurer la cité. Enfin, la fraternité et la solidarité, car notre recherche est de renforcer sans cesse notre commune humanité.

Quelles sont les conséquences de ces principes sur une loi de bioéthique ? D'abord, ne pas privilégier des principes immuables, qui proviennent le plus souvent de religions. Ne pas obéir toujours à des principes transcendants, tels que celui d'une nature humaine qui serait inscrite dans les cieux, où l'idée que la maternité impliquerait un lien profond et interne avec le fœtus. Puis, le refus du catastrophisme, des fantasmes, des discours apocalyptiques : nous ne croyons pas en matière de bioéthique à la pente fatale, où la libre disposition de soi mènerait inexorablement à la marchandisation du corps et à l'esclavage. Plutôt qu'une éthique des convictions, nous croyons en une éthique de la responsabilité. Les personnes sont responsables de leurs choix, et la loi ne doit intervenir que quand des comportements causent un préjudice à un tiers.

Le principe de responsabilité et le principe d'émancipation excluent de faire de la bioéthique une réflexion qui serait seulement sous le contrôle de l'État, s'agissant de questions qui concernent la relation à notre corps, à notre personnalité et à notre reproduction. Or, le droit français reste marqué par un ordre public du corps et de la vie – et je ne parle pas de la confiscation de la mort. Le corps est encore sous l'emprise de Léviathan, des pouvoirs publics, de l'État. Nous devons sortir de ce paternalisme d'État, tout en veillant à défendre les plus fragiles. Il faut donc passer d'un ordre public de direction à un ordre public de protection.

Nous relevons certaines avancées, et en particulier la reconnaissance que la filiation est désormais la conséquence d'une intention, d'un projet. Nous sommes déçus, par contre, par le rejet de l'assistance médicale à la procréation (AMP) *post mortem*, car cela implique que l'on force la femme dont le conjoint est décédé à donner ou détruire ses embryons, tout en ayant la faculté de procéder seule à une insémination avec les gamètes d'un donneur. Il s'agit, selon nous, d'une injonction arbitraire, qui est d'autant plus injuste au niveau de l'enfant qu'il pourrait sans doute, dans ce cas, avoir un accès plus facile à ses origines, et à l'histoire de sa famille. Il en va de même du refus de reconnaître la filiation d'enfants conçus par grossesse pour autrui (GPA) dans un pays étranger où la pratique est autorisée. L'arrêt de la Cour de cassation du 4 octobre 2019 valide pourtant l'idée de transcription automatique, même si c'est dans un cas d'espèce, où elle a reconnu que l'adoption n'était pas appropriée.

Benjamin Constant disait : « Que l'autorité se borne à être juste, nous nous chargerons d'être heureux ! »

Mme Christiane Vienne, Grand Maître adjoint aux affaires extérieures de la Grande Loge mixte de France. – À la lumière des travaux préparatoires, et notamment du rapport Breton-Touraine, nous sommes déçus que ce texte soit essentiellement technique et manque d'une vision globale de la bioéthique, qui est, par nature, une matière transversale. Ce texte manque un peu d'âme, même pour des laïcs ! On ne voit pas quelle vision de la société est portée, puisque les mesures sont très techniques et n'ont pas nécessairement de lien entre

elles. J'aimerais toutefois souligner quelques évolutions de la société que l'on retrouve en partie dans le texte.

Toutes les études le montrent, et la pratique le confirme, le désir de nos contemporains est d'avoir des enfants issus de leur capital génétique. Deuxième évolution sociétale, plutôt sympathique : l'investissement des hommes dans la paternité. Ils ont le désir d'être père, même lorsqu'ils sont homosexuels, et celui d'élever des enfants, d'avoir une garde alternée, bref de participer à l'éducation. Troisième élément : les carrières féminines, les études font que beaucoup de femmes repoussent leur désir de maternité à un âge où leur fécondité est en baisse.

Le texte comporte un certain nombre d'évolutions que nous considérons comme positives, notamment en matière d'AMP pour toutes les femmes, qu'elles soient homosexuelles ou non : après tout, en observant l'appareil génital d'une femme, je ne vois pas comment on peut mesurer si elle est hétérosexuelle ou homosexuelle. Nous sommes satisfaits de la reconnaissance du droit de l'enfant à connaître ses origines. Il s'agit d'un débat de fond qui, au sein de l'Union européenne, a trouvé une solution depuis quelques années déjà. Nous approuvons aussi le don d'organes croisé et la lisibilité en matière de recherche sur l'embryon et les cellules embryonnaires. Nous regrettons cependant qu'il n'y ait pas un mot dans le texte sur l'accompagnement des adultes et des enfants transgenres. Certains adolescents préfèrent acheter des hormones sur Internet plutôt que d'avoir un véritable accompagnement médical. Pour nous, c'est une lacune.

Sur la reconnaissance des enfants nés de GPA réalisées à l'étranger dans les pays où cela est autorisé, il y a un rendez-vous manqué. Quant à la question de la fin de vie, c'est un sujet qui nous tient beaucoup à cœur, et qui est resté hors du périmètre.

Nous ne faisons pas de différence dans le désir d'enfant d'une femme selon son orientation sexuelle et la nature du couple qu'elle forme – comme l'Union européenne depuis de nombreuses années. Toutes les études montrent qu'il n'y a pas d'impact sur l'évolution et le développement de l'enfant.

La question de l'autoconservation des gamètes est un sujet important pour les femmes. C'est un immense progrès pour les femmes occidentales que de pouvoir choisir le moment de la maternité. L'autoconservation des gamètes permettrait à de nombreuses femmes de devenir mères quand elles le souhaiteront réellement.

L'information du public et la formation des professionnels sont-elles suffisantes ? Elles ne le seront jamais, puisque les évolutions scientifiques se développent à un rythme très rapide. Il faut constamment y revenir et avoir une attitude ouverte. Le texte parle très peu du médecin généraliste, alors qu'il a un rôle fondamental à jouer.

La thérapie génique du patrimoine génétique de cellules somatiques ne nous pose pas de problèmes, puisque ces cellules ne transmettent jamais à leur descendance les mutations qu'elles ont pu subir. Il ne faut pas voir de l'eugénisme partout ! C'est le rôle de l'État d'empêcher de telles dérives, et il peut le faire. Il ne faut pas brandir des monstres du Loch Ness bioéthiques... Les nanotechnologies aussi suscitent de nombreux fantasmes. Or, grâce à une puce implantée dans le cerveau, une personne hémiplégique peut remarquer. On ne peut que s'en réjouir ! Il faut donc poursuivre le travail.

M. Jean-Jacques Zambrowski, ancien Grand Chancelier de la Grande Loge de France. – Merci d’avoir prévu l’audition de représentants des courants de pensée, et particulièrement des obédiences maçonniques, qui regroupent environ 200 000 hommes et femmes à travers la France, de métropole et d’outre-mer.

L’histoire de la Grande Loge de France remonte aux premières décennies du XVIII^e siècle. Elle compte à ce jour près de 34 000 membres. La devise de la Grande Loge de France a été « Liberté, Égalité, Fraternité », cinquante ans avant que la République ne l’adopte ! Nous y ajoutons aujourd’hui la spiritualité, avec, pour corollaire, la liberté absolue de penser, la liberté absolue de conscience, et l’humanisme, au sens où l’homme et son épanouissement sont au cœur de notre projet.

Nous n’avons pas demandé l’avis de chacun des 34 000 frères de la Grande Loge de France sur les différents éléments techniques de cette loi. Notre processus ne consiste pas à nous poser des questions sur l’actualité ou les questions de société, mais nous défendons de manière très ferme des valeurs et des principes liés à l’éthique, à la morale et à des aspirations spirituelles ou philosophiques, sans être nécessairement religieuses.

Il ne peut donc pas y avoir un point de vue de la Grande Loge de France sur les questions extrêmement pertinentes que vous vous posez légitimement, et auxquelles vous devez apporter des réponses. Notre propos sera de vous rappeler, s’il en était besoin, à votre mission, qui est de respecter des valeurs et des principes fondamentaux et de ne pas les oublier au motif que la réflexion est très largement technique, pour ne pas dire scientifique. Si elle est aussi médicale, elle est surtout profondément humaine, profondément spirituelle, au sens le plus large de ce terme.

Nous avons toutefois des commissions qui travaillent techniquement sur ces sujets.

M. Alain-Noël Dubart, ancien Grand Maître de la Grande Loge de France. – Merci de nous donner la parole.

Premier regret : ce projet de loi est essentiellement technique, alors qu’il va apporter des modifications substantielles au fonctionnement même de la société. Il nous aurait semblé nécessaire de privilégier une réflexion fondée sur ce qu’est la société, ce qu’est la finalité de la société, la vie bonne en société, et sur les problèmes éthiques. Répondre à des questions de société par des modifications purement techniques, sans préalable de considérations éthiques, ne me semble pas la bonne solution.

Ce projet existe, et a été adopté en première lecture par l’Assemblée nationale. Il va dans la bonne direction concernant la possibilité pour les couples homosexuels féminins d’utiliser la PMA dans toute son amplitude. C’est une réponse logique au progrès de la société. Seule réserve : il est absolument nécessaire pour l’enfant d’avoir un accès complet à ses origines, y compris génétiques. C’est un droit fondamental. Il y a une petite lacune dans le projet de loi sur la levée de l’anonymat pour les dons de sperme effectués avant ce texte.

En ce qui concerne la PMA pour les femmes célibataires, nous avons une certaine réserve, car il paraît différent sur le plan éthique de faire naître un orphelin, ou de devenir orphelin par accident. Le principe d’égalité nous renvoie au couple homosexuel féminin. Il me semble que le principe d’égalité n’est pas le principe fondamental, cela dit. Il y a aussi le

principe de l'organisation de la société, qui peut aller parfois contre le principe d'égalité. Il faut y réfléchir.

Il n'y a pas de droit à l'enfant, il y a des droits de l'enfant. L'enfant à naître possède les mêmes droits que les personnes adultes, tout simplement parce qu'il est un sujet de droit. Nous avons hérité cela de la philosophie des Lumières : l'autonomie de la personne humaine s'entend pour l'autonomie de l'enfant. J'ai même le sentiment que les droits de l'enfant sont supérieurs au droit des parents, car ils se projettent plus loin dans l'avenir.

La conservation des gamètes est un progrès technique et un progrès pour les femmes qui veulent choisir le moment de leur maternité. La procréation *post-mortem* peut raisonnablement s'envisager, mais avec des conditions médicales et techniques bien précises. Ce n'est pas un droit absolu.

La commission de l'Assemblée nationale nous avait dit que la GPA ne serait pas à l'ordre du jour. Pourtant, un rapporteur a introduit un amendement, qui a été voté par l'Assemblée nationale et retiré par la suite. Pour nous, la GPA pose un énorme problème : celui de l'indisponibilité du corps humain et celui de sa non-marchandisation. Sur ce sujet, il faut être clair : nous ne sommes pas favorables à la GPA, dans quelque circonstance que ce soit, sauf circonstances médicales très particulières. Nous sommes issus du siècle des Lumières. À ce titre, nous sommes fondamentalement attachés à la philosophie de John Locke et d'Emmanuel Kant. Or, l'impératif catégorique d'Emmanuel Kant s'énonce de la manière suivante : tu considéreras la maxime de son action de telle sorte que, pour autrui comme pour toi-même, tu ne prendras jamais de personne humaine comme un moyen, mais toujours comme une fin. Utiliser le ventre d'une femme comme moyen est inacceptable pour un franc-maçon.

Tout est techniquement possible, et la recherche doit être absolument libre. Mais ce n'est pas parce que c'est techniquement possible que c'est éthiquement souhaitable. L'éthique est là pour mettre des barrières à l'utilisation du progrès technique.

M. Jean-Jacques Zambrowski. – Même si le Comité consultatif national d'éthique (CCNE) avait fait le constat que le don d'organes était à la fois fiable et nécessaire, il s'avère que le don croisé d'organes, légalisé par la loi de bioéthique de 2011, ne va peut-être pas assez loin, parce que les donneurs sont trop peu nombreux, et que les dispositions à prendre sont insuffisamment connues. Le principe de non-opposition au prélèvement *post mortem*, qui vient d'être évoqué s'agissant des gamètes, réaffirmé par la loi de janvier 2016 de modernisation du système de santé, ne va pas non plus assez loin. Il faut adopter une véritable politique si l'on veut favoriser le don d'organes, qui est une nécessité pour traiter un certain nombre de situations pathologiques, acquises ou innées.

L'article qui permet un examen génétique d'une personne hors d'état d'y consentir devrait à cet égard être adopté, dans l'intérêt des membres de sa famille qui sont potentiellement concernés. Les réponses aux questions de la gratuité et de l'anonymat du don sont encore imprécises. Il faudrait les clarifier, expliquer et élargir le cadre actuel, tout en préservant la notion d'équité, qui vient d'être évoquée au travers de cet héritage philosophique dont nous nous inspirons.

Il faut bien voir la différence de nature qui existe entre le don d'organes ou de tissus, d'une part, et la création d'un embryon humain qui possède les mêmes droits naturels et imprescriptibles que tout individu d'autre part. Favoriser les progrès scientifiques ou

technologiques dans les domaines de l'intelligence artificielle ou des neurosciences – sur lequel certains d'entre nous passent l'essentiel de leur temps – est évidemment primordial : un franc-maçon, par définition, est un cherchant, quand il n'est pas un chercheur. Nous sommes donc favorables aux dispositions soutenant la recherche à condition qu'elle soit libre, responsable, et non gouvernée par les seuls intérêts matériels du petit nombre au détriment de la collectivité. C'est le sens même du progrès. *Idem* pour tout ce qui concerne l'imagerie cérébrale. Les textes doivent simplement être attentifs à ce que les valeurs éthiques et le respect de l'individu qui servira de sujet d'expérimentation soient parfaitement respectés. La création d'embryons chimériques doit rester formellement interdite. L'article 14 du projet de loi qui confirme le distinguo entre embryons et cellules souches embryonnaires doit être bien entendu regardé avec précision puisque le régime juridique de ces deux entités est parfaitement différent.

Il faut donner un cadre éthique et juridique – c'est au fond le *leitmotiv* de notre intervention – à tout ce qui concerne la génétique ou le microbiote, sur lesquels certains d'entre nous travaillent à longueur d'année, 75 heures par semaine. Ce cadre éthique et juridique est au moins aussi indispensable que la promotion et le développement de la technique elle-même : si celle-ci se développe en dehors de tout cadre relevant de l'intérêt collectif, de l'intérêt moral et de la préservation de notre société qui, dans sa diversité, partage certains fondamentaux, nous allons à la catastrophe et nous laisserons les intérêts d'un tout petit nombre prendre le pas sur l'intérêt collectif dont vous êtes les garants.

M. Thierry Lagrange, Conseiller de l'Ordre du Grand Orient de France. – Permettez-moi de vous adresser d'abord les chaleureuses salutations du grand maître du Grand Orient de France, Jean-Philippe Hubsch, retenu ce jour.

La bioéthique suppose de se poser des questions fondamentales sur la vie, même sur la façon dont nous, êtres humains, tentons d'intervenir sur nos formes d'existence. Y a-t-il un seul instant où les questions de bioéthique ne se posent pas ? Les esprits religieux l'ont bien compris, et c'est pourquoi nous devons, nous, maçons, formuler des réponses sur ces questions. Car, en matière de bioéthique, il ne saurait y avoir de dogme, d'obscurantisme, de réponse unique ou figée. La réflexion bioéthique appelle des réponses, celles que nous élaborons en nous écoutant, en débattant, en émettant des avis. Il n'y a pas d'autres méthodes pour en comprendre les enjeux.

En 2018, nous avons assisté à une première dans l'histoire : en amont de la révision des lois relatives à la bioéthique, des états généraux de la bioéthique ont été organisés, pensés par leurs animateurs comme un temps de démocratie sanitaire et de santé démocratique. Le Comité consultatif national d'éthique s'est donc proposé de construire un avis sur l'ensemble des huit thèmes débattus : recherche sur l'embryon et cellules souches embryonnaires, examens génétiques et médecine génomique, transplantations d'organes, neurosciences, numérique et santé, santé et environnement, procréation et accompagnement de la fin de vie – même si ce dernier thème est sorti de nos réflexions, nous aurions des propositions à vous faire sur ce sujet.

L'éthique ne peut se penser hors sol. Elle ne peut pas non plus être déléguée à quelques experts, car elle concerne chacun d'entre nous. Nous, maçons, devons étudier en amont à travers le filtre de nos valeurs les questions d'avenir, construire notre réflexion éthique et établir une morale provisoire. C'est ce que notre commission nationale de santé publique et de bioéthique nous propose et je laisse la parole à son président.

M. Pascal Neveu, président de la Commission nationale de santé publique et de bioéthique du Grand Orient de France. – Merci de recevoir le Grand Orient de France, dont la Commission nationale de santé publique et de bioéthique travaille depuis presque trente ans sur les thèmes que nous allons aborder. En vue de la révision de la loi bioéthique, le CCNE a pris en compte, de manière inédite, l'avis des citoyens, et non pas seulement celui des experts. De nouveaux espaces de réflexion en matière de santé se sont ouverts, s'appuyant non pas sur des avancées scientifiques et techniques, mais sur des demandes émanant d'une partie de la société. Nous souscrivons aux avis du CCNE et souhaitons les soutenir.

Concernant la recherche sur l'embryon et les cellules souches embryonnaires, le CCNE est favorable à la recherche sur les embryons surnuméraires issus des fécondations *in vitro* qui n'ont pas été conduites jusqu'au bout par les parents. Il est en revanche opposé à la création d'embryons par la culture de lignées de cellules souches embryonnaires. L'idée est d'utiliser les matériaux biologiques existants, de recycler ceux qui ont été créés pour un projet parental, mais non – pour éviter tout eugénisme – d'autoriser une nouvelle forme de création de la vie en laboratoire. La difficulté de définir une législation dans ce domaine tient à l'évolution relativement rapide des biotechnologies à base de cellules souches. Il faut donc être vigilant sur la finalité médicale, l'absence d'alternative, la robustesse du protocole sont à questionner.

Dans le domaine des examens génétiques et de la médecine génomique, la finalité médicale rend les décisions plus faciles à trancher sur le plan éthique. Le diagnostic génétique préconceptionnel, c'est-à-dire le dépistage en amont d'anomalies qui peuvent être engendrées par des géniteurs porteurs sains, telles que des monosomies ou des déficits immunitaires par exemple, est ainsi légitime. C'est un acte médical de prévention qui devrait être pris en charge par l'assurance maladie ; le consentement éclairé devrait être recueilli à tous les stades. Diagnostic préimplantatoire ou diagnostic prénatal doivent pouvoir être étendus à la population générale et une étude doit être menée sur vingt-quatre mois afin d'en établir les bénéfices éventuels.

Concernant les dons et transplantations d'organes, le prélèvement d'organes chez des patients décédés souffre aujourd'hui de fortes disparités régionales. L'offre de greffons arrive trop tôt ou trop tard, ce qui compromet le principe d'égalité lorsqu'il s'agit de bénéficier d'une greffe. En accord avec le CCNE, nous sommes favorables au don d'organes, qu'il faut amplifier, d'abord en formant mieux les personnels médicaux, ensuite en réalisant une large campagne d'information auprès du public. L'inscription au registre national des refus est accessible partout sur Internet depuis quelques années. Le plus important est de faire prévaloir le consentement éclairé et le choix de la personne sur les arrangements médicaux ou les pressions. Il en va de même pour les greffes d'organes à partir de donneurs vivants. Un statut de donneur dans le respect du principe d'équité entre tous les patients inscrits en liste d'attente reste fondamental ; il serait souhaitable de raccourcir les délais de remboursement des frais avancés par le donneur vivant, afin qu'il ne soit pas amené à supporter les conséquences financières de ce geste généreux.

Concernant les neurosciences, ce domaine de la recherche scientifique s'appuie principalement sur l'énergie cérébrale pour approfondir la connaissance du fonctionnement du corps humain, ainsi que les possibilités du diagnostic d'un certain nombre de pathologies. L'étude de ces mécanismes cérébraux soulève néanmoins un certain nombre de questions éthiques relatives à la frontière entre le normal et le pathologique. Une imagerie cérébrale anormale chez un criminel peut-elle expliquer ses actes criminels ? Quelles sont les limites du neuro-marketing, voire d'une neuro-politique ? Un employeur potentiel pourrait-il passer

votre cerveau dans une machine afin de savoir s'il va vous embaucher ? Si la neuro-éthique est très développée dans les pays anglo-saxons depuis une quinzaine d'années, elle l'est encore assez peu en France. Les concepts de dignité humaine, d'autonomie, de non-malfaisance et d'équité restent fondamentaux. Les techniques de neuro-amélioration concernant des dispositifs médicaux et surtout non médicaux doivent être encadrées par la loi et une information doit être diffusée.

L'insuffisante utilisation du numérique dans le domaine de la santé, qu'il s'agisse de prise en charge des patients, de recherche ou de pilotage par les données, induit sur une large échelle des situations non éthiques au sein de notre système de santé. La résorption de ces problèmes est un enjeu prioritaire et qui ne peut passer que par la loi. La diffusion du numérique en santé semble inévitable, mais face au développement de ces technologies, le recours au droit opposable doit être circonscrit au maximum, comme le précise le CCNE : « Compte tenu des marges de gain de qualité et d'efficacité permises par un recours élargi au numérique dans le nouveau système de santé, mettre en œuvre des réglementations restrictives est contraire à l'éthique. » Le contact humain, pour nous, reste essentiel, car lui seul est en mesure de transmettre l'ensemble des informations concernant le patient dans le cadre de nos parcours de soins. Comme dans d'autres domaines, le consentement libre et éclairé du patient est indispensable et fondamental pour le recours aux techniques d'intelligence artificielle.

La procréation est un des points les plus clivants. Depuis la fin des années 1960, une forte pression sociale s'est exercée en faveur de la liberté de la procréation humaine. En libérant la sexualité d'une finalité procréatrice, la possibilité pour un couple de faire un enfant quand il le veut et s'il le veut est devenu un droit revendiqué. Il implique, lorsque la procréation spontanée se heurte à une difficulté, d'utiliser une technique d'assistance médicale à la procréation. En apportant une réponse médicale à un problème d'infertilité, l'AMP recouvre un ensemble de techniques conçu par le corps médical, puis organisé par le législateur pour répondre à des infertilités dues à des dysfonctionnements de l'organisme. Mais elle soulève des problèmes éthiques d'ordre général, qui sont depuis le début au centre des travaux du CCNE et même à l'origine de sa création, avec le premier bébé-éprouvette.

Les demandes sociétales d'accès à l'AMP, c'est-à-dire à d'autres fins que de pallier l'infertilité pathologique chez les couples hétérosexuels, augmentent, alors qu'elles étaient autrefois très marginales. Elles sont portées à la fois par les évolutions de la société, de la loi française et de certains pays étrangers, et de la technique. Le CCNE est favorable à l'ouverture de l'assistance médicale à la procréation pour les couples de femmes et les femmes seules. Il demeure favorable au maintien de l'interdiction de la gestation pour autrui. Il souhaite par ailleurs que soit rendue possible la levée de l'anonymat des futurs donneurs de sperme pour les enfants issus de ces dons. Le CCNE est favorable à l'ouverture de l'AMP *post mortem*, c'est-à-dire au transfert *in utero* d'un embryon cryogéné après le décès de l'homme sous réserve d'un accompagnement médical et psychologique de la conjointe. Le Grand Orient de France précisait dans un communiqué officiel du 29 septembre 2017 : « Le Grand Orient de France souhaite que cette évolution vers plus d'égalité et de justice sociale se réalise rapidement. Il suffit pour cela que le législateur prenne toutes ses responsabilités, conformément aux principes de notre République laïque. Il serait contre-productif de relancer à cette occasion d'éternels débats de société qui font la part belle aux *lobbies* politico-religieux, voire provoquent des déferlements d'homophobie, comme en 2013. Le droit de toutes les femmes à la PMA, leur égalité quels que soient leurs préférences sexuelles et leurs modes de vie, ne doivent pas plus être otages des campagnes politiciennes que des anathèmes religieux. [...] Le vrai débat, qui revient au Parlement, doit porter sur la faisabilité technique et financière – notamment les conditions de remboursement – de cette ouverture de

la PMA. Le Grand Orient de France met en garde contre tout amalgame avec l'indispensable réflexion sur la GPA, sujet de nature différente, qui pose d'autres types de questions que l'on ne peut considérer tranchées à ce jour. »

M. Thierry Lagrange. – Le Grand Orient de France a été auditionné par diverses institutions lors de la révision des lois de bioéthique. Nous avons mis en avant nos principes de liberté, d'égalité, de fraternité, mais bien évidemment, de laïcité et de solidarité. Il nous importe – et il vous importe en tant que sages – de réfléchir en avance au travers des filtres de nos valeurs, aux questions d'avenir, de construire notre réflexion éthique, d'établir un cadre sociétal provisoire sans doute, sans jamais cesser de penser un avenir qui sera celui de nos enfants et petits-enfants – mais le penser comme un *advenir* sur certains sujets inéluctables et face auquel le cadre légal doit se positionner, car la loi se positionne trop souvent *a posteriori*, n'étant pas suffisamment en lien avec ce qui se pratique déjà en coulisses. La loi doit ainsi s'inscrire dans un champ des possibles et surtout la prospective d'un meilleur vivre-ensemble. Si la bioéthique doit être l'établissement d'une morale provisoire avec l'incertitude, le doute et l'imperfection, il est indispensable de rappeler que l'éthique emporte avec elle la solidarité et la responsabilité. La réflexion du Grand Orient de France a pour objet l'amélioration à la fois de l'humain et de la société, éclairée par sa devise qui se confond avec celle de notre République : liberté, égalité, fraternité. Il ne s'agira pas de répondre à la question « pour ou contre ? », mais d'examiner comment et pourquoi l'amélioration simultanée de l'humain et de la société peut et doit être pensée.

Au-delà du cadre législatif qui, n'en doutons pas, sera tôt ou tard transgressé, la question majeure est celle de la solidarité et de la responsabilité. L'exercice de la responsabilité multiple doit engager solidairement le politique et le scientifique ; un choix doit être fait, considéré comme provisoire et donc révisable ; un suivi rigoureux doit être mis en place avec la promotion d'études à fort niveau de preuves pour évaluer l'effet de ces choix ; être responsable consistera ensuite à partager avec les citoyens le résultat de ses choix ; enfin, il conviendra d'assumer face au débat citoyen les conséquences des choix proposés et assumer, si nécessaire, leur révision. Notre avenir et le bonheur d'une vie à penser et à construire est entre vos mains.

Mme Élisabeth Doineau, présidente. – Quelle responsabilité vous nous donnez là !

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Madame Besson, s'agissant de la filiation, vous avez indiqué deux choses : la première, que la reconnaissance conjointe dans l'acte de naissance pourrait être vécue comme une stigmatisation pour l'enfant, mais je n'ai pas compris la seconde. Pourriez-vous me la réexpliquer ?

Mme Marie-Thérèse Besson. – Nous avons compris que, dans le texte, un enfant qui serait mis au monde à partir d'un couple de femmes ne pourrait pas avoir accès à l'identité du donneur, contrairement à ce qui se passerait pour les autres enfants. Si c'était le cas, cela constituerait une inégalité de traitement entre les enfants ; il serait quand même problématique pour un enfant que de ne pas pouvoir inscrire sa vie dans quelque chose qui serait de l'ordre d'une lignée, d'avoir accès à ses origines. C'est important dans la constitution d'un être humain.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Vous parliez donc en termes d'accès aux origines, et non en termes de reconnaissance d'une filiation paternelle. (*Mme Marie-Thérèse Besson le confirme*)

M. Bernard Jomier, rapporteur. – Merci à toutes et à tous de nous avoir bien exposé les valeurs qui sous-tendaient votre approche du projet de loi. Madame Besson, vous avez parlé justement de la notion de discernement. J'imagine que vous ne faisiez pas référence à la notion juridique, mais plutôt à l'intelligence ou à la sagesse. Pourriez-vous préciser ? Monsieur Dubart, vous avez dit : « On doit pouvoir parfois faire passer les questions d'organisation de la société avant les questions d'égalité. » Cette dernière est pourtant une valeur essentielle et fondamentale de notre République ! Madame Vienne, vous avez dit que le risque d'eugénisme était très faible dans ce projet de loi. Pouvez-vous préciser ?

Mme Marie-Thérèse Besson. – Nous avons des méthodes de travail communes dans nos loges, quelles que soient nos obédiences. Celles-ci nous amènent avant toute chose à travailler sur nous-mêmes avant de travailler sur l'altérité et de réfléchir à tous les grands axes auxquels nous sommes confrontés à travers notre vie quotidienne. Faire preuve de discernement, c'est à la fois savoir prendre suffisamment de recul par rapport à un texte et c'est aussi savoir prendre en compte tout ce qui peut être afférent, tout ce qui pourrait être mis en jeu, en termes d'évolution de la société et des rapports humains, car le monde de demain ne sera pas notre monde d'aujourd'hui, en termes de filiation, par exemple. C'est pour cela que je l'ai associé à la notion de justice et d'équité.

M. Alain-Noël Dubart. – Sur la notion d'égalité, je comprends que vous ayez été un peu surpris. L'égalité, comme tous les principes de la République, n'est pas seule ; elle est encadrée par la liberté, la fraternité – c'est-à-dire l'humanisme au sens large. On ne peut donc pas mettre en avant isolément un seul des trois principes qui collaborent ensemble à l'organisation de la société. Celle-ci, depuis la nuit des temps – en fait depuis Aristote et Platon –, c'est l'organisation de la vie bonne pour tous les hommes et les femmes qui composent la société, en fonction d'un certain nombre de principes éthiques qui dépassent la revendication d'un droit isolé.

M. Jean-Jacques Zambrowski. – Une dimension qui ne doit pas non plus nous échapper, c'est celle de l'anticipation. Légiférer, c'est déterminer un cadre pour le temps présent, en se fondant sur l'expérience du passé ou sur l'immédiate actualité ; mais évidemment, tout texte crée des conséquences qui se développeront dans l'avenir. Il faut donc anticiper, le temps qu'une nouvelle législation vienne éventuellement corriger des dérives. Il faut se demander quels dominos seront renversés, de quels effets le battement de l'aile de papillon agitée ici affectera l'autre bout de l'univers, quelles pourront être les conséquences sociales, sociétales profondes qu'une législation rapidement examinée sur des aspects purement techniques pourra engager. C'est le sens de ce qu'ont dit tout à l'heure M. Dubart, mais aussi les autres frères. Vous voyez qu'au-delà de nos différences nos préoccupations sont les mêmes.

Vous ne faites pas une législation et un cadre pour les trois prochaines années ; or dans trois ans, la technologie, qu'il s'agisse de manipulation génétique ou d'intelligence artificielle – ou plutôt de prétendue intelligence, car il s'agit de bien autre chose – aura évolué. Cette notion d'anticipation doit nous garder des dérives de l'intuition, de ce qu'on pourrait imaginer dans l'instant et par effet de mode, ou pour répondre à l'urgence. La sagesse, qui est peut-être la dimension particulière du travail législatif des sénateurs, doit prévaloir et tenir compte de cette dimension dans la durée au moins à l'échelle de ce que nous pouvons anticiper comme étant la durée d'un cadre législatif.

Mme Christiane Vienne. – Ce qui se trouve dans le texte n’ouvre pas la porte à l’eugénisme. Les cellules humaines somatiques qui seraient manipulées ne seraient pas transmissibles dans le capital génétique ; c’est donc de la recherche qui vise à soigner. Dans votre questionnaire, vous revenez sur la question des cellules souches pluripotentes induites et vous les mettez en parallèle avec les cellules souches embryonnaires ; rien n’empêche de poursuivre la recherche dans les deux domaines. Votre question donne l’impression qu’il faut choisir entre les deux, mais la possibilité de transformer une cellule adulte spécialisée en cellule immature, capable de donner n’importe quelle cellule, donc en une cellule souche pluripotente, c’est un peu un joker en la matière : cela ouvre vraiment des portes intéressantes sur, notamment, la modélisation d’un certain nombre de pathologies et en médecine régénérative. Tant que l’on aborde ces questions de travail sur la cellule, on n’est pas dans l’eugénisme.

J’ai entendu parler tout à l’heure de ce génome, mais le texte ne parle pas de manipulation du génome humain. Nous avons tous signé la convention européenne qui date des années 1960 sur l’interdiction du travail sur le génome humain. Il n’empêche que l’année dernière ou il y a quelques mois, un chercheur chinois, en utilisant ce qu’on a appelé d’une manière un peu simple des ciseaux génétiques, a mené une expérience qui a permis de manipuler le génome humain et d’enlever avec l’accord de ceux qui ont souhaité participer à l’expérience, la transmission du virus HIV. Or cela est transmissible et nous entrons là dans des domaines extrêmement dangereux. D’ailleurs, la communauté internationale a réagi, la condamnation a été unanime, même en Chine. Lorsque l’on manipule le génome, la manipulation est transmissible, héréditaire, et donc on ne parle pas tout à fait de la même chose.

La crainte d’eugénisme est plus légitime dans le domaine de la GPA : la situation d’une femme née sans utérus, victime d’un syndrome de Rokitansky, dont la mère, la sœur, la cousine porte l’enfant, dans une logique de générosité, est différente de celle d’un couple, qu’ils soit d’hommes ou de femmes ou hétérosexuel, car la GPA ne concerne pas que les couples homosexuels, qui choisirait un géniteur ou une mère porteuse parce qu’il veut avoir à tout prix un bel enfant blond aux yeux bleus. On peut toujours imaginer des dérives, mais rien dans le texte ne porte à croire qu’il y a un risque d’eugénisme.

Mme Joëlle Mounier. – Les cellules qui sont reprogrammées ne peuvent pas être travaillées comme des cellules souches d’origine, puisqu’elles gardent une mémoire épigénétique sur ce qu’elles ont vécu. Il faut donc être très prudent. Par ailleurs, elles peuvent avoir acquis des mutations qui provoqueraient la formation de cellules cancérogènes. Il ne s’agit pas d’eugénisme, mais quand on dit qu’on peut les mettre en parallèle avec des cellules souches embryonnaires classiques, ce n’est pas tout à fait exact ; il faut vraiment vérifier en fonction des critères de travail de ces manipulations. Désolé si c’est un peu technique...

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Mmes Besson et Mounier se sont exprimées sur les tests génétiques récréatifs...

Mme Joëlle Mounier. – ... dits récréatifs.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – En effet. Les représentants des autres obédiences maçonniques pourraient-ils rapidement nous donner leur position ? Puisque la semaine prochaine, le Sénat va discuter du projet de loi de financement de la sécurité sociale, une absence de prise en charge par l’assurance maladie de l’assistance médicale à la

procréation – contrairement au texte de l'Assemblée – vous semblerait-elle contraire à vos principes d'égalité, de solidarité, tels que vous les avez tous exprimés ?

M. Alain-Noël Dubart. – Il en va des tests génétiques récréatifs comme du cannabis récréatif : des gens expédient un échantillon de telle partie de leur muqueuse buccale à l'étranger pour qu'on leur renvoie une analyse de leur ADN et une présomption d'origine géographique. Quelles garanties de qualité, quelles garanties sur l'effet que va produire la révélation du résultat sur l'individu, quelles garanties a-t-on ensuite sur le fait qu'on trouvera à l'individu des parentés géographiques avec telle ou telle région à l'insu de son plein gré – si vous me permettez l'expression ? Tout cela manque terriblement d'anticipation. Il y a certainement des entreprises qui pourraient proposer en France des tests auxquels la sécurité sociale n'aurait aucune raison de participer et qui pourraient avoir de l'intérêt.

Autant les tests génétiques chez des individus dans la famille desquels existent des pathologies susceptibles d'avoir une transmission héréditaire comme le cancer ou le diabète ou bien d'autres pathologies, ont une raison médicale, scientifique, de prévention, permettant de proposer à la personne concernée une information qui lui servira à gouverner sa liberté et ses choix ou lui déconseiller formellement telle ou telle direction, autant les tests récréatifs faits par des opérateurs non contrôlés relèvent du jeu d'argent : c'est un trafic comme un autre, sur la base d'une découverte scientifique. Le rôle du législateur est de protéger les individus contre les dérives, qu'elles soient attachées à un passé révolu ou à un futur sans contrôle. Il est de votre responsabilité d'établir des barrières qui éviteront que les plus fragiles, les moins capables de discernement puissent se prémunir contre les risques. Les barrières, c'est contraignant ; c'est vrai que distinguer le bon grain de l'ivraie est parfois un exercice difficile. Dans le cas des tests génétiques récréatifs, la pratique présente infiniment plus de risques et de dangers que de bénéfices.

Cela n'a rien à voir avec un test prescrit par un conseiller en génétique, car beaucoup plus de pathologies que ce que nous croyions encore il y a encore une dizaine d'années ont un substratum génétique inné ou acquis, transmissible ou non, qui fait peser un danger que non seulement l'individu et sa famille assumeront, mais qu'assumera la collectivité tout entière au travers de l'assurance maladie et des institutions d'aide aux personnes en situation de handicap. Bien sûr, il faut favoriser ces nouveautés.

Pour le reste, la collectivité doit être au moins aussi attentive à la prévention des risques liés à ces tests génétiques récréatifs qui n'ont pas de raison d'être qu'à l'addiction aux jeux de hasard.

Mme Christiane Vienne. – Sur cette question-là vous abordiez dans votre questionnaire la question d'Internet, par lequel passent ces tests récréatifs. Derrière cette demande, il y a un peu de curiosité, la demande n'est pas nécessairement extrêmement scientifique, mais je ne vois pas par quels mécanismes législatifs, on pourrait interdire l'accès à Internet dans ce domaine-là. Dès lors, pourquoi se fatiguer ?

À l'inverse, il me semble essentiel d'informer et de mettre en garde. Toute la question qui est posée à travers ce texte est aussi celle de l'information, de la communication, de l'éducation : la médecine évolue à une telle vitesse que le fait d'être capable de maîtriser, de comprendre les enjeux devient en soi un défi. Un jeune de dix-huit ou vingt ans qui veut savoir quelles sont ses origines ne voit pas nécessairement quoi que ce soit de dangereux dans ces tests. Le texte est peut-être un peu faible sur ce sujet-là.

Mme Marie-Thérèse Besson. – Sur le remboursement par l'assurance maladie de l'AMP, il ne faut pas poser la question d'une manière binaire – notre approche à nous, en maçonnerie, c'est d'éviter d'être binaire. Si je ne m'abuse, actuellement, l'assurance maladie prend en charge quatre essais, pendant lesquels on récupère à chaque fois 3 à 5 ovocytes. Cela fait donc une récolte de 15 à 20 ovocytes. S'il faut prendre en compte le côté économique de la chose, on pourrait penser que peu de femmes utilisent 15 à 20 ovocytes dans leurs démarches, et que l'on pourrait ne rembourser que trois essais. Cela représenterait une économie conséquente, ce qui permettrait à chacun d'avoir accès à la prise en charge de cet acte par l'assurance maladie.

M. Thierry Lagrange. – Vous avez pu voir tout au long de notre propos qu'au triptyque « liberté, égalité, fraternité » nous associons très souvent laïcité et solidarité. Au titre de la solidarité et de l'égalité, comment ouvrir un nouveau droit et en priver certaines femmes ? Il est donc évident que nous sommes favorables au remboursement. C'est peut-être un peu binaire, mais cela a le mérite d'être clair.

M. Olivier Henno, rapporteur. – J'ai été très marqué par une audition, celle de la présidente de l'Agence de la biomédecine qui disait ceci : ce qui, pour nous, relevait de la science-fiction il y a seulement cinq ans, est devenu possible.

Compte tenu de cette vitesse qui s'accroît de manière presque exponentielle, veiller au principe humain est absolument indispensable. J'ai cru comprendre que vous n'avez pas vu dans ce texte de question qui remettait en cause l'humanisme, les valeurs de notre pays ou la bioéthique à la française – même s'il en aurait été autrement s'il avait autorisé la GPA.

En examinant les travaux du CCNE, je me suis dit que le statut de donneur pouvait être intéressant ; mais cela ne remet-il pas quelque peu en cause les principes d'anonymat et de gratuité ? N'y a-t-il pas une forme de contradiction ? Vous avez évoqué à plusieurs reprises la question du consentement éclairé. Dans le cas des examens génétiques sur personnes décédées, ce consentement est transféré de la personne à la famille. Qu'en pensez-vous ?

M. Alain-Noël Dubart. – Le principe de gratuité nous semble fondamental. Il implique la non-marchandisation du corps humain, des greffes d'organes, des dons de toute nature qui ont trait à la personne humaine. Nous nous situons en cela très clairement dans un monde différent du monde anglo-saxon, nous avons d'autres valeurs. Quant au principe de l'anonymat, bien sûr, les dons d'organes sont anonymes, comme les dons de sperme. Mais il existe une différence entre donner un organe pour assurer la vie de quelqu'un et transmettre des ovocytes ou des spermatozoïdes pour « fabriquer » un autre être humain, avec la possibilité de transmettre des maladies héréditaires et des prédispositions. Il est fondamental que l'enfant à naître, qui possède les mêmes droits que les personnes ayant fait un projet parental, puisse accéder à son origine génétique, sans, bien entendu, qu'il y ait de filiation. On ne naît pas de rien, on naît d'un père et d'une mère. Dans une procréation médicalement assistée, on naît toujours de l'union d'un spermatozoïde et d'un ovocyte. Peut-être que dans quelques générations, ce sera différent, que se posera le problème du clonage, qui est interdit... Il nous semble donc légitime que tout enfant qui naît puisse avoir accès à ses origines. Cela posera d'autres problèmes, comme celui du nombre de donneurs. Mais avoir accès à ses origines nous semble consubstantiel à l'identité de la personne humaine.

M. Jean-Jacques Zambrowski. – Sur le prélèvement *post mortem*, on a vu récemment un militaire congeler quelques-uns de ses spermatozoïdes avant de partir en

opération extérieure, et son épouse, alors qu'il était décédé en opération, demander à porter un enfant de lui. On est là dans une situation particulière qu'il faut naturellement savoir reconnaître légitimement et autoriser. Il serait inhumain, non éthique et non conforme à notre tradition, à nos valeurs culturelles de l'interdire. Il en est autrement de tout ce qui serait de l'ordre du commercial.

Sur le prélèvement des organes *post mortem*, nous faisons partie du petit nombre de pays qui, pour l'instant, se contente de la non-opposition. Malgré les campagnes, il nous semble qu'il serait opportun d'aller plus loin, d'informer largement les gens sur la possibilité qu'a chacun de refuser à ce qu'un prélèvement soit opéré, sur la carte vitale par exemple. Les accidentés de la route fournissent tragiquement un large contingent d'individus jeunes dont les organes feraient la survie d'un nombre très important d'individus, mais il faut que la population – donneurs et receveurs potentiels – en soit informée et que cela fasse partie d'un consensus culturel. Or pour l'instant, l'Agence de la biomédecine a été extrêmement discrète dans sa communication, et c'est dommageable à l'expansion nécessaire du don d'organes, qu'il s'agisse de cœurs, de reins, de poumons ou de foies. Le prélèvement *post mortem* est donc une opportunité formidable, à condition que chacun soit éclairé sur le besoin et sur le fait que l'absence d'opposition vaut implicitement consentement.

Nous avons, en matière de greffes d'organes, un dispositif remarquable, une circulation des organes à travers la France qui est merveilleusement organisée, une gratuité des organes que beaucoup de pays nous envie, des équipes chirurgicales prêtes dans chaque établissement, des infirmières de greffes qui sont prêtes à gérer la chose pour les équipes chirurgicales en permanence, un financement par l'assurance maladie qui ne pose aucun problème. Or mieux vaut être greffé du rein que d'être à la dialyse trois fois par semaine pour le restant de ses jours.

M. Thierry Lagrange. – Sur le don d'organes *post mortem*, je partage totalement les propos du professeur Zambrowski. Par ailleurs, le texte traite de manière équilibrée la question de l'anonymat : la levée de celui-ci sur la base du volontariat semble une très bonne chose. Enfin, comme vous vous en doutez, nous sommes très attachés à la gratuité du don.

Mme Joëlle Mounier. – Pour en revenir au sujet de l'anonymat, je considère qu'un adulte a besoin et a le droit de connaître ses racines. Cette information est nécessaire à la construction de son individualité biologique et génétique, le risque étant qu'il soit perturbé toute sa vie par la zone d'ombre qui entoure celles-ci. Cela étant, il faut respecter la liberté de choix : toutes les personnes ne souhaitent pas forcément connaître leurs origines.

Mme Christiane Vienne. – Le projet de loi ouvre la possibilité à celui ou celle qui s'interrogerait sur une pathologie pouvant être liée au patrimoine génétique d'une personne décédée de pratiquer des tests génétiques sur ce mort. Le dispositif repose sur la notion de consentement éclairé qui, dans ce cas précis, est un peu biaisée. D'une certaine façon, on peut considérer que le droit des vivants prévaut sur celui des personnes déjà mortes.

Mme Michelle Meunier. – Merci à tous pour la clarté de vos propos. Plusieurs d'entre vous ont regretté le caractère un peu trop technique du texte. Auriez-vous adressé les mêmes reproches au précédent projet de loi relatif à la bioéthique ?

Certains d'entre vous ont replacé ce texte dans le contexte géopolitique actuel et évoqué la nécessité de tenir des débats annuels. Pour faire vivre ce projet de loi, jugez-vous utile de prévoir un délai de réexamen du texte plus resserré ?

Mme Vienne a évoqué la problématique des personnes transgenres, hélas absente du texte. Toutefois, un amendement visant à améliorer la prise en charge des enfants intersexes a été adopté à l'Assemblée nationale. L'idée d'un consentement des familles aux traitements proposés à ces enfants figure désormais dans le projet de loi. Qu'en pensez-vous ?

Mme Christiane Vienne. – Le sujet des enfants et des adultes transgenres est délicat. Nous regrettons que cette thématique ait été occultée, car les personnes concernées, l'enfant lui-même, les parents, et parfois même les médecins, sont en détresse.

Dès que l'enfant identifie clairement le genre qui lui correspond le mieux, il faut déterminer le meilleur moment à partir duquel on peut lui administrer un traitement hormonal. En France, on considère généralement qu'il faut le faire avant la fin de sa maturité sexuelle. À l'inverse, en agissant trop vite, on risque de perturber le développement de l'enfant.

Mme Marie-Thérèse Besson. – Le texte est en effet extrêmement technique, ce qu'illustre parfaitement le questionnaire que vous nous avez adressé, puisqu'il comporte des questions auxquelles il est impossible de répondre si l'on n'est pas le spécialiste du sujet !

La formation des médecins est un enjeu essentiel. Certains médecins, qui y sont confrontés au quotidien, sont sûrement très au clair sur les sujets de bioéthique, mais je ne suis pas certaine que ce soit le cas de l'ensemble des médecins généralistes. Il faudrait peut-être réfléchir à mieux former ces médecins, car ce sont à eux que s'adressent les patients la plupart du temps quand ils ont une question en la matière.

Mme Joëlle Mounier. – Le texte comporte beaucoup d'aspects techniques, mais c'est le propre d'un projet de loi relatif à la bioéthique que de répondre à des questions complexes, comme la recherche sur les cellules souches ou l'embryon. Ce texte doit certes promouvoir des principes éthiques généraux, mais il doit aussi encadrer de manière précise tous les usages et les procédures dans leur complexité.

M. Pascal Neveu. – La technicité du texte n'est pas gênante. Il est bien construit, même si des aménagements pourraient être envisagés, notamment pour tenir compte des suggestions que nous pourrions faire au travers des réponses à votre questionnaire.

En tout cas, le texte doit encadrer les usages existants. Idéalement, il faudrait essayer d'anticiper les évolutions, car la loi arrive souvent trop tardivement. En réalité, il s'agit d'un débat de prospective : il faut déjà penser le monde de demain et s'interroger sur ce qui se passera dans trente ou cinquante ans. Aujourd'hui, nous estimons qu'il faut légaliser les usages, tout en les encadrant pour éviter les débordements.

Prenons l'anonymat du don : plusieurs études montrent que le nombre de donneurs a chuté dans les pays nordiques après sa levée. Je pense pour ma part qu'il faut maintenir un droit à l'anonymat, tout en inventant un dispositif qui permettrait de dévoiler le nom du donneur au bout d'un certain temps, dix-huit ou vingt ans par exemple. Après tout, l'identité d'un individu ne se construit pas uniquement à partir de ses origines. Cela étant, certaines problématiques génétiques et médicales soulèvent de grandes interrogations, qui légitiment la création d'un fichier centralisé des données relatives aux donneurs.

M. Thierry Lagrange. – Il nous semble que les choix que reflétera la loi une fois promulguée devront être évalués et réajustés avant même la révision prévue dans la prochaine loi relative à la bioéthique.

Mme Élisabeth Doineau, présidente. – Notre questionnaire sert à ouvrir la discussion. Nous avons besoin de vos lumières, car il est normal que nous doutions sur des sujets qui sont très techniques, mais qui font aussi écho à notre histoire personnelle.

M. Jean-Jacques Zambrowski. – Vous n’allez pas manquer d’auditionner des techniciens capables d’apporter l’expertise la plus juste sur les multiples questions que vous vous posez. Beaucoup d’entre nous ont aussi une connaissance technique de ces dossiers. Seulement, nous nous exprimons en tant que représentants des courants de pensée et souhaitons apporter un simple témoignage sur ces enjeux éthiques.

De notre point de vue, le texte ne pose pas de problème sur le plan technique. Tel qu’il est, il nous paraît approprié. Notre rôle est de faire en sorte que vous ne perdiez pas de vue le contexte éthique témoignant de l’ensemble des valeurs qui fondent notre identité nationale depuis plusieurs siècles. La mode ou la technique ne doit pas balayer les fondements de notre réflexion sur ces sujets.

La notion d’anticipation est essentielle. Aujourd’hui, par exemple, nous parlons du réchauffement climatique et des mesures à prendre en urgence pour en limiter les effets. Mais qu’aurait-on pu ou dû faire pour l’éviter ? Les décisions que vous prendrez pourront paraître parfaitement licites et vraisemblables dans le contexte actuel, mais il faudra veiller à ne pas mettre en cause nos valeurs fondamentales, sauf à décider qu’il faut impérativement en changer. Nous ne sommes pas conservateurs par principe : nous accueillons le progrès, mais pas à n’importe quel prix !

M. Alain-Noël Dubart. – Je voudrais simplement revenir sur la notion de suivi. Jusqu’à présent, les lois relatives à la bioéthique étaient révisées à intervalles réguliers sur des sujets qui ne touchent pas fondamentalement l’organisation de la société.

Avec cette loi, il n’en est plus de même, car de nouveaux problèmes apparaissent. En nous contentant d’une révision tous les cinq ans, nous nous exposons à un certain nombre de dérives. En effet, la loi a un caractère général et ne peut pas traiter certains cas particuliers qui nécessiteraient d’être abordés dans un délai restreint. Nous proposons, comme nous l’avons fait lors de notre audition à l’Assemblée nationale, que le Parlement crée une commission de suivi permanente à côté du Comité consultatif national d’éthique, de sorte à pouvoir suivre l’évolution des techniques, l’application de la loi et l’évolution des situations nécessitant des réponses circonstanciées. Cette commission de suivi se composerait des représentants des différents courants de pensée et aurait pour mission d’examiner des sujets très pratiques et concrets.

M. Jean-Jacques Zambrowski. – Il ne faudrait pas qu’une instance administrative et, *a fortiori*, une décision individuelle viennent finalement clore un débat qui nécessite un consensus sociétal. Le rôle de l’administration ne consiste pas à décider à la place du législateur sur des sujets sur lesquels celui-ci n’a pas voulu trancher.

Mme Marie-Thérèse Besson. – Nous sommes favorables à l’idée d’une commission de suivi, ce qui n’exclut pas une révision de la loi tous les cinq ans pour appréhender les sujets dans leur globalité.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Monsieur Zambrowski, vous avez estimé que le rôle du législateur n’était pas de chercher à conserver un passé révolu, mais pas non plus de promouvoir un futur sans contrôle. Dans la mesure où le lien de filiation serait créé

ab initio, non plus sur le fondement de la vérité biologique ni même de la vraisemblance, mais sur le fondement de la volonté individuelle, comment exercer ce contrôle ?

M. Jean-Jacques Zambrowski. – Le contrôle s’inscrit dans la démarche de prudence dont j’ai déjà parlé. Nous n’admettons pas de vérité que nous n’ayons pas dûment scrutée, ce qui suppose de bien peser le pour et le contre avant d’ouvrir le champ des expérimentations. Ce contrôle pourrait s’exercer, si vous le jugez utile, au travers d’une instance qui regrouperait des personnes intéressées par ces sujets, qui suivraient l’évolution de la loi dans l’intervalle de deux révisions pour vérifier que la loi ne comporte aucun vice caché.

Aujourd’hui, on est conscient que le laxisme mène à l’imprudence et à de possibles catastrophes. On ne peut pas faire n’importe quoi au nom de la liberté individuelle.

Mme Élisabeth Doineau, présidente. – Justement, nos concitoyens nous disent parfois que l’ouverture de la PMA revient à faire n’importe quoi et qu’elle mène à la GPA. Il est parfois difficile de trouver le ton juste pour bien faire comprendre les choses.

M. Jean-Jacques Zambrowski. – Sauf à imaginer que la PMA entraîne automatiquement la GPA à moyen terme, l’idée qui paraît faire consensus aujourd’hui, c’est que le fait d’aider un couple, notamment de femmes, à aller jusqu’au bout du désir de maternité, qui est différent du désir de grossesse en ce qu’il implique un désir de transmission et en ce qu’il semble correspondre à la biologie même de notre espèce, est compréhensible.

En revanche, le désir d’une femme célibataire d’avoir un enfant doit être examiné très soigneusement, sauf à fabriquer une espèce d’orphelin. Le droit à l’enfant doit-il prendre le pas sur le droit de l’enfant ? Il vous appartient de porter un regard éthique sur cette question, regard que nous pouvons éclairer sans pour autant gouverner à votre place.

Les couples d’homosexuels masculins ayant un désir semblable nous paraissent poser un autre problème. En conséquence, on introduit *ipso facto* une inégalité de traitement entre les couples homosexuels masculins et féminins. Il faut là encore s’interroger sur les conséquences d’une telle mesure, non pas seulement sur les enfants de ces couples, en raison de potentiels risques de nature psychologique, mais sur la société qui en résultera.

Mme Christiane Vienne. – Je souhaite attirer votre attention sur le fait que, dans le domaine de la parentalité, on parle généralement d’engendrement et pas seulement de filiation. Les modèles familiaux sont multiples et évoluent au cours de la vie : une femme seule ne restera peut-être pas seule, un couple marié ne le reste pas toujours très longtemps. On doit travailler sur des modèles en évolution permanente pour aborder ce genre de thématiques. C’est la raison pour laquelle la question de l’égalité est devenue tellement importante, beaucoup plus qu’elle ne l’était à l’époque où ces modèles étaient figés. Aujourd’hui, ce qui est vrai pour l’un doit l’être pour l’autre, quelles que soient les circonstances de sa vie, ce qui rend le travail du législateur passionnant.

Mme Marie-Thérèse Besson. – Notre société est en constante évolution. C’est pourquoi notre méthode de travail repose sur un questionnement permanent.

Sur ces sujets de bioéthique, en particulier la famille et la filiation, il est difficile de dissocier raison et sentiments. Il faut donc veiller à les aborder dans leur globalité.

Mme Catherine Di Folco. – Madame Besson, sauf erreur de ma part, vous avez parlé tout à l’heure d’un enfant né d’un couple de femmes. Même si le monde est en pleine mutation, cela me paraît tout à fait impossible.

Mme Marie-Thérèse Besson. – Vous avez raison, madame la sénatrice. J’aurais dû parler d’un enfant né du désir de deux femmes vivant en couple.

Mme Élisabeth Doineau, présidente. – Merci à tous pour votre contribution à la réflexion sur l’évolution de notre société.

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

La réunion est close à 12 h 25.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 11 NOVEMBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 12 novembre 2019

à 14 h 15

Salle Médicis

- Audition de M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation, dans la perspective de l'examen au Sénat du projet de loi de finances pour 2020 (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 746 (2018-2019) de M. Henri Cabanel visant à prévenir le suicide des agriculteurs.
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 48 (2019-2020) de Mme Sophie Primas visant à garantir le libre choix du consommateur dans le cyberspace.

à 17 h 30

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Julien Denormandie, ministre de la ville et du logement, dans la perspective de l'examen au Sénat du projet de loi de finances pour 2020.

Mercredi 13 novembre 2019

à 9 h 30

Salle Médicis

- Audition de M. Jean-Bernard Lévy, président-directeur général d'Électricité de France (EDF) (Ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

- Examen du rapport pour avis de M. Alain Chatillon sur les crédits du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » du projet de loi de finances pour 2020.

à 16 h 30

Salle Clemenceau

- Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances, dans la perspective de l'examen au Sénat du projet de loi de finances pour 2020 (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 13 novembre 2019

à 9 h 30

Salle René Monory

- Examen du rapport pour avis de MM. Joël Guerriau et Gilbert Roger sur le programme 212 – Soutien de la politique de défense – de la mission « Défense » (vote réservé).
 - Examen du rapport pour avis de MM. Robert del Picchia et André Vallini sur le programme 185 - Diplomatie culturelle et d'influence - de la mission « Action extérieure de l'Etat ».
 - Vote sur l'avis de la commission sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ».
 - Examen du rapport pour avis de MM. Olivier Cadic et Rachel Mazuir sur le programme 129 – Coordination du travail gouvernemental (cyber ; SGDSN) – de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».
 - Examen du rapport pour avis de Mme Joëlle Garriaud-Maylam et M. Raymond Vall sur les programmes 844 – France Médias Monde et 847 – TV5 Monde – de la mission « Avances à l'audiovisuel public ».
 - Examen du rapport et du texte proposé par la commission pour la proposition de loi n° 706 (2018-2019) 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 (Mme Gisèle Jourda, rapporteure).
- Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au 12 novembre 2019 à 12 heures

Commission des affaires sociales

Mardi 12 novembre 2019

à 13 h 30 et à l'issue de la séance de l'après-midi

Salle n° 213

- Examen des amendements sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

Mercredi 13 novembre 2019

à 8 h 30 et éventuellement, à l'issue de la séance de l'après-midi

Salle n° 213

- Suite de l'examen des amendements sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

- Désignation des candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi de M. Philippe Mouiller et plusieurs de ses collègues tendant à instituer une carte Vitale biométrique (n° 517, 2018-2019) (Rapporteuse : Mme Catherine Deroche).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au 8 novembre 2019 à 12 heures.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 13 novembre 2019

à 9 h 30

Salle Clemenceau

- Examen du rapport pour avis sur les mesures fiscales relatives à l'environnement et aux transports de la première partie du projet de loi de finances pour 2020 (M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis).

- Examen, en première lecture, du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 689 (2018-2019) tendant à réguler « l'hyper-fréquentation » dans les sites naturels et culturels patrimoniaux (M. Jérôme Bignon, rapporteur).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au 8 novembre 2019 à 12 heures

- Communication relative au déplacement d'une délégation de la commission en Nouvelle-Calédonie.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 12 novembre 2019

à 17 h 30

Salle n° 245

- Audition de M. Didier Guillaume, ministre de l'agriculture et de l'alimentation, sur le projet de loi de finances pour 2020 (crédits Enseignement technique agricole de la mission Enseignement scolaire et crédits Enseignement supérieur et recherche agricoles de la mission Recherche et enseignement supérieur).

Mercredi 13 novembre 2019

à 9 h 30

Salle n° 245

- Désignation, en application de l'article 9 du Règlement du Sénat, d'un membre appelé à siéger au sein du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (un siège à pourvoir).

- Examen du rapport pour avis de M. Michel Laugier sur les crédits Presse et de Mme Françoise Laborde sur les crédits Livre et industries culturelles de la mission Médias, Livre et industries culturelles du projet de loi de finances pour 2020.

à 16 h 45

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, et de M. Gabriel Attal, secrétaire d'État, sur le projet de loi de finances pour 2020.

Jeudi 14 novembre 2019

à 10 h 30

Salle n° 245

- Examen du rapport pour avis de MM. Jacques Gersperrin sur les crédits Enseignement scolaire et Antoine Karam sur les crédits Enseignement technique agricole de la mission Enseignement scolaire du projet de loi de finances pour 2019.

Commission des finances

Mardi 12 novembre 2019

à 14 h 30

Salle n° 131

- PLF 2020 – Examen des rapports de :

. M. Philippe Dominati, rapporteur spécial, sur les programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale » de la mission « Sécurités » ;

. M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial, sur le programme « Sécurité et éducation routières » de la mission « Sécurités » et le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » (et communication sur son contrôle budgétaire sur l'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI)) ;

. M. Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial, sur le programme « Sécurité civile » de la mission « Sécurités ».

- PLF 2020 – Examen du rapport de M. Jacques Genest, rapporteur spécial, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

Mercredi 13 novembre 2019

à 8 h 30

Salle n° 131

- PLF 2020 – Examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2020 – Tome II du rapport général (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général).

- PLF 2020 - Examen du rapport de MM. Yvon Collin et Jean-Claude Requier, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Aide publique au développement » et le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».
- PLF 2020 – Examen du rapport de MM. Alain Houpert et Yannick Botrel, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

à 16 h 30

Salle n° 131

- PLF 2020 - Examen du rapport de M. Emmanuel Capus et Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Travail et emploi » (et articles 79 et 80).

Jeudi 14 novembre 2019

à 14 h 30

Salle n° 131

- Examen du rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2019 (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général), sous réserve de sa transmission.
- PLF 2020 - Examen du rapport de MM. Vincent Éblé et Julien Bargeton, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Culture ».
- PLF 2020 - Examen du rapport de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, sur la mission « Médias, livres et industrie culturelle » et le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » (et communication sur son contrôle budgétaire sur le financement de l'audiovisuel extérieur).
- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances rectificative pour 2019, sous réserve de sa transmission.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale

Mercredi 13 novembre 2019

à 9 h 30

Salle n° 216

- Examen du rapport de Mme Muriel Jourda et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 134 (2018-2019), tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des enfants, présentée par Mme Eliane Assassi et plusieurs de ses collègues.
- Examen du rapport pour avis de M. Pierre-Yves Collombat sur le projet de loi de finances pour 2020 (mission « Administration générale et territoriale de l'État »).
- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Pierre Sueur sur le projet de loi de finances pour 2020 (mission « Pouvoirs publics »).

- Examen du rapport pour avis de M. Jean-Yves Leconte sur le projet de loi de finances pour 2020 (mission « Direction de l'action du Gouvernement » et budget annexe « Publications officielles et informations administratives »).

Jeudi 14 novembre 2019

à 11 h 30

Salle Médecis

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et le projet de loi modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (sous réserve de leur dépôt).

- Audition de M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur, sur le projet de loi de finances pour 2020 (ouverte à la presse – Captation vidéo).

Commission d'enquête afin d'évaluer l'intervention des services de l'état dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen

Mardi 12 novembre 2019

à 9 heures

Salle n° 245

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 9 heures :

- Audition de Mme Delphine Batho, ancienne ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

à 10 heures :

- Audition de Mme Corinne Lepage, avocate spécialiste du droit de l'environnement.

à 14 h 30

Salle René Monory

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

à 18 heures

Salle René Monory

- Communication de M. Jean-Pierre Vogel, sénateur, sur le système d'alerte et d'information des populations.