

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES .....</b>	<b>7087</b>
• <i>Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances.....</i>	<i>7087</i>
<b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	<b>7105</b>
• <i>Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social - Examen des motions sur le texte de la commission.....</i>	<i>7105</i>
• <i>Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social - Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>7105</i>
• <i>Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>7119</i>
• <i>Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>7131</i>
• <i>Situation des urgences hospitalières, en liaison avec l'organisation de la permanence des soins - Examen du rapport d'information.....</i>	<i>7135</i>
• <i>Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale - État des lieux et perspectives des mesures incitatives au développement de l'offre de soins primaires dans les zones sous-dotées - Examen du rapport d'information.....</i>	<i>7147</i>
• <i>Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social – Désignation des candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire.....</i>	<i>7164</i>
<b>COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION .....</b>	<b>7165</b>
• <i>Chronologie des médias - Ouverture par Christophe Tardieu, secrétaire général du centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).....</i>	<i>7165</i>
• <i>Chronologie des médias - Audition conjointe de représentants des producteurs, créateurs, exploitants et distributeurs.....</i>	<i>7170</i>
• <i>Chronologie des médias - Audition conjointe de représentants des télévisions gratuites.....</i>	<i>7189</i>
• <i>Chronologie des médias - Audition conjointe de représentants des télévisions payantes.....</i>	<i>7197</i>
• <i>Audition de M. Éric Léandri, président-fondateur de Qwant.....</i>	<i>7205</i>
• <i>Audition de Mme Laura Flessel, ministre des sports.....</i>	<i>7207</i>
• <i>Audition de M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État chargé du numérique.....</i>	<i>7223</i>
• <i>Chronologie des médias - Communication.....</i>	<i>7239</i>

**COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ..... 7247**

- *Audition de M. Jacques Mézard, Ministre de la Cohésion des territoires ..... 7247*
- *Article 13 de la Constitution – Audition de Mme Catherine Guillouard, candidate proposée aux fonctions de président-directeur général de la Régie autonome des transports parisiens.... 7258*
- *Vote sur la proposition de nomination aux fonctions de Président-directeur général de la Régie autonome des transports parisiens..... 7273*
- *Déplacement de la commission en Australie - Communication..... 7273*
- *Désignation d'un rapporteur ..... 7278*

**COMMISSION DES FINANCES..... 7279**

- *Contrôle budgétaire – Maquette budgétaire de la mission « Remboursements et dégrèvements » – Communication ..... 7279*
- *Contrôle budgétaire – Agence France-Muséums – Communication ..... 7285*
- *Politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes ..... 7292*
- *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016 - Examen du rapport..... 7306*
- *Projet de décret d'avance, relatif au financement de dépenses urgentes - Communication et adoption de l'avis de la commission ..... 7315*
- *Débat d'orientation des finances publiques (DOFP) – Examen du rapport d'information ..... 7324*
- *Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social – Examen des amendements de séance sur l'article 9 délégué au fond ..... 7330*
- *Contrôle budgétaire – Dépenses de santé des personnes détenues – Communication (sera publié ultérieurement)..... 7331*
- *Contrôle budgétaire – Sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT) – Communication (sera publié ultérieurement) ..... 7331*
- *Contrôle budgétaire – Agence nationale de la recherche (ANR) et financement de la recherche sur projets – Communication (sera publié ultérieurement) ..... 7331*
- *Nomination des membres d'un groupe de travail sur l'évolution de la taxe d'habitation..... 7331*

**COMMISSION DES LOIS ..... 7333**

- *Questions diverses..... 7333*
- *Projet de loi organique et projet de loi pour la régulation de la vie publique - Désignation des candidats pour faire partie des éventuelles commissions mixtes paritaires ..... 7333*

- *Questions diverses*..... 7333

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 31 JUILLET ET A VENIR**

..... **7335**



**COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES****Mardi 25 juillet 2017****- Présidence de M. Jean Claude Lenoir, président -***La réunion est ouverte à 16 heures.***Audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances**

La commission procède à l'audition de M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances.

**M. Jean Claude Lenoir, président.** – Je suis heureux de recevoir, pour la première fois en sa qualité de ministre de l'économie et des finances, mon compatriote normand Bruno Le Maire. Il sera question, monsieur le ministre, de compétitivité et de croissance, de l'accent que vous mettez sur la recherche et l'innovation, des outils pour accompagner les PME et les très petites entreprises. Vous nous parlerez également de la filière nucléaire, sujet auquel nous prêtons la plus grande attention : vous nous direz où en sont la recapitalisation et la gouvernance d'Areva et d'EDF. S'agissant du secteur automobile, vous nous parlerez du dossier GM&S, dans lequel vous êtes fortement impliqué. Bien d'autres sujets mériteront également d'être abordés, comme celui de l'industrie pétrolière et de la pétrochimie, et c'est pourquoi, sachant que le temps nous est compté, je ne m'étendrai pas davantage.

**M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances.** – Je vous remercie de votre accueil et veux dire à Jean-Claude Lenoir que je n'oublie pas le rôle décisif qu'il a joué il y a quelques années lors d'une opération que nous avons menée autour de Gaz de France. Je veux saluer ici son efficacité dans ce travail conjoint qui peut servir de modèle pour les décisions futures que nous avons à prendre.

Un mot, pour commencer, sur la situation économique dans laquelle nous nous trouvons. Des signaux positifs, on le sait, se font sentir : le retour de la croissance dans la zone euro, le niveau de la croissance mondiale, l'indicateur de confiance des entrepreneurs, positif dans beaucoup de secteurs, comme le bâtiment ou les services. Les vents semblent donc légèrement plus favorables – je pèse mes mots, car nous sommes encore loin d'avoir renoué avec une croissance forte et puissante.

Nous avons aussi à faire face à cette réalité plus structurelle qu'est la révolution des technologies. Je pense à l'irruption des données numériques, à l'intelligence artificielle, qui vont bouleverser un certain nombre de secteurs industriels, de services, et de conceptions même du travail. Ce bouleversement appelle à une réflexion sur notre modèle économique mais aussi en matière d'éducation, de formation, d'apprentissage, d'alternance, de conception de la vie professionnelle. Je crois, pour ma part, que cette révolution technologique est une chance considérable pour la France.

Nous nous trouvons, enfin, dans un environnement commercial tendu. Les relations entre les grandes puissances, notamment les Etats-Unis et la Chine, sur la question de l'acier, sont extraordinairement dures, avec les risques de conflit économique que cela comporte, non seulement entre ces deux puissances mais aussi avec l'Union européenne. J'ai

pu le constater il y a quelques jours encore, au G20. Ces tensions, sur l'acier, sur l'accès aux marchés publics, peuvent conduire à des guerres commerciales et affecter la croissance.

Dans ce contexte, comment se situe la France ? Bien du point de vue du potentiel, mal du point de vue de la réalisation. En termes de technologie, de tissu industriel, de formation, de savoir-faire, d'intelligence et de compétitivité de nos salariés, nous disposons d'atouts exceptionnels, mais nous évoluons dans un modèle économique et social dépassé, dont témoignent les chiffres que vous connaissez : le niveau de dépense publique est en France le plus élevé de tous les pays européens, à 56,2 % du PIB, contre 46 % en moyenne dans les autres Etats européens ; nos prélèvements obligatoires sont parmi les plus élevés de l'Union européenne, à 44 %, contre 40 % en moyenne, alors même que nos performances économiques sont moins bonnes que celles des autres Etats européens – croissance plus faible, chômage plus fort. J'invite tous ceux qui disent que la dépense publique est la solution à considérer ces résultats. Si tel était le cas, vu notre niveau de dépense, nous devrions avoir le taux de chômage le plus faible et le niveau de croissance le plus élevé ; or, c'est le contraire. À tous ceux qui critiquent nos décisions, sur les APL, les aides personnalisées au logement, sur le budget de la Défense, je pose la question : où réduire la dépense publique ? Ce ne sont jamais des choix faciles, car il y a toujours une bonne raison de dépenser davantage d'argent public. Bien sûr que l'on aimerait augmenter les retraites des plus modestes, donner plus d'APL aux étudiants, rembourser mieux les soins, soutenir l'investissement des collectivités territoriales, doter nos armées d'équipements flambant neuf, recruter plus de policiers, d'enseignants... Mais à ce compte, chaque dépense se justifie, on reste sur la même ligne, et nous sombrons.

Le choix que nous avons fait avec le Premier ministre, avec le Président de la République est un choix totalement différent, et nous l'assumons. C'est celui d'une transformation en profondeur du modèle économique et du modèle social français.

Cette transformation passe d'abord par des réformes de structure. Priorité a ainsi été donnée à la refondation du marché du travail, et je salue ici l'action exceptionnelle de Muriel Pénicaud. Le projet de loi d'habilitation qu'elle porte s'appuie sur quatre volets : nouvelle articulation des accords d'entreprise et de branche, simplification du dialogue social, sécurisation des relations de travail, notamment en matière de licenciement, plafonnement des indemnités prud'homales. Cette transformation du code du travail n'est que la première des transformations que nous porterons, avec le Premier ministre, à compter de la fin de cette année : la modernisation de l'assurance chômage, la modernisation et la simplification des régimes de retraite, la transformation du système de formation professionnelle, celle de notre système de construction et d'aide au logement, qu'a annoncée ce matin Jacques Mézard. Si nous voulons que la France exploite à plein les qualités dont elle dispose, il faut opérer ces transformations structurelles. Comme ministre de l'économie et des finances, je suis le gardien de cet engagement, au nom des orientations fixées par le Président de la République. L'autre volet important de ces transformations réside dans le soutien aux entrepreneurs et à l'innovation – j'y reviendrai.

Deuxième grand chantier, la fiscalité. Transformer notre modèle économique, c'est aussi transformer notre système fiscal, avec un objectif stratégique, baisser les impôts d'un point sur cinq ans, tant pour les ménages que pour les entreprises. Au profit de ceux qui travaillent, nous faisons un choix tout simple : le travail doit payer. C'est pourquoi nous avons décidé de supprimer toutes les cotisations salariales sur l'assurance chômage et sur l'assurance maladie, en finançant la mesure – et nous l'assumons – par une augmentation de 1,7 point de CSG au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Le soutien aux ménages, c'est aussi la suppression

progressive de la taxe d'habitation – qui, je n'en doute pas, fait ici débat – pour 80 % des ménages. Nous la réaliserons en trois tranches, la première débutant au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Les entreprises aussi doivent bénéficier de cet allègement de la fiscalité, car par rapport aux entreprises européennes, en particulier allemandes, notre niveau de fiscalité est trop lourd et trop complexe. Nous entendons donc ramener l'impôt sur les sociétés à 25 %, contre 33 % actuellement, sur l'ensemble du quinquennat. C'est une transformation majeure de notre système fiscal pour les entreprises. Alléger, c'est aussi transformer le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, le CICE, en allègement de charges direct, afin de simplifier le dispositif au bénéfice des PME et des TPE. Nous le ferons à partir de 2019. Soutenir les entreprises et l'investissement, c'est supprimer l'ISF (impôt de solidarité sur la fortune), et nous l'assumons. En supprimant la part qui porte sur les valeurs mobilières, pour ne le faire plus porter que sur les valeurs immobilières, nous en supprimons les trois quarts. Nous ne le faisons pas pour faire plaisir « aux riches », comme j'entends dire ici ou là ; nous le faisons parce que c'est ce qui permettra de financer l'investissement, de soutenir le risque, l'audace, le placement dans des valeurs mobilières plutôt qu'immobilières, pour financer notre économie. Il n'y a là aucun cadeau, mais un choix politique, celui de soutenir les entrepreneurs, le risque, ce qui créera de la richesse pour les Français. La simplification, enfin, passera par la mise en place d'un prélèvement forfaitaire unique de 30 % sur les revenus du capital en lieu et place de la myriade des dispositifs actuels, complexes et illisibles. C'est un facteur d'attractivité pour notre économie.

Le troisième grand chantier est celui de l'innovation. Une économie qui réussit, c'est une économie qui innove vite, qui innove bien, qui innove fort. Vous le voyez tous dans vos territoires. Ce peut être dans l'agriculture de précision, comme nous l'avons vu avec Sophie Primas dans les Yvelines ; ce peut être avec la viticulture nouvelle et la biodynamique ; ce peut être dans l'industrie de pointe, dans les nanotechnologies, dans la robotisation et la numérisation, comme on le voit pour le décolletage dans la vallée de l'Arve. Nous maintiendrons donc le crédit d'impôt recherche, le CIR, qui a fait ses preuves : aucune raison de le modifier, sans compter qu'un peu de stabilité ne nuira pas à notre système fiscal. Nous mettrons en place un fond de 10 milliards d'euros pour l'innovation de rupture, qui sera financé à compter de septembre prochain par la cession d'actifs de l'Etat dans des entreprises du secteur concurrentiel. Et là aussi, j'assume totalement ce choix. Plutôt qu'avoir de l'argent de l'Etat placé dans des entreprises pour rapporter des dividendes qui sont reversés au budget et alimentent la dépense publique, nous préférons investir sur l'innovation de rupture.

Car quel doit être le rôle de l'Etat dans l'économie ? Son rôle, ce n'est pas de gérer des entreprises à la place des entrepreneurs. L'Etat a d'abord un rôle de régulation ; c'est lui qui fixe les règles, le cap. Cela vaut à l'échelle locale, nationale et internationale. Nous nous battons donc, au niveau national, pour lutter contre la fraude fiscale et faire en sorte que chacun respecte les règles de notre économie de marché. Nous le ferons aussi à l'échelle européenne. Gérard Darmanin a annoncé ce matin que nous ouvrons la porte à un accord avec Google, pour parvenir, sur une base transactionnelle, à un règlement du contentieux qui nous oppose à cette grande entreprise. Ce que je souhaite, comme ministre de l'économie et des finances, c'est que les GAFA, les grandes entreprises du numérique que sont Google, Amazon, Facebook, Apple, payent aux Etats les impôts qu'elles leur doivent. On ne peut pas admettre que de grandes entreprises de taille mondiale, qui utilisent des millions de clients en Europe, ne payent pas d'impôts aux Etats européens ; que ces grandes entreprises, qui utilisent les données de millions de consommateurs français, payent des sommes dérisoires au Trésor public français. Ces entreprises sont les bienvenues en Europe, pour y commercer, mais elles doivent être taxées à hauteur du chiffre d'affaires qu'elles

réalisent dans les pays européens. A compter du prochain conseil des ministres européens de Tallinn, mi-septembre, nous porterons, avec nos amis allemands, une nouvelle proposition, pour obtenir la taxation des GAFAs à hauteur du chiffre d'affaires qu'ils réalisent sur le territoire européen. La notion d'établissement stable, qui sert aujourd'hui de référence à la taxation, ne fonctionne pas correctement. Nous continuerons d'appuyer les initiatives engagées au niveau de l'Europe et de l'OCDE, mais je pense qu'il faut aller plus vite, et reprendre la main, car pas un citoyen, pas un chef d'entreprise ne peut comprendre qu'il ait à payer ses impôts à un niveau aussi élevé tandis que les géants du numérique, dont le chiffre d'affaires s'élève à des centaines de milliards d'euros ne payent pas, en France ni en Europe, les sommes qui sont dues.

Le rôle de l'Etat, c'est également de rester présent dans des secteurs stratégiques et de veiller à la défense des intérêts stratégiques de notre nation – je pense au nucléaire, à l'énergie, à la Défense, à tous les secteurs vitaux pour notre économie. Il a vocation à empêcher les investissements offensifs sur des activités stratégiques, quel que soit le secteur d'activité. Nous garantirons la protection de nos intérêts économiques stratégiques face aux investisseurs prédateurs qui ne sont pas là pour développer notre économie mais pour récupérer une mise financière au détriment de l'emploi et de la croissance en France.

Enfin, le rôle de l'Etat est aussi d'être attentif aux plus faibles. Il n'y a pas d'un côté la France qui réussit et de l'autre la France qui échoue. Il y a une seule France. Il n'y a pas d'un côté des Français engagés dans la mondialisation, ouverts sur la numérisation de la société, bien formés, qui ont des emplois et, de l'autre, des Français qui seraient voués au chômage de longue durée, dépourvus des qualifications nécessaires, dans des territoires abandonnés de la République. Il y a un seul peuple français et tout le peuple français doit bénéficier du retour de la croissance et de la transformation économique. C'est pour cela que, avec Benjamin Griveaux, nous nous battons autant pour GM&S, quand certains, parfois, nous disent que nous devrions laisser tomber, jugeant qu'une usine d'emboutissage dans la Creuse est sans avenir. Je suis allé à La Souterraine : j'ai rencontré les ouvriers qui, à la cinquantaine, ont consacré trente années de leur vie à cette usine, j'ai pu voir que les machines sont en bon état de marche. Aller leur dire que pour eux c'est fini ? C'est trop facile. Je me battrais jusqu'au bout, avec toute l'énergie nécessaire, pour que l'entreprise GM&S continue à se développer dans les années qui viennent. C'est dur, je n'ai aucune garantie de résultat, je ne puis vous dire aujourd'hui si l'entreprise restera ouverte, si les salariés feront ce choix ; il y a beaucoup d'obstacles sur le chemin, mais je puis vous garantir qu'avec Benjamin Griveaux, avec le Premier ministre, avec le Président de la République, nous mettrons toute l'énergie nécessaire pour affirmer que l'industrie, dans les territoires, ce n'est pas fini. La désindustrialisation commence au jour où l'on baisse les bras. Nous, nous ne baissons pas les bras.

Vous qui êtes les représentants des territoires, vous savez que cette bataille pour le maintien de l'industrie dans les territoires, pour la numérisation des territoires ruraux, pour le soutien au commerce et à l'artisanat, auxquels je suis tant attaché, sont des batailles difficiles. Mais il faut les livrer. Il serait trop facile au ministre de l'économie de n'investir son énergie que dans les hautes technologies, les *start up*, l'économie innovante, ouverte sur le monde et qui marche bien. Il y a aussi des secteurs en difficulté, du commerce, de l'artisanat, de l'industrie qui souffrent et le rôle du ministre de l'économie est de permettre à ces activités de réussir aussi bien que les autres.

Telles sont les grandes orientations qui sont les miennes.



**Mme Élisabeth Lamure.** – Vous avez dit d'emblée, monsieur le ministre, vouloir transformer notre modèle économique. Et si vous commenciez par la simplification, au bénéfice de l'économie, des collectivités territoriales, de l'ensemble des citoyens ? Lorsque nous rencontrons les entreprises sur le terrain, c'est la préoccupation qui domine. Au poids du fardeau administratif et normatif s'ajoutent l'instabilité des règles, les tracasseries administratives, les contrôles, qui freinent leur développement. Le Conseil de la simplification pour les entreprises, qui a, trois ans durant, dépensé beaucoup d'énergie, a pris un certain nombre de mesures utiles, mais ses membres estiment qu'ils ont manqué d'un accompagnement de l'administration lorsqu'ils avançaient des propositions audacieuses. Ce Conseil va-t-il être reconduit ? Modifié ? Pensez-vous mettre en place une vraie politique de la simplification dont pourraient se saisir les ministères dans leur ensemble ? Ce serait un grand service à rendre aux entreprises, au bénéfice de la croissance et de l'emploi.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Je réagirai à votre propos, qui se situe dans le prolongement du programme du candidat Emmanuel Macron, par quelques questions circonscrites.

L'Etat, dans le cadre de la logique des participations publiques, doit se définir, dites-vous, comme stratège. Emmanuel Macron, lorsqu'il était ministre de l'économie, avait défendu l'idée du vote double. Reste-t-elle d'actualité ?

La vente d'actions de l'Etat ne comporte-t-elle pas un risque ? On peut comprendre qu'il soit utile de vendre des actions publiques pour réduire le déficit de la nation, mais les dividendes rapportent près de quatre milliards d'euros par an, ils ont rapporté plus de quarante milliards entre 2006 et 2015. *Quid*, à court terme, des recettes du budget de l'Etat ? A vendre les bijoux de famille, ne risque-t-on pas de faire souffrir la vie de famille ? Qu'est-ce qu'un Etat dépourvu de ressources ?

Vous avez accompagné à Saint-Nazaire, pour le lancement du Meraviglia, le Président de la République, qui a annoncé qu'il fallait revoir la prise de participation de l'Etat dans le cadre de la vente de STX à Fincantieri. Sachant que la participation de l'Etat est d'un tiers, et que DCNS, devenue Naval Group, est entrée dans le capital, il reste quelque 10 % à répartir, soit entre les salariés, *via* un pôle d'entreprise régional, soit même avec un acheteur de paquebots. Où en est-on ? Je sais que la décision devrait être prise dans le courant de cette semaine. Vous mesurez certainement l'inquiétude des salariés, et de la région pour son économie. Comment s'assurer de la maîtrise de ce que l'on peut considérer comme une pépite industrielle, tant au plan européen que mondial ?

**M. Joël Labbé.** – On parle beaucoup du verrou de Bercy – et j'espère que l'Assemblée nationale aura la sagesse du Sénat, qui entend le faire sauter. Mais je veux vous parler d'un autre verrou : l'Anses, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, chargée des autorisations de mise sur le marché des produits pesticides, a pris deux ans de retard, non seulement sur les autorisations classiques mais aussi sur une liste de 700 préparations naturelles peu préoccupantes et de produits de biocontrôle. Le fait est que le nombre d'emplois à l'Anses est plafonné. J'ai posé la question au ministère de l'écologie, au ministère de l'agriculture, qui me renvoient à Bercy. Je vous pose donc la question, monsieur le ministre.

Après l'annonce d'une économie de 13 milliards à supporter par les collectivités territoriales, vous devez déjà entendre les bruits qui montent de nos campagnes, de nos villes, de nos quartiers. A quoi s'ajoute l'inquiétude suscitée par l'annonce du Président de la

République d'une réduction du nombre des élus locaux. Ces élus, ce sont 521 668 conseillères et conseillers municipaux. Sachant que seuls les maires et adjoints sont indemnisés, à hauteur de 1,2 milliard d'euros, on mesure en quoi le travail réalisé par les conseillères et conseillers municipaux, si on le valorise, représente une véritable mine d'or. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous rassurer ?

**M. Gérard Bailly.** – Le Sénat a opposé une question préalable au budget 2017, qu'il jugeait insincère. Ce que confirme, à présent, la Cour des comptes. Je suis donc surpris que cela semble une découverte pour le Président de la République, le Premier ministre et l'ensemble du gouvernement. C'est pour moi la dernière occasion d'intervenir en commission, et mon propos sera, hélas, teinté d'un peu d'amertume. Après seize ans passés au Sénat, j'ai le sentiment que l'on a beaucoup prêché dans le désert. Président du groupe d'étude de l'élevage, je suis intervenu sur tous les budgets de l'agriculture, et si je vous suis reconnaissant, monsieur le ministre, pour votre action à la tête de ce ministère, je constate cependant que l'agriculture se trouve dans une situation qui n'a jamais été aussi mauvaise. Comment admettre que des éleveurs doivent vivre avec 300 ou 400 euros par mois ? On se demande à quoi notre travail a servi. C'est la question que je me pose à la veille de mon départ.

Quand on parle de l'agriculture, on dit toujours : « C'est la faute à Bercy. » Bruno Le Maire est aujourd'hui à Bercy, monsieur le ministre, et l'on ne pourra pas dire que le ministre de l'économie ne connaît pas le monde agricole. Pensez-vous avoir les coudées franches pour vous faire, à Bercy, le défenseur de l'agriculture, afin que l'on ne revive pas ce que l'on a vécu ces dernières décennies ? Cela me donnerait un peu d'espoir.

**Mme Delphine Bataille.** – La France a perdu plus de deux millions d'emplois industriels en l'espace d'une trentaine d'années. Dans le contexte de concurrence parfois sauvage d'une mondialisation exacerbée, le rôle de l'Etat peut être décisif. Elue d'une grande région automobile, je sais que cette industrie n'aurait pas connu un tel développement sans la volonté de l'Etat en matière d'aménagement du territoire et de reconversion industrielle. Nous avons aujourd'hui des usines compétitives, qui exportent dans le monde entier. Pourvu que cela dure... En revanche, la sidérurgie, longtemps portée par les pouvoirs publics, souffre aujourd'hui d'une forme d'abandon, même si l'on peut se réjouir de l'impulsion que l'Etat veut donner à la recherche – je pense notamment à l'entreprise Vallourec. Développer l'industrie existante reste nécessaire pour maintenir l'emploi dans nos territoires, même si certaines régions, comme le Nord-Pas-de-Calais-Picardie avec Rev3, la « troisième révolution industrielle », se sont engagées sur de nouvelles voies. Quelle est votre stratégie pour accompagner les politiques industrielles dans les territoires qui ont beaucoup donné à la nation ? Je pense, dans le Nord, à feu l'exploitation minière, ce qui m'amène à ma deuxième question. L'évolution des marchés des matières premières critiques et stratégiques est préoccupante. Les solutions envisagées aujourd'hui par les chercheurs et les industriels peuvent être mises en œuvre, sans même qu'il soit besoin de décider d'une inflexion politique majeure. Êtes-vous sensible, monsieur le ministre, à la mise en place d'une stratégie à moyen et long terme dans la perspective d'une nouvelle politique minière ?

**M. Daniel Dubois.** – Alors que la croissance frémit légèrement, vous préconisez une économie de 13 milliards pour les collectivités territoriales, dont on sait qu'elles sont, *via* les travaux publics, un levier pour la croissance, et vous engagez une réforme profonde des APL et de la politique du logement. Ne craignez-vous pas d'altérer ce frémissement de reprise ?

La loi travail n'aborde pas véritablement la notion de seuil, importante pour les très petites entreprises, qui sont créatrices d'emploi. Le seuil de 10 salariés est pour elles un vrai sujet. Pourquoi ne pas aller jusqu'au bout de la démarche ?

Ma troisième interrogation porte sur la simplification des normes. Quand on veut faire des économies et que l'on n'a pas le sou, on simplifie. Y a-t-il une vraie volonté d'aller loin, d'aller jusqu'au bout dans la simplification ?

**M. Michel Le Scouarnec.** – Je veux parler de GM&S. Comment expliquer, sachant que c'est loin d'être la première fois que l'on voit mettre en œuvre un plan social dans notre pays, que l'on puisse encore en arriver à des solutions aussi dramatiques ? Faut-il donc en venir toujours à licencier la moitié du personnel, quand ce n'est pas plus, pour sauver un bout de l'entreprise, comme on l'a vu à STX Lorient/Lanester ? N'y a-t-il pas moyen de mettre en place, en amont, un système d'emploi-formation ? Car pour suivre l'innovation, il faut aider les salariés, afin de les rendre capables de changer de métier.

La Poste, qui a reçu 350 millions d'euros de CICE, a pourtant supprimé énormément d'emplois. Les collectivités locales et les populations sont attachées à leur poste, qui représente un levier économique de proximité. Quelles sont les orientations du gouvernement en la matière ? Vous voulez moins d'impôt, c'est à dire moins de recettes fiscales. Comment répondrez-vous à tous les besoins de la population ? Dans le Morbihan, que je connais bien, les maires sont tous déçus par la baisse des dotations. Ils ont tenu le coup jusque-là, mais il craignent à présent de vraies difficultés. Non seulement ils ne remplacent pas les départs en retraite, mais ils ne peuvent plus investir. Avez-vous, monsieur le ministre, engagé une réflexion, qui manque encore, sur le CICE ?

**M. Alain Chatillon.** – Durant neuf mois, j'ai animé un groupe de travail, avec plusieurs collègues ici présents, sur l'économie, et vous remettrai, à l'issue de cette audition, un exemplaire de notre rapport, que vous connaissez peut-être déjà. Je ne reviendrai donc pas sur la question des allègements et de la simplification, pour m'en tenir à une question. Pourquoi ne pas jouer sur la TVA ? Un point de TVA représente un peu plus de 8 milliards d'euros. Avec deux points et demi, on arrive à 20 milliards, dont 10 sont payés par les produits étrangers. Vous connaissez la région Occitanie/Pyrénées-Méditerranée qui est la mienne. Il y passe des processions de camions, chargés de produits agricoles en provenance d'Espagne. On sait qu'il en vient aussi d'Italie, d'Allemagne. Alors que les pays d'Europe du Nord retiennent des taux de TVA beaucoup plus importants que les nôtres, pourquoi ne pas jouer sur deux points et demi de TVA, étant entendu que ceux qui sont le plus en difficulté, en deçà d'un SMIC et demi, vont bénéficier des allègements de charges que vous prévoyez ?

A entendre le discours du Président de la République, nous craignons de voir les métropoles prendre le dessus sur le rural. Tout le territoire doit être irrigué, disiez-vous tout à l'heure. Encore faut-il que les métropoles ne s'emparent pas de toutes les terres agricoles alentour, créant des bunkers qui les séparent du rural profond. Si l'on supprime une moitié des départements, il faudra être vigilants, sauf à passer sous le contrôle des métropoles.

Sous la IV<sup>ème</sup> République, dans une région que vous connaissez bien, entre Mazamet et Castres, où le secteur du textile subissait des variations de prix très importantes, la fiscalisation n'intervenait qu'à la quatrième année. Ne pourrait-on renouer avec un tel système au profit des agriculteurs, ce qui leur éviterait d'avoir à se tourner vers le Crédit agricole et vers l'Etat ? Ce serait là une simplification bienvenue.

**M. Roland Courteau.** – Ma première question concerne l’attractivité de la place de Paris dans le cadre du Brexit. Quelles mesures pour la renforcer ?

Parmi les priorités du gouvernement figure la réussite de la transition énergétique et de la croissance verte. Compte-t-il mettre en place des financements conséquents, notamment pour la rénovation thermique des logements, qui pourraient être financés par une augmentation de la contribution carbone ? Et selon quel calendrier ?

Pour rebondir, enfin, sur la question très pertinente de Yannick Vaugrenard, je m’interroge sur le fonds d’investissement de 10 milliards que vous annoncez, et qui serait alimenté par des cessions d’actifs, limitées, précisez-vous, aux participations non stratégiques. Pouvez-vous indiquer quels sont les secteurs concernés, et selon quel calendrier ? Stratégiques ou non, les entreprises industrielles s’inscrivent dans le temps long et pourraient être déstabilisées par un retrait rapide de l’Etat.

**M. Daniel Gremillet.** – Notre potentiel est bon, mais nous péchons par notre modèle économique, avez-vous dit. L’un des secteurs où nous peinons est celui des entreprises de taille intermédiaire. Quelle est, en ce domaine, la stratégie de votre ministère, sachant que la compétence économique est, pour une grande part, sous la responsabilité des régions, d’où un vrai problème de financement.

Vous confirmez le maintien du CIR. C’est important en termes de visibilité. Mais il ne faudrait pas que la France, avec une recherche qui sait trouver, reste ensuite incapable de mener les développements industriels. C’est là une question stratégique, pour la croissance et l’emploi. Quels moyens entendez-vous déployer pour accompagner les entreprises à cette fin ?

Un mot sur l’énergie. Alors que le ministre des finances que vous êtes parle d’économies, nous avons besoin de visibilité sur le *mix* énergétique, et en particulier sur le nucléaire. Fermer un certain nombre de centrales serait un pur gaspillage financier et économique. Le président Lenoir ne me contredira pas.

Comment allez-vous parer à l’insincérité budgétaire en matière agricole ? Il semblerait que le trou de financement pour l’ICHN, l’indemnité compensatoire de handicap naturel, soit de 853 millions à l’horizon 2019-2020.

Ce que vous dites, enfin, de La Souterraine est juste, mais il existe des cas semblables dans tous les territoires. On ne peut pas se contenter de leur parler d’économies. Ils ont besoin de services publics. Comment attirer des cadres avec leur famille si l’on n’y apporte pas réponse ? Je crains une scission entre les espaces métropolitains et le reste de la France.

**M. Alain Duran.** – Je reviens sur votre projet de suppression de la taxe d’habitation. Certes, l’idée a plu à nos concitoyens, qui l’ont exprimé par leur vote, mais elle est, pour moi, mauvaise. On va rendre plus injuste encore un impôt qui l’est déjà en le faisant supporter par 20 % des foyers. Plutôt que de supprimer l’impôt, il convient, à mon sens, de le réhabiliter, en le rendant plus juste. Nos concitoyens doivent comprendre que l’entretien des routes, les cars publics, la construction d’une école, d’une maison de service public ont un coût. Et que chacun doit y apporter sa contribution de manière juste et solidaire. Les maires sont nombreux à dire que cette suppression va pénaliser l’autonomie fiscale et financière de leur collectivité. Je ne crois pas aux compensations, fussent-elles « dynamiques ». Vous dites

l'Etat impécunieux tout en parlant de 10 milliards de compensation. Qu'en sera-t-il vraiment ? Au détriment de quoi ? de qui ? Ce dont nos collectivités ont besoin, c'est d'une véritable réforme fiscale. Quelles sont les intentions du gouvernement en la matière ? Nos collectivités ont besoin de ressources propres dynamiques.

**Mme Sophie Primas.** – Je partage nombre de vos engagements de principe et m'étais battue, lors de la campagne, sur le thème, notamment, de la nécessaire réduction des dépenses de l'Etat. Mais en ce début de mandat, le gouvernement donne le sentiment de prendre ses décisions dans la précipitation plus que dans la stratégie. Peut-être peut-on le comprendre et attendre du budget 2018 les éléments stratégiques...

Sur la question de l'innovation, mon engagement reste entier. C'est pourquoi j'estime qu'il importe de sécuriser les procédures du CIR, que certaines entreprises hésitent à demander, craignant le risque d'un redressement fiscal. J'abonderai dans le sens de Daniel Gremillet : comment mieux soutenir le lien entre recherche fondamentale et transformation en PME ou ETI ? J'ai vu, à Lyon, trop d'entreprises partir aux Etats-Unis faute de trouver en France des financements. Comment faire prendre plus de risques à la BPI sur des domaines qu'elle connaît mal, où elle n'a pas de réassurance et reste très frileuse ?

On ne pourra remédier à la désindustrialisation sans mener la bataille au niveau européen. Quelle sera votre action en faveur de la nécessaire convergence fiscale et sociale.

Je veux dire, pour finir, mon total désaccord sur la taxe d'habitation. Si le diagnostic est juste, le remède est mauvais et peut avoir des effets contre-productifs sur le logement, car les maires ne s'engageront plus.

**M. Henri Cabanel.** – Lundi dernier, le Président de la République a ouvert la Conférence nationale des territoires. Il a expliqué sa volonté, que je salue, de mener des études d'impacts avant toute décision de légiférer, mais cela en même temps qu'il annonçait une économie de 13 milliards sur les collectivités territoriales. Or, sous le quinquennat précédent, il y a eu plus de 10 milliards d'euros d'économies. En avez-vous évalué les effets sur l'investissement des collectivités ? *Quid* de l'impact de ces 13 milliards annoncés, puisqu'une étude d'impact a été promise ?

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Monsieur le ministre, vous avez évoqué tout à l'heure le prochain conseil des ministres de l'économie et des finances, qui se déroulera à Tallinn. À cette occasion, avez-vous l'intention d'évoquer la révision de la directive TVA ? Quelle est votre position sur ce sujet ? Êtes-vous favorable à une révision de la liste européenne des taux réduits ou bien à un retour de la compétence en question aux États membres ?

Par ailleurs, je souhaiterais connaître votre position sur la fiscalité relative à la filière équine, qui souhaite bénéficier de nouveau du taux réduit de TVA propre à l'ensemble des activités agricoles.

Concernant le FPIC, le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, envisagez-vous de revenir sur des modalités de calcul particulièrement injustes, notamment du fait de l'absence de prise en compte des budgets annexes ? Dans mon département, cela conduit à des situations aberrantes, avec des communes classées en zone de revitalisation rurale, mais contributrices nettes au FPIC.

Enfin, j'attire votre attention sur le cas de l'entreprise Johnson & Johnson, qui a racheté des entreprises familiales de Côte-d'Or, avant de les fermer pour regrouper les personnels sur la région parisienne. Il s'agit d'un problème de concentration d'emplois dans les métropoles et de démantèlement économique des territoires. Comment lutter contre ce phénomène, de plus en plus fréquent ?

**M. Marc Daunis.** – Monsieur le ministre, vous êtes responsable d'un domaine pour lequel l'évaluation des politiques publiques est particulièrement souhaitable. Si l'on s'interroge souvent sur l'efficacité des services publics, on s'intéresse peu aux politiques menées en matière économique, sauf dans le cadre de l'élaboration d'un plan, c'est-à-dire au moment où le dispositif précédent semble porteur de tous les maux.

Quelle sera donc votre stratégie en matière d'évaluation des politiques publiques, dans un domaine particulièrement stratégique pour notre pays ? Je pense notamment au crédit d'impôt recherche, excellent dispositif, qui peut toutefois comporter quelques perversions.

Vous avez parlé de la taxation des GAFAs, ô combien morale et nécessaire ! Je tiens à le rappeler, des plateformes de collaboration et des moteurs de recherche sont développés en France, notamment dans les Alpes-Maritimes. Quelle est donc la stratégie française et européenne pour se mesurer, à terme, aux GAFAs ?

**M. Jean Claude Lenoir, président.** – Le sujet du nucléaire a été évoqué par plusieurs de mes collègues. Il est perturbant d'apprendre que des centrales nucléaires, qui fonctionnent bien et sont amorties, seront fermées sans raison, alors même que nous cherchons à vendre des centrales à l'étranger. Est-ce ainsi, monsieur le ministre, que nous aurons une force de frappe commerciale suffisante pour convaincre nos partenaires ? Pourrions-nous vendre des Airbus si l'on interdisait aux Français d'utiliser l'avion pour circuler ?

La semaine dernière, nous avons entendu Nicolas Hulot, ministre de la transition écologique et solidaire, lequel nous a confirmé sa volonté d'interdire toute exploration et exploitation de nos gisements en hydrocarbures. On commet trop souvent l'erreur de considérer que le pétrole est surtout utilisé comme carburant pour les véhicules et le chauffage des bâtiments. N'oublions pas l'industrie pétrochimique, qui représente un atout considérable et se développe de façon très importante ! J'ai eu l'occasion d'effectuer une mission aux États-Unis sur les gaz issus des roches-mères, et j'ai été impressionné de voir l'ampleur du développement de l'industrie pétrochimique aux États-Unis.

J'évoquerai également les problèmes de trésorerie des PME. Si je ne veux pas engager ici le procès des banques, force est de constater que des entreprises ayant un vrai potentiel et un grand savoir-faire sont pressurées par les donneurs d'ordre et rencontrent des difficultés. L'impact sur les territoires ruraux est considérable.

Enfin, je veux poser la question du FISAC, le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce. Son effet de levier sur le commerce local est sensible. Permettez-moi de prendre l'exemple des stations-services, qui disparaissent. Cela oblige les automobilistes à se rapprocher des grandes surfaces, où l'on trouve désormais les points d'approvisionnement. Une solution ingénieuse, qui consiste à mettre en place une station-service communale, est aujourd'hui promue par un certain nombre de collectivités locales. Or le FISAC a pour mission de soutenir de telles initiatives. Toutefois, je crains que les coups de

rabots à venir ne fassent perdre à ce fonds sa capacité à soutenir l'activité des petites entreprises dans le monde rural.

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Monsieur le président, la filière nucléaire est une filière d'excellence française, qu'il n'a jamais été question de fragiliser. C'est la mauvaise gestion passée de certaines entreprises comme Areva qui a entraîné sa fragilisation plus que la transition énergétique, que tout le monde sait nécessaire et qui ne remet pas en cause la place du nucléaire en France, en termes de coût de l'énergie et de savoir-faire technologique.

Nous avons discuté de cette question avec Nicolas Hulot. Nous ferons la transition énergétique telle qu'annoncée par le Président de la République : cela n'entraînera pas la fin du nucléaire français.

Un certain nombre d'indications sont données par l'Autorité de sûreté nucléaire, et les décisions seront prises en fonction de ses recommandations. Je le répète, la filière nucléaire est une filière d'excellence, qui a vocation à garantir un coût de l'énergie le plus bas possible pour les ménages et les entrepreneurs. Elle est parfaitement compatible avec une transition énergétique rapide et réussie.

Nous conservons un potentiel français à l'exportation, j'en suis convaincu, pour ce qui concerne les réacteurs de nouvelle génération. Nous devons simplement nous assurer que ces réalisations se font dans de bonnes conditions, en respectant les délais et les engagements contractuels. Ne reproduisons pas le fiasco de l'installation en Finlande de l'EPR ! On nous avait assuré, en 2005, que celui-ci serait en état de marche deux ou trois ans plus tard. Aujourd'hui, soit douze ans plus tard, tel n'est pas le cas. Selon moi, l'industrie nucléaire française ne s'honore pas en prenant de tels retards.

S'agissant du FISAC, je partage totalement votre analyse, monsieur le président. Ce fonds, très utile pour l'activité commerciale dans les centres-bourgs et les communes rurales, a effectivement besoin d'être défendu. *(Très bien ! sur les travées)*

Je reviendrai tout à l'heure sur la question des PME et des donneurs d'ordre, dans le cadre plus général de la loi de transformation des entreprises que nous défendrons. Madame Lamure, la simplification est bien sûr un enjeu décisif pour nos entreprises.

**M. Gérard César.** – C'est sûr !

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Le Conseil de la simplification a formulé des recommandations, qui devront être mises en œuvre. Je souhaite également qu'on engage une revue des surtranspositions de la réglementation européenne, dans tous les secteurs, industrie, services et agriculture.

**Mme Sophie Primas.** – Eh oui, on en rajoute !

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – La règle doit être simple : nous transposons les directives, nous ne les surtransposons pas ! Sinon, nous mettons une épine dans le pied de nos industriels, de nos paysans et de nos entrepreneurs. Changeons de logiciel ! Il existe d'autres moyens d'intervention que la norme, que la tradition française produit à tout-va, y compris au Sénat et à l'Assemblée nationale.

**M. Daniel Gremillet.** – Sans oublier les ministères...

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – On peut exister non pas en créant des normes, mais en en supprimant et en faisant confiance aux initiatives privées.

Monsieur Yannick Vaugrenard, vous m'avez interrogé sur les droits de vote double, introduits par Emmanuel Macron dans le cadre de l'entreprise Renault. C'est une possibilité dont l'État peut faire usage s'il le souhaite.

S'agissant des participations de l'État, elles rapportent des dividendes et permettent d'abonder le budget de l'État. Ce sont des recettes qui ne sont pas dynamiques et ne sont pas consacrées à l'investissement et à l'innovation. Notre choix, que nous assumons, est de vendre un certain nombre de participations de l'État dans des entreprises du secteur concurrentiel – il ne s'agit pas de toucher à des entreprises du secteur dit stratégique pour les intérêts nationaux, de placer ces sommes dans un fonds et d'en utiliser les recettes pour financer l'innovation et la création de richesses, et non plus la dépense publique. Encore faut-il garantir un niveau de rémunération stable et satisfaisant des 10 milliards d'euros en question et s'assurer que les sommes dégagées sont effectivement dirigées vers l'innovation de rupture.

Aux entreprises de nous dire dans quels secteurs on peut apporter des solutions. L'État, pour résoudre les problèmes qui se posent à lui – mobilité électrique, domotique, stockage de l'énergie renouvelable –, ouvrira un concours auquel toutes les entreprises qui le souhaitent pourront participer. Nous financerons les projets d'innovation de rupture apportant les meilleures solutions.

Ce fonds sera progressivement mis en œuvre. Nous n'allons pas récolter 10 milliards d'euros de cessions de participations de l'État en un mois ! La première série de cessions aura lieu au mois de septembre prochain. Le fonds montera ensuite en puissance, pour atteindre l'objectif de 10 milliards d'euros. Il s'agit d'un véritable choix politique en faveur de l'innovation. Il est raisonnable, car il permet de garantir la bonne utilisation des deniers publics.

STX France est, de fait, une pépite industrielle, comme en attestent ses commandes de plus de 4 milliards d'euros. La preuve est faite que, en matière de chantier naval, on fait difficilement mieux ! La société italienne Fincantieri a décidé d'investir dans ce chantier, et elle est la bienvenue. Après tout, nous avons beaucoup d'investissements français en Italie, et il n'est pas illégitime que les Italiens investissent également en France. Cependant, la base participative envisagée par le précédent gouvernement ne garantissait pas suffisamment les intérêts stratégiques des chantiers navals de Saint-Nazaire. Nous avons donc demandé à revoir cet accord, qui prévoyait un peu moins de 50 % pour Fincantieri et une participation de la fondation Trieste à hauteur de 6 %, ce qui aboutissait à une prise de contrôle de STX à échéance de la conclusion du contrat. Pour sécuriser l'avenir de STX, nous privilégions un partage moitié-moitié. Cette proposition a été transmise, par le Président de la République, aux autorités italiennes. J'ai expliqué au ministre des finances italien le sens de ce choix de structure capitalistique : nos amis italiens sont les bienvenus, mais nous souhaitons rester dans le capital de STX sur une base 50-50. Je lui ai également fait valoir que nous avons des perspectives de coopération très importantes en matière de naval militaire entre la France et l'Italie. Je souhaite donc que, sur la base de cet accord, nous puissions également ouvrir une vraie coopération en ce dernier domaine. Et je suis prêt, avec Florence Parly, à prendre des engagements importants en la matière, dans l'intérêt de nos deux pays. Nous attendons la réponse du gouvernement italien cette semaine. Si elle n'était pas positive, nous devons en tirer toutes les conséquences.



Monsieur Joël Labbé, vous m'avez interrogé sur l'ANSES. Bercy n'est pas un verrou !

**Mme Sophie Primas.** – C'est nouveau !

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Je montrerai dans les mois qui viennent que le ministère de l'économie et des finances est ouvert à tous.

**M. Gérard César.** – Il y a du travail !

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Vous y êtes tous les bienvenus ! Nous proposerons un projet de loi sur la transformation des entreprises françaises, pour qu'elles deviennent de vraies entreprises de taille intermédiaire. Nous souhaitons créer un *Mittelstand* à la française, capable d'exporter et de prendre des parts de marché à l'exportation. Apportez vos idées et vos propositions, mesdames, messieurs les sénateurs ! Je mettrai également en place les rencontres économiques de Bercy, d'ici à la fin de l'année 2017, qui associeront des chercheurs, des économistes et des représentants de très haut niveau du monde économique, pour échanger sur un certain nombre de sujets, notamment la question, qui me tient très à cœur, des inégalités.

Selon moi, les inégalités sont défavorables à la croissance. Ainsi, lutter contre les inégalités permet de porter la croissance. Quand cette dernière ne profite qu'à un petit nombre, elle est faible. C'est cette idée très simple, mais très juste à mes yeux, qui pourra faire l'objet des rencontres de Bercy. Nous sommes non pas un verrou, mais une porte d'entrée vers le monde de l'économie et de la finance.

J'en viens à la suppression, pour 80 % des Français, de la taxe d'habitation et aux 13 milliards d'euros d'économies demandés aux collectivités locales. C'est un effort important, nous en avons parfaitement conscience. Je le rappelle, nous imposons également à l'État des efforts considérables. La baisse de l'APL, l'aide personnalisée au logement de 5 euros par mois d'ici à la fin de l'année 2017 fait également couler de l'encre. À un moment donné, il faut bien faire des économies quelque part ! Pour diminuer la dépense publique, il est nécessaire d'assumer certaines décisions courageuses. C'est ainsi que nous construirons un nouveau modèle français : nous ne serons plus les champions du monde de la dépense publique.

Même si les collectivités locales ont déjà réalisé des efforts importants, il est désormais nécessaire d'examiner la question de la fonction publique territoriale. Donner plus de souplesse à celle-ci et simplifier les normes devraient permettre de réaliser des économies dans de meilleures conditions.

S'agissant de la taxe d'habitation, le Président de la République a ouvert la voie à une compensation, sous la forme d'une recette pérenne – CSG ou CRDS. Mais ne pensez pas une seconde que nous laissons tomber les collectivités locales ! (*Exclamations.*) Cela fait au moins dix ans qu'on dit qu'il faut réviser les bases foncières ! Cela n'a jamais été fait !

**Mme Sophie Primas.** – Faisons-le !

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Nous sommes au bout de l'exercice. Je souhaite que, d'ici à cinq ans, il y ait moins de dépenses publiques et plus de richesse nationale. Cela ne m'interdit pas d'être ouvert aux critiques, aux remarques et aux propositions visant à améliorer les décisions prises.

J'ai été très ému par les propos de mon ami Gérard Bailly. Il a, en somme, posé la question de l'efficacité des décisions politiques que nous prenons. Cela fait vingt ans qu'on dit qu'il faut baisser la dépense publique ! Cela fait vingt ans qu'on dit qu'il faut renoncer au chômage de masse ! Cela fait vingt ans qu'on dit qu'il faut arrêter la désindustrialisation ! Vos remarques, cher Gérard Bailly, valent pour tous les secteurs. Nous pays est noué et il faut le dénouer. Sinon, on se contente de petites réformes homéopathiques. Je revendique notre choix, qui est celui de la baisse des dépenses publiques et des impôts. Il faut aller loin et fort, sinon il ne se passe rien !

Dans le secteur de l'agriculture, nous n'avons pas fait suffisamment. Nous n'avons pas clarifié le modèle que nous souhaitons pour les paysans. Nous ne leur avons pas dit où nous voulions aller en termes de production. Notre rôle n'est pas de décider de tout, mais de donner le cap. Celui que nous nous fixons pour l'industrie est très simple : favoriser l'industrie de matière grise et d'innovation, pour éviter la disparition.

Pour l'agriculture, c'est la même chose : soit nous avons des produits de qualité que nous exportons sur les marchés étrangers, soit nous maintenons nos agriculteurs dans le mythe qu'on peut tout produire n'importe comment, dans de mauvaises conditions et sans compétitivité.

Cher Gérard Bailly, vous avez fait du bon travail pour l'agriculture. Je pense notamment au Groupe export France destiné à favoriser l'exportation de la viande bovine française. Notre message en faveur de l'exportation a été entendu également dans le secteur de l'élevage porcin. Certes, on peut se battre pour une meilleure répartition des marges, mais il faut surtout exporter, c'est ce qui permettra à nos éleveurs de s'en sortir. Le prix du kilo de porc s'est établi, de 2016 à 2017, à 1 euro. À ce niveau-là, les paysans crèvent. Il a ensuite atteint 1,30 euro, parce que les Chinois ont demandé 75 000 tonnes de porc supplémentaires ! C'est la raison pour laquelle il faut créer de nouveaux débouchés et penser différemment notre agriculture, avec des produits de qualité, que nous exporterons sur les marchés en croissance. Il n'y a pas d'avenir en France pour les produits bas de gamme, sans goût, sans saveur, sans qualité sanitaire, sans respect du bien-être animal.

**M. Daniel Gremillet.** – Comme en Chine !

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – On dit toujours qu'il faut regarder les indicateurs de croissance et d'emploi. La réalité, c'est que la puissance économique d'un pays se juge principalement au niveau de sa balance commerciale extérieure. L'un de mes objectifs est d'enrayer la chute vertigineuse de la balance commerciale extérieure française, due au fait que nos produits ne sont compétitifs ni en termes de coûts ni pour ce qui concerne la qualité. Quand on baisse l'impôt sur les sociétés à 25 %, quand on finance l'innovation, quand on allège les charges, avec la transformation du CICE, on répond au défi de la compétitivité-coûts des entreprises industrielles. Quand on fait un effort massif pour l'innovation, pour que les produits montent en gamme, on répond à la question de la compétitivité hors coûts de notre industrie.

Cette question me permet de préciser ma vision de l'économie française : elle doit continuer à reposer sur les services, l'industrie et l'agriculture. Le renoncement à un secteur constituerait une faute contre notre identité nationale.

Et cessons de taper sur ce qui marche ! Contrairement à ce qu'a pu dire un ancien Président de la République, la finance n'est pas l'ennemi ! Elle représente 800 000 emplois

dans notre pays et a créé 30 000 emplois supplémentaires l'année dernière ! Ainsi, il y aurait de bons et de mauvais emplois... L'ennemi, c'est le chômage ! Je me bats, avec le Premier ministre, pour faire revenir des emplois de la finance en France, et j'en suis fier. Ils sont bien rémunérés et stables. Avec 6 millions de chômeurs, on ne peut pas se permettre d'insulter les emplois de service, même s'ils sont financiers.

**M. Marc Daunis.** – Propos politique !

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – Je ne suis pas d'accord avec vous ! En tenant des propos idéologiques sur la finance, on fait mal à l'économie française. Je le rappelle, les grandes institutions bancaires européennes sont françaises. Pourquoi dévaloriserait-on nos atouts ? Ce sont les mêmes qui tapent sur Total, Renault ou Peugeot ! Je suis fier de ces entreprises qui se portent bien. Notre discours, qui traduit notre vision de l'économie, est très important, parce qu'il est écouté au-delà de nos frontières. En tant que ministre de l'économie et des finances, je n'ai pas l'intention de trier entre les bons et les mauvais emplois : un emploi est un bon emploi ; je n'ai pas l'intention de trier entre les bonnes et les mauvaises industries : tout ce qui est industriel est bon pour notre pays.

J'en viens à la question des matières premières et de la sidérurgie. Notre surcapacité est liée à la production chinoise, laquelle conduit à un effondrement des cours et à un dumping dramatique dans un secteur qui continue d'employer 40 000 personnes en France. La bataille sera difficile, dans la mesure où la réduction de la production chinoise et la fermeture de sites de production menacent des centaines de milliers d'emplois en Chine. Nous avons conscience du problème, dont nous discutons avec les États-Unis et la Chine. Pour autant, je ne peux pas vous assurer que le problème sera réglé dans quelques mois !

Monsieur Dubois, vous avez évoqué la notion de seuil, qui est d'ores et déjà présente dans le cadre de la loi travail. En effet, le regroupement des différentes instances de représentation du personnel permet *de facto* de faire bouger les seuils. Faut-il aller plus loin ? Ouvrons la discussion dans le cadre de la discussion du projet de loi de transformation des entreprises françaises !

Monsieur Le Scouarnec, je ne suis pas hostile à une évaluation plus précise des effets du CICE, qui est destiné à soutenir les entreprises ayant un problème de compétitivité-coûts avec des charges trop élevées. Il doit bénéficier en priorité aux TPE et PME. Pourquoi ne pas renforcer le rôle de contrôle des politiques publiques du Parlement ? Si on veut éviter l'inflation législative, donner davantage de poids à ce contrôle me paraît une excellente idée.

Monsieur Chatillon, l'augmentation de la TVA, pour les services de Bercy, constitue bien entendu la solution miracle ! Cela entraîne des recettes importantes, qui rendent inutiles l'effort d'économie sur les dépenses. Avec Gérard Darmanin, nous nous sommes opposés à cette solution de facilité, qui augmente encore le niveau des prélèvements obligatoires en France. Si vous ouvrez cette boîte de Pandore, vous ne faites plus aucune économie ! Une telle mesure pèse certes en partie sur les importations, mais aussi sur les consommateurs français, surtout les plus modestes.

**Mme Sophie Primas.** – Et la CSG ?

**M. Bruno Le Maire, ministre.** – J'assume notre choix de ne pas augmenter les prélèvements obligatoires au-delà de ce qui a été annoncé pendant la campagne présidentielle. Cette ligne est difficile à défendre, car il est plus facile d'augmenter la TVA que de fermer

des perceptions, demander des économies aux collectivités locales ou diminuer des remboursements ou des dépenses sociales. La bonne politique, ce n'est pas d'augmenter les impôts, comme on l'a fait depuis trente ans, mais de baisser la dépense !

La dévitalisation des territoires agricoles au profit des métropoles représente un enjeu majeur. Sur ce sujet, le Sénat pourrait faire des propositions. Comment éviter que les grandes métropoles captent toutes les richesses au détriment des territoires ruraux ? Je suis très preneur de propositions en la matière !

Monsieur Courteau, vous m'avez interrogé sur l'attractivité de la place de Paris. Nous voulons effectivement faire venir des emplois financiers à Paris, en prenant un certain nombre de décisions. Le précédent gouvernement avait fait voter une taxe infrajournalière sur les transactions financières, qui était unique au sein de l'Union européenne. Les grandes institutions financières mondiales ne s'installaient donc pas dans notre pays. Nous proposerons, dans le cadre du prochain projet de loi de finances, de supprimer cette taxe.

Nous avons des atouts considérables : un système de régulation solide, les banques les plus solides d'Europe, un savoir-faire exceptionnel en termes de logiciels et d'intelligence artificielle. Nous continuerons donc à faire le maximum pour attirer en France des emplois liés à la finance.

Pour ce qui concerne les cessions de participations de l'Etat, je ne peux vous apporter aucune précision. Ce serait un délit d'initié !

L'un des grands enjeux économiques de notre pays est de faire grandir nos entreprises, qui doivent atteindre une taille critique pour affronter les marchés russes ou américains. C'est l'un des objets de la loi de transformation des entreprises à venir.

S'agissant du financement de l'ICHN, l'indemnité compensatoire de handicaps naturels, j'ai été saisi par la nouvelle présidente de la FNSEA. Le Gouvernement examinera, notamment dans le cadre de la PAC et des différents piliers, ce qui doit être fait. Pour avoir été trois ans ministre de l'agriculture, je sais à quel point cette question est sensible.

Madame Primas, merci de vos remarques sur la réduction des dépenses de l'État et la sécurisation du crédit d'impôt recherche.

L'effort budgétaire en faveur des armées est considérable. Le budget de la Défense sera le seul à augmenter l'an prochain, et l'effort atteindra 50 milliards d'euros à l'horizon 2025. Je ne peux pas laisser dire que nous ne ferions pas le nécessaire pour garantir la protection des Français. Le Président de la République a pleinement conscience de la nécessité de renforcer l'outil militaire français.

Sur la BPI, je vous rejoins : il faut qu'elle prenne plus de risques. Nous allons lui faire des propositions à cette fin.

La convergence fiscale dans l'Union européenne est un enjeu majeur. Nous ferons, avec nos amis allemands, des propositions. L'idée est de nous mettre d'accord sur une convergence de l'impôt sur les sociétés en 2018, afin que les autres pays européens suivent le mouvement et que nous parvenions à la convergence fiscale, décisive pour faire de la zone euro, au-delà d'une union monétaire, une union économique, capable de rivaliser avec la Chine et les États-Unis. C'est non seulement sur la transformation économique du pays mais aussi là-dessus que je serai jugé, comme ministre de l'économie. Et sachez que ce n'est pas

simple, alors que l'on entend nos homologues irlandais ou néerlandais nous dire, tout net, que le *dumping* fiscal est au cœur de leur modèle économique, et qu'ils attirent les entreprises en faisant valoir un impôt sur les sociétés à 13 %, quand il est à 33 % en France. Tant qu'existera un tel affrontement fiscal entre les Etats membres de la zone euro, elle ne sera pas une puissance économique. Il y a donc urgence à accélérer l'intégration, c'est un engagement fort du Président de la République sur lequel je suis totalement mobilisé. Et nous commencerons par cette initiative franco-allemande, en 2018.

Je crois avoir répondu à Henri Cabanel sur la taxe d'habitation.

Anne-Catherine Loisier pose la question de la TVA sur la filière équine. C'est une question que j'ai eue à traiter comme ministre de l'agriculture, et dont je comprends tout l'enjeu. La filière équine est très importante en France. Nos partenaires européens sont très hostiles à l'idée d'une TVA réduite, que j'ai défendue. Je suis prêt à revenir à la charge, mais l'arbitrage, pour l'heure, n'a pas été rendu. Je vous demande donc un peu de temps.

Sur la fermeture du site de Johnson & Johnson en Côte d'Or, je vous entends. Les entreprises qui ont des filiales doivent jouer le jeu de la présence sur les territoires ruraux.

À Marc Daunis, je réponds que je suis favorable à une évaluation des politiques publiques, dans laquelle le Parlement a un rôle à jouer.

Sur les GAFA, je le répète, à la suite de la décision annoncée ce matin par Gérard Darmanin, nous ferons, dès le prochain conseil des ministres des finances à Tallinn, mi-septembre, des propositions pour que les géants du numérique américain payent ce qu'ils doivent au Trésor public français. C'est une question de justice fiscale essentielle pour nos compatriotes, qui ne peuvent accepter de voir leurs entreprises, leurs TPE, leurs PME, leurs commerces soumis à des impôts qui restent à des niveaux très élevés tandis que les géants du numérique, parce qu'ils n'ont pas d'établissement stable en France, que toutes leurs opérations sont dématérialisées ou viennent de centres de production à l'extérieur des frontières françaises n'acquittent que des sommes dérisoires au Trésor public.

**M. Jean-Claude Lenoir, président.** – Je vous remercie, monsieur le ministre, pour vos réponses. Comme c'est pour moi aussi la dernière occasion de m'exprimer, permettez-moi de vous remercier de ce que vous avez dit de moi sur le gros dossier que fut la privatisation de Gaz de France et pour le passage que vous avez consacré à ma personne dans votre ouvrage *Des hommes d'Etat (Applaudissements)*.

*La réunion est close à 17 h 50.*

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



## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Lundi 24 juillet 2017

- Présidence de M. Alain Milon, président -

### **Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social - Examen des motions sur le texte de la commission**

*La réunion est ouverte à 15 h 45.*

**M. Alain Milon, président, rapporteur.** – Je demande à la commission d'émettre un avis défavorable à la motion n° 52 tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité au projet de loi.

*La commission émet un avis défavorable à la motion n° 52.*

**M. Alain Milon, président, rapporteur.** – Avis défavorable également à la motion n° 53 tendant à opposer la question préalable au projet de loi.

**M. Dominique Watrin.** – Par cette motion, le groupe CRC entend marquer son opposition totale à la logique, la philosophie et l'argumentaire qui sous-tendent ce projet de loi, ainsi que son refus de discuter sur la base de ce que nous propose le Gouvernement. Pour notre part, nous souhaitons faire évoluer le droit du travail, mais sur d'autres bases, et nous aurons l'occasion de le démontrer au cours de la discussion.

*La commission émet un avis défavorable à la motion n° 53.*

*La réunion est close à 15 h 50.*

Mardi 25 juillet 2017

- Présidence de M. Gérard Dériot, vice-président -

### **Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social - Examen des amendements au texte de la commission**

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**M. Gérard Dériot, président.** – Nous examinons les amendements au texte de la commission sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

#### **EXAMEN D'UN AMENDEMENT DU RAPPORTEUR**

Nous commençons par un amendement rédactionnel du rapporteur à l'article 2.

*L'amendement n°ASOC.1 est adopté.*

#### **EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE**

##### ***Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup>***

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 88.*

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

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 1 rectifié ter, 54, 156 et 182 rectifié bis.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 162 rectifié.*

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 198.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 23 rectifié, aux amendements identiques n<sup>os</sup> 68 rectifié et 89, aux amendements n<sup>os</sup> 90, 2 rectifié ter, ainsi qu'aux amendements identiques n<sup>os</sup> 69 rectifié et 91.*

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 21 rectifié bis.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 92 et 183 rectifié bis, aux amendements identiques n<sup>os</sup> 24 rectifié et 189, ainsi qu'aux amendements n<sup>os</sup> 4 rectifié bis et 25 rectifié.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5 rectifié bis, ainsi qu'aux amendements identiques n<sup>os</sup> 71 rectifié et 93 ainsi qu'à l'amendement n° 6 rectifié bis.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 187 rectifié.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 94 et 184 rectifié bis, ainsi qu'à l'amendement n° 188 rectifié.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 227.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 26 rectifié et 95, ainsi qu'à l'amendement n° 190.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 27 rectifié et 96, ainsi qu'aux amendements n<sup>os</sup> 97, 191 et 185 rectifié.*

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 201 rectifié.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 99 et 186 rectifié bis.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Avec l'amendement n° 67 rectifié bis, Jean-Marc Gabouty propose de supprimer l'instance de dialogue du réseau de franchise. C'est



manifestement contraire à l'article 38 de la Constitution, puisque cela reviendrait à créer une nouvelle habilitation : avis défavorable.

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Nous nous étions opposés à cette disposition dans la loi « Travail » : je défendrai mon amendement en séance.

**Mme Nicole Bricq.** – Vous avez raison sur le fond car nous avons besoin de faire le point sur les réseaux de franchise mais sur la forme, votre amendement se heurte à l'obstacle constitutionnel...

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Nous en sommes d'accord, notre avis défavorable tient à la forme, pas au fond.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 67 rectifié bis.*

### **Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup>**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 100, de même qu'aux amendements n°s 180 rectifié et 28 rectifié.*

### **Article 2**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 8 rectifié bis, 55 et 73 rectifié bis, ainsi qu'à l'amendement n° 9 rectifié.*

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 199.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 160, de même qu'aux amendements identiques n°s 74 rectifié et 101.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Avec l'amendement n° 29 rectifié, Jean-Louis Tourenne nous propose de remplacer la « fusion » par le « regroupement » des IRP. Ce n'est pas la même chose : avis défavorable.

**Mme Laurence Cohen.** – La loi aura des conséquences inévitables et, dans les faits, c'est la sécurité des travailleurs que le Gouvernement balaie ici d'un revers de la main : autant le dire clairement.

**Mme Catherine Génisson.** – Le terme de « regroupement » est préférable parce que le CHSCT a des fonctions particulières qu'il faudra reconnaître par des aménagements de la nouvelle instance, nous devons avoir le débat pour bien faire connaître les intentions du législateur.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 29 rectifié.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 210 rectifié.*

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 30 rectifié.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 102.*

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 103.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 207 rectifié, de même qu'à l'amendement n° 31 rectifié.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 32 rectifié et 105.*

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 204 rectifié.*

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 61 rectifié quater.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 104 et 106.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 33 rectifié, 34 rectifié, 192, 107 et 108.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 35 rectifié.*

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 109.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 221.*

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 36 rectifié.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 37 rectifié.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 154 rectifié ter et 212 rectifié ter.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 113.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 11 rectifié et 213 rectifié ter.*

### **Article additionnel après l'article 2**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 110, de même qu'aux amendements n<sup>os</sup> 112 et 115.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L'amendement n° 116 vise à supprimer la possibilité de modifier par accord d'entreprise la périodicité des négociations obligatoires. Avis défavorable.

**Mme Laurence Cohen.** – Le projet de loi entend favoriser les accords d'entreprise, et vous proposez le rejet de cet amendement, qui va plutôt dans ce sens. Il y a là un paradoxe ! Est-ce à dire que nous ne pouvons absolument rien changer aux propositions du Gouvernement ?

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Cet amendement vise au contraire à restreindre le champ des accords d'entreprise.

**Mme Laurence Cohen.** – Dont acte. Nous allons approfondir la question et revoir notre copie le cas échéant.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 116.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 114.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L'amendement n° 83 rectifié vise à habiliter le Gouvernement à relever les seuils sociaux. Cette extension du champ de l'habilitation nous semble contraire à la Constitution. Retrait ou avis défavorable.

**M. Daniel Chasseing.** – Je retirerai, à regret, cet amendement en séance. Les seuils sociaux sont très négatifs pour l'emploi, en particulier le seuil de 11 salariés.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 83 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

### **Article 3**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 56, 75 rectifié bis et 155 rectifié quater.*

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 224.*

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 38 rectifié.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L'amendement n° 39 rectifié est déjà satisfait par la loi du 11 février 2005 et le décret du 14 mai 2009. Retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 39 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 76 rectifié.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 40 rectifié bis, 117, 161 et 194 rectifié.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 119.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L'amendement n° 118, qui prévoit l'obligation pour le référentiel d'assurer une juste réparation du préjudice subi, est dépourvu de portée normative. Cette question pourra être de nouveau abordée lors de la ratification des ordonnances. Pour l'heure, l'avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 118.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 169 rectifié ter.*

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 167 rectifié ter.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 228.*

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 168 rectifié ter et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 120, de même qu'aux amendements n°s 181 rectifié et 197.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L'amendement n° 229 du Gouvernement vise tout d'abord à revenir sur l'encadrement de la concertation des partenaires sociaux prévu dans le texte de la commission.

Il tend ensuite à élargir l'habilitation à deux sujets importants, la question des « motifs contaminants » dans une procédure de licenciement, évoquée devant nous par le professeur Jean-Emmanuel Ray, et l'encadrement des cas autorisant la requalification d'un CDD en CDI.

Pour toutes ces raisons, je propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat sur cet amendement.

**Mme Nicole Bricq.** – J'ai quelques doutes sur la valeur juridique de l'expression « motifs contaminants »...

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Il s'agit plutôt de termes employés par la doctrine, mais leur sens me semble aisément compréhensible. Ils ne figurent pas dans le dispositif de l'amendement.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 229.*

**Mme Laurence Cohen.** – Malheureusement, je vais devoir quitter notre réunion pour poser une question orale en séance publique. Notre groupe ne sera donc plus représenté, ce que je regrette.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 41 rectifié.*

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 171 rectifié ter et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 193 et 170 rectifié ter.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 77 rectifié et 121.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 42 rectifié et 211 rectifié ter.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 223.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 122 et 173 rectifié ter.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L'amendement n° 172 rectifié ter vise à simplifier les plans de départs volontaires. L'objectif de « simplification » nous semble déjà

largement satisfait par celui de « sécurisation » et nous ne souhaitons pas alourdir le texte. L'avis est donc défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 172 rectifié ter.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 15 rectifié bis, 78 rectifié bis, 124 et 165.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 196 et 218 rectifié bis.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L'amendement n° 43 rectifié bis prévoit de supprimer le périmètre national pour apprécier la cause économique d'un licenciement.

Nous sommes défavorables à cet amendement qui revient sur les travaux de la commission.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Si nous ne rejetons pas par principe le périmètre national, nous souhaitons que l'examen ne soit pas nécessairement réduit à ce dernier. Laissons au Gouvernement le soin de déterminer l'étendue du périmètre dans ses ordonnances.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 43 rectifié bis.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L'amendement n° 174 rectifié ter nous apparaît contraire à l'article 38 de la Constitution. Il vise en effet à élargir le champ de l'habilitation, afin de permettre à l'employeur de licencier quand il anticipe des difficultés économiques. En outre, cet amendement est d'ores et déjà satisfait par le droit actuel. Retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 174 rectifié ter et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 195.*

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 63 rectifié, 64 rectifié et 123.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 175 rectifié ter, 176 rectifié ter et 65 rectifié.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 44 rectifié.*

#### AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article additionnel avant Article 1er</b>			
M. WATRIN	88	Introduction dans le code du travail du principe de la hiérarchie des normes et du principe de faveur	<b>Défavorable</b>

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Habilitation du Gouvernement à prendre diverses ordonnances pour renforcer la place de l'accord d'entreprise</b>			
Mme LIENEMANN	1 rect. <i>quater</i>	Suppression de l'article	Défavorable
M. WATRIN	54	Suppression de l'article	Défavorable
M. DESESSARD	156	Suppression de l'article	Défavorable
M. M. BOURQUIN	182 rect. <i>ter</i>	Suppression de l'article	Défavorable
M. DESESSARD	162 rect.	Suppression des alinéas 2 à 4	Défavorable
M. VANLERENBERGHE	198	Précision juridique sur le champ d'application des ordonnances	Sagesse
M. TOURENNE	23 rect.	Obligation pour les ordonnances visant à donner une place centrale aux accords d'entreprise dans le code du travail de respecter les règles de concurrence loyale entre entreprises	Défavorable
M. ANTISTE	68 rect.	Suppression de l'alinéa 3	Défavorable
M. WATRIN	89	Suppression de l'alinéa 3	Défavorable
M. WATRIN	90	Obligation pour l'ordonnance de retenir au moins les six thèmes qui relèvent actuellement de la compétence exclusive des accords de branche	Défavorable
Mme LIENEMANN	2 rect. <i>ter</i>	Monopole des accords de branche en matière de prévention des risques et des conditions d'hygiène et de sécurité	Défavorable
M. ANTISTE	69 rect.	Suppression de l'alinéa 4	Défavorable
M. WATRIN	91	Suppression de l'alinéa 4	Défavorable
M. MOUILLER	21 rect. <i>bis</i>	Possibilité pour un accord de branche d'autoriser un employeur d'une petite entreprise à appliquer directement certaines de ses stipulations	Avis du Gouvernement
M. WATRIN	92	Suppression de l'alinéa 5	Défavorable
M. ASSOULINE	183 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'alinéa 5	Défavorable
M. TOURENNE	24 rect.	Maintien de la référence aux accords de maintien de l'emploi	Défavorable
Mme LABORDE	189	Maintien de la référence aux accords de maintien de l'emploi	Défavorable
Mme LIENEMANN	4 rect. <i>bis</i>	Suppression du motif spécifique du licenciement en cas de refus d'appliquer un accord collectif	Défavorable
M. TOURENNE	25 rect.	Suppression du motif spécifique du licenciement en cas de refus d'appliquer un accord collectif	Défavorable
Mme LIENEMANN	5 rect. <i>bis</i>	Suppression des alinéas 6 à 10	Défavorable

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. ANTISTE	71 rect.	Suppression des alinéas 6 à 8	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	93	Suppression des alinéas 6 à 8	<b>Défavorable</b>
Mme LIENEMANN	6 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'alinéa 7	<b>Défavorable</b>
Mme LAMURE	187 rect.	Obligation pour le juge de tenir compte des conséquences économiques et financières des entreprises	<b>Favorable</b>
M. WATRIN	94	Suppression de l'alinéa 9	<b>Défavorable</b>
M. ASSOULINE	184 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'alinéa 9	<b>Défavorable</b>
Mme LAMURE	188 rect.	Rationalisation de la négociation collective en entreprise	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	227	Demande d'habilitation pour simplifier les modalités permettant d'attester de l'engagement d'une négociation obligatoire	<b>Favorable</b>
M. TOURENNE	26 rect.	Suppression de l'alinéa 12	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	95	Suppression de l'alinéa 12	<b>Défavorable</b>
M. GUÉRINI	190	Suppression de l'apport de la commission sur l'assouplissement des règles de la négociation	<b>Défavorable</b>
M. TOURENNE	27 rect.	Suppression de l'alinéa 13	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	96	Suppression de l'alinéa 13	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	97	Encadrement du référendum décisionnel	<b>Défavorable</b>
M. GUÉRINI	191	Suppression de la possibilité pour l'employeur d'organiser un référendum décisionnel	<b>Défavorable</b>
M. ASSOULINE	185 rect.	Référence aux règles des accords majoritaires pour organiser un référendum décisionnel	<b>Défavorable</b>
Mme LAMURE	201 rect.	Rétablissement des règles de validité d'un accord antérieures à la loi "Travail"	<b>Sagesse</b>
M. WATRIN	99	Rétablissement de la commission de refondation du code du travail	<b>Défavorable</b>
M. ASSOULINE	186 rect. <i>bis</i>	Rétablissement de la commission de refondation du code du travail	<b>Défavorable</b>
M. GABOUTY	67 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'instance de dialogue du réseau de franchise	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup></b>			
M. WATRIN	100	Suppression de la notion de sauvegarde de la compétitivité d'une entreprise comme cause d'un licenciement	<b>Défavorable</b>
Mme MEUNIER	180 rect.	Réintroduction du contrôle obligatoire de la commission paritaire de branche pour valider les accords collectifs conclus par des élus non mandatés	<b>Défavorable</b>

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. TOURENNE	28 rect.	Obligation pour les accords de préservation et de développement de l'emploi (APDE) de prévoir des efforts de la part des dirigeants et des actionnaires	Défavorable
<b>Article 2</b> <b>Nouvelle organisation du dialogue social</b> <b>et rénovation de l'exercice des responsabilités syndicales en entreprise</b>			
Mme LIENEMANN	8 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article	Défavorable
M. WATRIN	55	Suppression de l'article	Défavorable
M. ANTISTE	73 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article	Défavorable
Mme LIENEMANN	9 rect.	Refus de la réforme du dialogue social en entreprise	Défavorable
M. VANLERENBERGHE	199	Précision juridique sur le champ d'application des ordonnances	Avis du Gouvernement
M. DESESSARD	160	Suppression de la fusion des IRP	Défavorable
M. ANTISTE	74 rect.	Suppression de la fusion des IRP	Défavorable
M. WATRIN	101	Suppression de la fusion des IRP	Défavorable
M. TOURENNE	29 rect.	Refus de la fusion des institutions représentatives du personnel	Défavorable
M. ASSOULINE	210 rect.	Expérimentation de la fusion des IRP par accord majoritaire	Défavorable
M. TOURENNE	30 rect.	Possibilité de refuser la fusion des IRP par accord collectif	Avis du Gouvernement
M. WATRIN	102	Limitation de la fusion des trois IRP aux seules entreprises de moins de 50 salariés	Défavorable
M. WATRIN	103	Maintien de l'ensemble des commissions obligatoires du comité d'entreprise dans l'instance unique	Avis du Gouvernement
Mme LAMURE	207 rect.	Relèvement des seuils dans le cadre de la création de l'instance unique	Défavorable
M. TOURENNE	31 rect.	Suppression de l'habilitation à préciser les seuils d'effectifs à prendre en compte pour la création de l'instance unique	Défavorable
M. TOURENNE	32 rect.	Suppression de la limitation à trois du nombre de mandats successifs pouvant être effectués par un élu du personnel au sein de l'instance unique	Défavorable
M. WATRIN	105	Suppression de la limitation à trois du nombre de mandats successifs pouvant être effectués par un élu du personnel au sein de l'instance unique	Défavorable
Mme LAMURE	204 rect.	Prise en charge d'une partie des coûts des expertises par l'instance et création d'un barème pour ceux-ci	Avis du Gouvernement



Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme FÉRET	61 rect. <i>quater</i>	Possibilité de créer au sein de l'instance unique une commission chargée des questions d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail	<b>Sagesse</b>
M. WATRIN	104	Définition du périmètre de mise en place de l'instance unique	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	106	Suppression du transfert de la compétence de négociation à l'instance unique	<b>Défavorable</b>
Mme D. GILLOT	33 rect.	Rétablissement de l'habilitation relative à la meilleure association des représentants des salariés aux décisions de l'employeur et extension de son champ à l'emploi des personnes handicapées	<b>Défavorable</b>
Mme D. GILLOT	34 rect.	Meilleure association des représentants des salariés aux décisions de l'employeur en matière d'emploi des personnes handicapées	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	107	Rétablissement de l'habilitation relative à la meilleure association des représentants des salariés aux décisions de l'employeur et extension des prérogatives du comité d'entreprise	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	108	Mise en place d'un droit de veto des représentants du personnel sur certaines décisions de l'employeur	<b>Défavorable</b>
M. ARNELL	192	Rétablissement de l'habilitation relative à la meilleure association des représentants des salariés aux décisions de l'employeur	<b>Défavorable</b>
M. TOURENNE	35 rect.	Rétablissement de l'habilitation relative à l'amélioration de la représentation des salariés dans les conseils d'administration des grandes entreprises	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	109	Suppression de la généralisation du chèque syndical	<b>Sagesse</b>
Le Gouvernement	221	Simplification des conditions d'accès à la formation économique, sociale et syndicale	<b>Favorable</b>
M. TOURENNE	36 rect.	Suppression de la possibilité pour un employeur de bénéficier d'une exonération totale de sa contribution au fonds paritaire pour le financement du dialogue social	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. TOURENNE	37 rect.	Rétablissement de l'habilitation relative au renforcement des commissions paritaires régionales interprofessionnelles	<b>Défavorable</b>
M. LABAZÉE	154 rect. <i>ter</i>	Abaissement du seuil d'effectif à partir duquel les entreprises doivent obligatoirement compter dans leur conseil d'administration ou de surveillance des représentants des salariés	<b>Défavorable</b>

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. ASSOULINE	212 rect. <i>ter</i>	Abaissement du seuil d'effectif à partir duquel les entreprises doivent obligatoirement compter dans leur conseil d'administration ou de surveillance des représentants des salariés	Défavorable
Mme LIENEMANN	11 rect.	Augmentation du nombre de représentants des salariés dans les conseils d'administration ou de surveillance des grandes entreprises	Défavorable
M. ASSOULINE	213 rect. <i>ter</i>	Augmentation du nombre de représentants des salariés dans les conseils d'administration ou de surveillance des grandes entreprises	Défavorable
M. WATRIN	113	Augmentation du nombre minimal d'administrateurs représentant les salariés dans les conseils d'administration des grandes entreprises	Défavorable
<b>Article additionnel après l'article 2</b>			
M. WATRIN	110	Augmentation du nombre minimal d'administrateurs représentant les salariés qui peuvent être mis en place volontairement par les entreprises	Défavorable
M. WATRIN	112	Extension de la définition pénale de la discrimination	Défavorable
M. WATRIN	115	Protection des salariés ayant saisi l'inspection du travail, un syndicat ou agi en justice	Défavorable
M. WATRIN	114	Extension du droit syndical dans l'entreprise	Défavorable
M. CHASSEING	83 rect.	Habilitation à augmenter les seuils sociaux	Défavorable
<b>Article 3</b> <b>Aménagement des règles du licenciement et de certaines formes particulières de travail</b>			
M. WATRIN	56	Suppression de l'article	Défavorable
M. ANTISTE	75 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article	Défavorable
M. LABAZÉE	155 rect. <i>quater</i>	Suppression de l'article	Défavorable
M. VANLERENBERGHE	224	Précision juridique sur le champ d'application des ordonnances	Sagesse
Mme D. GILLOT	38 rect.	Intelligibilité des sites d'information sur le droit du travail	Avis du Gouvernement
Mme D. GILLOT	39 rect.	Obligation de rendre accessibles aux personnes en situation de handicap les sites d'information sur le droit du travail	Défavorable
M. ANTISTE	76 rect.	Suppression des alinéas 4 à 6	Défavorable
M. TOURENNE	40 rect. <i>bis</i>	Suppression du référentiel obligatoire pour fixer l'indemnité en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse	Défavorable

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. WATRIN	117	Suppression du référentiel obligatoire pour fixer l'indemnité en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse	<b>Défavorable</b>
M. DESESSARD	161	Suppression du référentiel obligatoire pour fixer l'indemnité en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse	<b>Défavorable</b>
Mme JOUVE	194 rect.	Suppression du référentiel obligatoire pour fixer l'indemnité en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	119	Précision sur la portée du référentiel obligatoire	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	118	Obligation pour le référentiel d'assurer une juste réparation des préjudices subis	<b>Défavorable</b>
Mme GRUNY	169 rect. <i>ter</i>	Cumul de l'indemnité prévue par le référentiel avec les indemnités de licenciement	<b>Favorable</b>
Mme GRUNY	167 rect. <i>ter</i>	Plafonnement du référentiel obligatoire à 18 mois de salaire brut	<b>Sagesse</b>
Le Gouvernement	228	Élargissement des exceptions au référentiel	<b>Favorable</b>
Mme GRUNY	168 rect. <i>ter</i>	Suppression du référentiel indicatif prévu en phase de conciliation devant le conseil de prud'hommes	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	120	Suppression des alinéas 5 et 6	<b>Défavorable</b>
Mme MEUNIER	181 rect.	Suppression de l'alinéa 5	<b>Défavorable</b>
M. ARNELL	197	Suppression du droit à l'erreur dans la rédaction de la lettre de licenciement	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	229	Extension de l'habilitation aux motifs "contaminants" dans une procédure de licenciement et à l'encadrement des situations entraînant une requalification d'un CDD en CDI	<b>Sagesse</b>
M. TOURENNE	41 rect.	Suppression de l'alinéa 6	<b>Défavorable</b>
Mme GRUNY	171 rect. <i>ter</i>	Réduction du délai de recours contre l'action en paiement ou en répétition du salaire	<b>Défavorable</b>
M. GUÉRINI	193	Suppression de l'objectif de réduction du délai de recours contre un licenciement économique	<b>Défavorable</b>
Mme GRUNY	170 rect. <i>ter</i>	Réduction au moins de moitié de tous les délais de contestation de la validité d'un licenciement	<b>Défavorable</b>
M. ANTISTE	77 rect.	Suppression de l'alinéa 7	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	121	Suppression de l'alinéa 7	<b>Défavorable</b>
Mme D. GILLOT	42 rect.	Possibilité pour un accord de branche de définir une liste de postes de reclassement pour les salariés déclarés inaptes	<b>Défavorable</b>
Mme GRUNY	211 rect. <i>ter</i>	Objectif de simplification des obligations de l'employeur en matière de reclassement pour inaptitude	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	223	Elargissement du champ de l'habilitation relative à la contestation de l'avis d'inaptitude	<b>Favorable</b>
M. WATRIN	122	Suppression de l'alinéa 10	<b>Défavorable</b>
Mme GRUNY	173 rect. <i>ter</i>	Promotion des plans de départs volontaires dans les petites entreprises	<b>Défavorable</b>
Mme GRUNY	172 rect. <i>ter</i>	Simplification des plans de départs volontaires	<b>Défavorable</b>
Mme LIENEMANN	15 rect. <i>bis</i>	Suppression des alinéas 11 à 17	<b>Défavorable</b>
M. ANTISTE	78 rect. <i>bis</i>	Suppression des alinéas 11 à 17	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	124	Suppression des alinéas 11 à 17	<b>Défavorable</b>
M. DESESSARD	165	Suppression des alinéas 11 à 17	<b>Défavorable</b>
M. ARNELL	196	Suppression de l'alinéa 12	<b>Défavorable</b>
M. ASSOULINE	218 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'alinéa 12	<b>Défavorable</b>
M. TOURENNE	43 rect. <i>bis</i>	Suppression du périmètre national pour apprécier la cause économique d'un licenciement	<b>Défavorable</b>
Mme GRUNY	174 rect. <i>ter</i>	Habilitation pour autoriser l'employeur à licencier quand il anticipe des difficultés économiques	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	195	Fixation du périmètre d'appréciation des difficultés économiques à l'échelle de l'espace économique européen	<b>Défavorable</b>
M. GABOUTY	63 rect.	Suppression de la notion de difficultés comptables	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. GABOUTY	64 rect.	Précision sur la notion de difficultés comptables	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. WATRIN	123	Obligations de l'employeur en matière d'offres de reclassement	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme GRUNY	175 rect. <i>ter</i>	Sécurisation des propositions de reclassement de l'employeur	<b>Défavorable</b>
Mme GRUNY	176 rect. <i>ter</i>	Simplification des modalités de licenciement	<b>Défavorable</b>
M. GABOUTY	65 rect.	Possibilité de reprise partielle ou totale d'entités économiques autonomes	<b>Défavorable</b>
Mme GÉNISSON	44 rect.	Précision juridique sur le recours au télétravail	<b>Favorable</b>

*La réunion est close à 10 heures.*

**Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission**

*La réunion est ouverte à 13 h 30.*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE**

**M. Gérard Dériot, président.** – Nous reprenons à l'article 3, amendement n° 45 rectifié.

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Cet amendement encourage le recours au télétravail pour améliorer l'accès, le maintien et le retour à l'emploi des personnes handicapées. Sagesse.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 45 rectifié.*

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n°177 rectifié ter.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 125 et 159.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 215 rectifié bis.*

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 153 rectifié.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 51 rectifié bis, 126 et 164.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L'amendement n° 19 rectifié *bis* permet de recourir au CDI de chantier en cas de projet de croissance. Notre collègue Philippe Mouiller avait retiré à ma demande cet amendement la semaine dernière, mais il souhaite le représenter en séance pour avoir un débat avec Mme la ministre. Mon avis reste défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 19 rectifié bis.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L'amendement n°205 rectifié est intéressant car il permet d'avoir recours à un CDI de chantier si un accord de branche étendu l'autorise. Nous aurons le débat en séance : sagesse.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 205 rectifié.*

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 206 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 127 et 157.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 46 rectifié.*

**M. Alain Milon.** – L’amendement n°66 rectifié assouplit le recours au travail de nuit. Retrait ou avis défavorable.

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Il ne s’agit pas d’un assouplissement : le travail de nuit peut être exceptionnel dans certains cas et naturel dans d’autres. Pour un veilleur de nuit, c’est le travail de jour qui est exceptionnel.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 66 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 128.*

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 222.*

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 200 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 202 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L’amendement n°208 rectifié assouplit les règles relatives à la mise en place de la modulation du temps de travail. Ce faisant, il élargit le champ de l’habilitation et il est donc contraire à l’article 38 de la Constitution. Retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 208 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L’amendement n°203 rectifié élargit, lui aussi, le champ de l’habilitation. Retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 203 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 219 rectifié bis.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L’amendement n°179 rectifié *bis* réduit les délais d’instruction devant les juridictions prud’homales : il élargit le champ de l’habilitation et il est donc contraire à la Constitution.

**Mme Évelyne Yonnet.** – En Seine-Saint-Denis, les conseils de prud’hommes sont engorgés et il est illusoire de vouloir réduire les délais d’instruction sans augmenter le nombre de juges.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 179 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L’amendement n° 178 rectifié *ter* simplifie le régime fiscal applicable aux sommes versées par l’employeur dans le cadre de la conciliation. Nous en reparlerons en séance. Retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 178 rectifié ter et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L'amendement n° 62, qui prévoit l'accès et le maintien dans l'emploi des personnes handicapées et de leurs proches aidants élargit le champ de l'habilitation, ce qui est contraire à la Constitution. Avis défavorable.

**Mme Évelyne Yonnet.** – On ne peut donc parler de handicap ?

**M. Gérard Dériot, président.** – Là n'est pas la question : il s'agit ici du champ de l'habilitation qu'il n'est pas possible d'élargir par voie d'amendement parlementaire.

**Mme Catherine Génisson.** – J'entends l'argument, mais les personnes handicapées peuvent être des salariés à part entière. La référence à l'article 38 me surprend.

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Je vous rappelle que nous avons donné un avis de sagesse sur l'amendement n°45 rectifié qui a trait au télétravail pour les personnes handicapées.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Qui décide que l'article 38 s'applique ? Il s'agit d'une question d'interprétation.

**M. Gérard Dériot, président.** – Le Gouvernement pourra reprendre cet amendement et élargir le périmètre de l'habilitation s'il le souhaite.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Vous partez du postulat qu'il s'agit d'un élargissement. J'y vois plutôt une précision à l'intention d'une catégorie particulière de salariés.

**Mme Nicole Bricq.** – A l'occasion d'amendements déposés par la gauche et la droite, notre rapporteur a invoqué à plusieurs reprises l'article 38. Ne lui faisons donc pas un procès sur la question du handicap.

**Mme Isabelle Debré.** – Faut-il impérativement que cet amendement soit repris en séance par le gouvernement pour que le champ des ordonnances soit élargi ?

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Tout à fait.

**Mme Isabelle Debré.** – Eh bien, nous allons faire en sorte que tel soit le cas.

**M. Philippe Mouiller.** – Lors de nos échanges avec le Gouvernement, il a été entendu que des précisions seraient apportées en matière de handicap lors de la réaction des ordonnances. Nous y veillerons.

**Mme Nicole Bricq.** – Nous avons donné un avis de sagesse sur l'amendement n° 45 rectifié qui traite du handicap. Nous verrons alors quelle sera la position du Gouvernement.

**Mme Évelyne Yonnet.** – Cette remarque est intéressante. Plutôt qu'un avis défavorable, notre rapporteur ne peut-il s'en remettre à la sagesse de notre assemblée ?

**M. Gérard Dériot, président.** – Si le Gouvernement veut reprendre l'amendement, il le fera en séance. Mais pour l'instant, l'avis ne peut être que défavorable.

**M. Alain Milon, rapporteur.** – J'ai effectivement donné un avis de sagesse sur l'amendement n° 45 rectifié qui traite du télétravail. L'amendement n° 62 va plus loin et élargit le champ de l'habilitation. Si nous y étions favorables, nous serions vraiment en dehors des règles posées par avec l'article 38 de la Constitution.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 62.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – La semaine dernière, nous avons supprimé l'habilitation relative à la prolongation de l'activité des médecins de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Avec son amendement n° 220, le Gouvernement souhaite rétablir cette habilitation en raison de l'urgence des difficultés rencontrées par l'office. Sagesse.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Nous nous étions opposés à la suppression de cette habilitation la semaine dernière.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 220.*

#### **Article additionnel après l'article 3**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 135 ainsi qu'aux amendements n<sup>os</sup> 134, 129, 133 et 136.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L'amendement n° 132 tend à renforcer les pouvoirs du comité d'entreprise empiétant sur l'habilitation demandée par le Gouvernement visant à créer une instance unique. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 132, ainsi qu'aux amendements n<sup>os</sup> 137 et 138.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L'amendement n° 139 soulève une question très intéressante : la définition des critères du salariat. Il dépasse cependant l'objet de ce projet de loi...

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 139, ainsi qu'à l'amendement n° 131.*

#### **Article 4**

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 57 et 84 rectifié visent à supprimer l'article 4. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 57 et 84 rectifié.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L'objet de l'amendement n° 225 me semble plus que rédactionnel. Il tend en effet à étendre le champ de cet article, qui concerne le développement de la négociation collective et la sécurisation des accords de branche, aux



établissements publics industriels et commerciaux et aux établissements publics administratifs employant des personnels de droit privé. Demande de retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 225 et, à défaut, y sera défavorable.*

#### **Article additionnel après l'article 4**

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L'amendement n° 141 concerne l'égalité de traitement des personnes handicapées.

**Mme Isabelle Debré.** – Apporte-t-il quelque chose par rapport à la loi de 2005 ?

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Non. Il reprend mot pour mot la rédaction de l'article L. 5213-6 du code du travail issu de cette loi.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 141.*

#### **Article 5**

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Les amendements n°s 58 et 216 rectifié *ter* visent à supprimer l'article 5. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 58 et 216 rectifié *ter*.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Les amendements n°s 48 rectifié et 142 entendent supprimer la réforme du compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P). J'y suis donc défavorable.

**Mme Nicole Bricq.** – Je veux dire aux auteurs de cet amendement qu'ils doivent faire attention. En supprimant l'alinéa 2 de cet article, ils suppriment complètement le C3P.

**Mme Catherine Génisson.** – On garde le compte pénibilité tel qu'il est !

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Exactement ! En supprimant l'alinéa 2, on en revient à la loi « El Khomri » et aux dix critères servant à prendre en compte la pénibilité.

**Mme Nicole Bricq.** – Mais ils ne servent pas, ces critères !

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 48 rectifié et 142.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L'amendement n° 18 rectifié *quater* vise à développer la reconnaissance de la pénibilité dans le cadre de la réforme du C3P. Le futur compte professionnel de prévention doit bien évidemment mettre l'accent sur la reconnaissance de la pénibilité au cours de la carrière. Néanmoins, il ne faut pas en exclure la compensation de la pénibilité, une fois que les effets sur la santé du salarié se font sentir. Il me semble que ces deux aspects ne sont pas antinomiques. C'est pourquoi je pourrais être favorable à cet amendement si, plutôt que de supprimer le terme « compensation », il venait insérer le terme « reconnaissance » avant lui. C'est donc un avis favorable sous réserve de rectification.

**Mme Catherine Génisson.** – J’ai bien entendu l’argumentation du rapporteur, j’y souscris et nous allons réfléchir à sa proposition de rectification.

Je rappelle cependant que la proposition, qui nous est faite dans ce texte, entraîne un changement de paradigme pour quatre critères, puisqu’on devra dorénavant constater un handicap ou une maladie professionnelle pour reconnaître la pénibilité. Or, reconnaître la pénibilité, c’est aussi accepter le fait que des métiers sont plus difficiles à exercer que d’autres, mais qu’on peut quand même vivre en bonne santé une fois à la retraite. Nous avons déjà eu ce débat dans le passé !

**Mme Nicole Bricq.** – Le projet de loi permet d’habiliter le Gouvernement à légiférer sur plusieurs sujets relatifs aux accords de branche, ce qui est très important. Les discussions en cours avec les syndicats portent notamment sur le fait que les branches seront chargées de la prévention de la pénibilité. Nous avons suffisamment réclamé, dans la loi « El Khomri », une telle articulation incluant les branches.

*La commission émet un avis favorable, sous réserve de rectification, à l’amendement n° 18 rectifié quater.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L’amendement n° 143 vise à supprimer l’habilitation relative au détachement des travailleurs. Cette habilitation semble surtout destinée à faciliter les démarches administratives pour les frontaliers. Avis défavorable, même si la ministre devra préciser en séance quel est l’objectif du Gouvernement.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 143.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L’amendement n° 230 du Gouvernement vise à étendre l’habilitation à la simplification de la gestion et du recouvrement de la contribution des employeurs au fonctionnement du SIPSI, système dématérialisé de déclaration et de contrôle. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 230.*

#### **Article additionnel après l’article 5**

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L’amendement n° 146 vise à rétablir une périodicité minimale de deux ans pour les visites médicales de contrôle de la médecine du travail. Nous pourrions évidemment y être favorables, si le nombre de médecins du travail le permettait... Dans l’attente d’une meilleure solution à ce problème, c’est un avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 146.*

#### **Article 6**

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 59, 80 rectifié *bis* et 85 rectifié *ter* visent à supprimer l’article 6. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 59, 80 rectifié bis et 85 rectifié ter.*

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 147.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L’amendement n° 226 du Gouvernement vise à étendre le champ de l’habilitation relative à la mise en cohérence du droit à d’autres codes que le seul code du travail. Avis favorable.

**Mme Isabelle Debré.** – Pour bien préciser les choses, si un tel amendement avait été présenté par un sénateur, il aurait été considéré comme contraire à l’article 38 de la Constitution et aurait reçu un avis défavorable du rapporteur. Est-ce bien ça ?

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Tout à fait.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 226.*

### **Article 7**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 60 et 163.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L’amendement n° 86 rectifié vise à raccourcir la prorogation de la période transitoire relative à l’application du nouveau zonage dérogatoire au repos dominical. J’y suis défavorable : la durée de trente-six mois à laquelle on aboutit avec la rédaction actuelle de l’article 7 correspond en effet à la position que le Sénat avait adoptée en 2015.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 86 rectifié.*

### **Articles additionnels après l’article 7**

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L’amendement n° 130 rectifié vise à élargir le droit au repos dominical. Il reprend une proposition de loi adoptée en décembre 2011 par la majorité sénatoriale d’alors. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 130 rectifié.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L’amendement n° 148 tend à abaisser de douze à cinq le nombre de « dimanches du maire ». Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 148.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L’amendement n° 20 rectifié *bis* concerne la prise en compte de la représentativité des signataires d’un accord relatif à la fermeture dominicale des commerces. Je propose de demander l’avis du Gouvernement.

*La commission demande l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 20 rectifié bis.*

### **Article 8**

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L’amendement n° 158 vise à supprimer l’article 8. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 158.*

**Articles additionnels après l'article 8 bis**

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L'amendement n° 144 rectifié demande au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur la mise en place d'une sécurité sociale professionnelle. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 144 rectifié.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L'amendement n° 47 rectifié *bis* demande également un rapport du Gouvernement au Parlement qui porterait sur la possibilité de conserver un lien entre l'entreprise d'origine et les salariés licenciés pour motif économique. Vous connaissez ma position sur les rapports et je rappellerai, en séance, que beaucoup de ceux demandés à l'occasion de lois précédentes n'ont jamais été réalisés...

**Mme Catherine Génisson.** – On peut éventuellement partager cette argumentation de principe sur les rapports, mais il s'agit ici d'un amendement humaniste : faire en sorte que le chômeur ne soit pas stigmatisé et qu'il puisse continuer de bénéficier du statut de salarié durant sa formation. Le sujet est d'importance !

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Je suis d'accord pour dire que c'est un amendement d'inspiration humaniste et portant sur un sujet d'importance.

**Mme Évelyne Yonnet.** – Je comprends que vous puissiez avoir une indigestion des rapports...

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Non ! Je souffre plutôt de les demander et de ne jamais les recevoir !

**Mme Évelyne Yonnet.** – Je me souviens pourtant d'une proposition de loi où vos collègues de la majorité sénatoriale avaient proposé d'ajouter une dizaine de ces rapports... Et vous aviez accepté tous leurs amendements !

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Monsieur le rapporteur, être contre tous les rapports, c'est aussi une forme de dogmatisme !

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Tout à fait !

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Ils sont donc parfois nécessaires. C'est aussi un problème sémantique : si nous avions demandé que le Gouvernement fasse des propositions sur ce sujet, plutôt qu'un rapport, vous n'auriez pas eu la même phobie...

Ce qui est important, c'est le fond. Vous savez bien que le chômage ne va pas disparaître et que la numérisation de l'économie va entraîner des transformations et des cessations d'activité. Ce n'est pas tant la perte de revenus qui pèse sur le chômeur, mais d'abord l'image qu'il a de lui et la perte d'estime de soi. Il nous revient donc d'inventer un dispositif dans lequel le chômage ne génère pas le statut de chômeur. Si nous prenons en compte l'ensemble des crédits d'indemnisation et de formation, les moyens sont là pour avancer sur ce sujet et permettre que les personnes touchées par un licenciement économique conservent leur statut de salarié.

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Nous connaissons tous les différentes facettes psychologiques du chômage et les choses sont également difficiles pour les bénéficiaires du

RSA ou pour les personnes en fin de droits. Ces sujets ont déjà été étudiés. Je remarque simplement que vous demandez à un gouvernement, qui vient d'arriver, de faire un rapport alors que ceux demandés au précédent gouvernement n'ont toujours pas été réalisés.

En tout cas, ne dites pas que j'ai une phobie des rapports, puisque je n'ai pas proposé de supprimer l'article 8 *bis*, qui en demande un !

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 47 rectifié bis.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L'amendement n° 149 rectifié est une nouvelle demande de rapport. Celui-ci porterait sur l'évaluation de la loi « El Khomri ». Je propose un avis de sagesse. Vous voyez bien que je ne suis pas phobique !

**Mme Catherine Génisson.** – C'est du bon sens et le Gouvernement aurait dû anticiper cette demande.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 149 rectifié.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Encore une demande de rapport : l'amendement n° 166 rectifié porte sur l'extension du bénéfice de l'assurance chômage au profit des agents contractuels de droit local du ministère des affaires étrangères. Demande de retrait ou avis défavorable.

**Mme Nicole Bricq.** – C'est un amendement d'appel.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 166 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

#### AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 3</b>			
<b>Aménagement des règles du licenciement et de certaines formes particulières de travail</b>			
Mme D. GILLOT	45 rect.	Recours au télétravail pour améliorer l'accès, le maintien et le retour à l'emploi des personnes handicapées	Sagesse
Mme GRUNY	177 rect. <i>ter</i>	Assouplissement des conditions de recours au télétravail	Avis du Gouvernement
M. WATRIN	125	Suppression de l'alinéa 20	Défavorable
M. DESESSARD	159	Suppression de l'alinéa 20	Défavorable
Mme PRIMAS	153 rect.	Extension de l'habilitation aux CDD d'usage	Avis du Gouvernement
M. TOURENNE	51 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'alinéa 21.	Défavorable
M. WATRIN	126	Suppression de l'alinéa 21	Défavorable
M. DESESSARD	164	Suppression de l'alinéa 21	Défavorable
M. ASSOULINE	215 rect. <i>bis</i>	Restriction du recours au CDI de chantier aux jeunes entreprises innovantes	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MOUILLER	19 rect. <i>bis</i>	Possibilité de recourir au CDI de chantier en cas de projet de croissance	Défavorable
M. RETAILLEAU	205 rect.	Possibilité d'utiliser un CDI de chantier si un accord de branche élargi l'autorise	Sagesse
M. RETAILLEAU	206 rect.	Recours direct aux contrats de chantier en cas de carence d'accord de branche y autorisant un an après la promulgation de la loi	Défavorable
M. WATRIN	127	Suppression de l'habilitation relative au travail de nuit	Défavorable
M. DESESSARD	157	Suppression de l'habilitation relative au travail de nuit	Défavorable
Mme GÉNISSON	46 rect.	Suppression de la possibilité pour un accord de définir le caractère exceptionnel du travail de nuit	Défavorable
M. GABOUTY	66 rect.	Assouplissement du recours au travail de nuit	Défavorable
M. WATRIN	128	Suppression de l'alinéa 23	Défavorable
Le Gouvernement	222	Élargissement de l'habilitation relative au prêt de main d'œuvre	Favorable
M. NOUGEIN	200 rect.	Habilitation à autoriser la fixation d'une durée minimale du travail à temps partiel par accord collectif	Défavorable
M. RETAILLEAU	202 rect.	Habilitation pour faciliter le recours aux conventions de forfait en heures et en jours	Défavorable
M. RETAILLEAU	208 rect.	Habilitation pour assouplir les règles relatives à la mise en place de la modulation du temps de travail	Défavorable
Mme PRIMAS	203 rect.	Habilitation permettant à un salarié de renoncer à des congés payés en contrepartie d'une augmentation de salaire	Défavorable
M. ASSOULINE	219 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'habilitation relative à l'encouragement de la conciliation	Défavorable
Mme GATEL	179 rect. <i>bis</i>	Réduction des délais d'instruction devant les juridictions prud'homales	Défavorable
Mme GRUNY	178 rect. <i>ter</i>	Simplification du régime fiscal applicable aux sommes versées par l'employeur dans le cadre de la conciliation	Défavorable
Mme D. GILLOT	62	Habilitation relative à l'accès et au maintien dans l'emploi des personnes handicapées et de leurs proches aidants	Défavorable
Le Gouvernement	220	Habilitation relative au fonctionnement de l'OFIL	Sagesse
<b>Article additionnel après l'article 3</b>			
M. WATRIN	135 rect.	Refonte des règles du licenciement économique	Défavorable
M. WATRIN	134 rect.	Interdiction des licenciements dits « boursiers »	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. WATRIN	129 rect.	Abaissement du seuil de déclenchement du licenciement collectif	Défavorable
M. WATRIN	133 rect.	Refonte des règles du plan de sauvegarde de l'emploi	Défavorable
M. WATRIN	136 rect.	Restriction des cas de recours au CDD	Défavorable
M. WATRIN	132	Renforcement des pouvoirs du comité d'entreprise	Défavorable
M. WATRIN	137 rect.	Fixation de la durée légale hebdomadaire du travail à 32 heures à compter de 2021	Défavorable
M. WATRIN	138 rect.	Fixation du Smic à 1800 euros à compter de 2018	Défavorable
M. WATRIN	139 rect.	Définition des critères justifiant l'existence du salariat	Défavorable
M. WATRIN	131 rect.	Droit de préemption des salariés en cas de cession d'un fonds de commerce ou de valeurs mobilières	Défavorable
<b>Article 4</b> <b>Développement de la négociation collective et sécurisation des accords de branche</b>			
M. WATRIN	57	Suppression de l'article	Défavorable
Mme YONNET	84 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
M. VANLERENBERGHE	225	Précision juridique sur le champ d'application des ordonnances	Défavorable
<b>Article additionnel après l'article 4</b>			
M. WATRIN	141	Egalité de traitement des personnes handicapées	Défavorable
<b>Article 5</b> <b>Assouplissement des obligations des employeurs en matière de prévention de la pénibilité et d'emploi de travailleurs détachés transfrontaliers</b>			
M. WATRIN	58	Suppression de l'article	Défavorable
M. ASSOULINE	216 rect. <i>ter</i>	Suppression de l'article	Défavorable
M. TOURENNE	48 rect.	Suppression de la réforme du compte personnel de prévention de la pénibilité	Défavorable
M. WATRIN	142	Suppression de la réforme du compte personnel de prévention de la pénibilité	Défavorable
Mme GÉNISSON	18 rect. <i>quater</i>	Développer la reconnaissance de la pénibilité dans le cadre de la réforme du C3P	Favorable si rectifié
M. WATRIN	143	Suppression de l'habilitation relative au détachement de travailleurs	Défavorable
Le Gouvernement	230	Extension de l'habilitation à la simplification de la gestion et du recouvrement de la contribution des employeurs au fonctionnement du Sipsi	Favorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article additionnel après l'article 5</b>			
M. WATRIN	146	Rétablissement d'une périodicité minimale de deux ans pour les visites médicales de contrôle de la médecine du travail	<b>Défavorable</b>
<b>Article 6 Harmonisation et mise en cohérence du code du travail</b>			
M. WATRIN	59	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
M. ANTISTE	80 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme YONNET	85 rect. <i>ter</i>	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	147	Harmonisation du droit du travail à droit constant	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	226	Extension du champ de l'habilitation relative à la mise en cohérence du droit à d'autres codes concernés par les réformes récentes	<b>Favorable</b>
<b>Article 7 Prolongation de la période transitoire relative à la mise en place du nouveau zonage dérogatoire au repos dominical</b>			
M. WATRIN	60	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
M. DESESSARD	163	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Mme YONNET	86 rect.	Raccourcissement de la prorogation de la période transitoire relative à l'application du nouveau zonage dérogatoire au repos dominical	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 7</b>			
M. WATRIN	130 rect.	Elargissement du droit au repos dominical	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	148	Abaissement de douze à cinq du nombre des "dimanches du maire"	<b>Défavorable</b>
M. MOUILLER	20 rect. <i>bis</i>	Prise en compte de la représentativité des signataires d'un accord relatif à la fermeture dominicale des commerces	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article 8 Délai de dépôt des projets de loi de ratification des ordonnances</b>			
M. DESESSARD	158	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 8 bis</b>			
M. WATRIN	144 rect.	Demande de rapport sur la mise en place d'une sécurité sociale professionnelle	<b>Défavorable</b>
M. TOURENNE	47 rect. <i>bis</i>	Demande de rapport sur la possibilité de conserver un lien entre l'entreprise d'origine et les salariés licenciés pour motif économique	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	149 rect.	Demande de rapport d'évaluation de la loi "El Khomri"	<b>Sagesse</b>



Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. YUNG	166 rect.	Demande de rapport sur l'extension du bénéfice de l'assurance chômage au profit des agents contractuels de droit local du ministère des affaires étrangères	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 14 h 15.*

**Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission**

*La réunion est ouverte à 18 h 30.*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS**

**M. Gérard Dériot, président.** – Nous allons examiner les quatorze amendements qui ont été déposés par le Gouvernement.

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

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Nous avons eu ces amendements il y a quelques heures : seulement les temps changent mais le Gouvernement, quel qu'il soit, ne modifie pas ses habitudes.

L'amendement n° 242 rétablit la rédaction de l'Assemblée nationale et revient sur deux apports de notre commission. Il rétablit la référence aux accords de maintien de l'emploi et supprime le motif spécifique du licenciement. Avis défavorable.

**M. Dominique Watrin.** – Nous ne sommes d'accord ni avec la version du Gouvernement, ni avec celle de la commission. Nous ne participerons donc pas au vote sur cet amendement ni sur les autres.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 242.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L'amendement n° 239 porte sur le mandatement. Il est moins précis que le nôtre mais je suis prêt à donner un avis de sagesse si le Gouvernement clarifie en séance publique le seuil d'effectif. Nous avons fait des propositions précises à l'article 10A du projet de loi « travail ». Nous examinerons l'ordonnance à l'aune de nos travaux.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 239.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Avec son amendement n° 243, le Gouvernement souhaite accélérer la généralisation de l'accord majoritaire. L'an dernier, le Sénat s'était opposé au principe même des accords majoritaires, qui sera généralisé dès 2019. Aujourd'hui, personne ne connaît la typologie des accords en fonction de la représentativité des syndicats signataires. Nous risquons donc d'empêcher la conclusion d'accords en exigeant la signature de syndicats ayant obtenu au moins 50 % des suffrages. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 243.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L'amendement n° 240 réduit à 24 mois la date butoir pour la restructuration des branches professionnelles. C'est un compromis entre le droit en vigueur qui est de 36 mois et la version des députés de 18 mois. Notre rédaction ne se focalisait pas sur le calendrier de la restructuration car elle donnait la possibilité au Gouvernement de modifier les règles d'opposition des partenaires sociaux à un projet de fusion. Avis de sagesse.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 240.*

## **Article 2**

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L'amendement n° 244 aménage la limitation dans le temps du cumul des mandats des représentants des salariés siégeant dans l'instance unique. Je suis heureux de constater qu'il ne revient pas sur la proposition de la commission de les limiter à trois. Néanmoins, le Gouvernement souhaite prévoir des exceptions à ce principe. Cela peut se comprendre, notamment pour les petites entreprises. J'espère que Mme la ministre ne se servira pas de cette possibilité pour vider de sa substance cette disposition. Nous serons donc vigilants lors de la ratification des ordonnances. Avis favorable.

**Mme Catherine Génisson.** – Nous voterons cet amendement mais, comme le dit notre rapporteur, il faudra être vigilant au moment de la ratification des ordonnances : l'exception ne doit pas devenir la règle.

**M. Dominique Watrin.** – Le Gouvernement va alourdir le code du travail car il faudra définir les exceptions : surprenant pour un texte censé le simplifier...

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 244.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Avec l'amendement n° 236, le Gouvernement fait un pas en arrière par rapport à notre volonté simplificatrice : il manque un peu d'audace. La fusion des IRP est l'occasion de briser enfin la barrière hermétique qui existe en France entre information, consultation et négociation. Notre commission a souhaité que cette compétence de négociation soit exercée de plein droit par l'instance, libre aux partenaires sociaux dans l'entreprise de la refuser par accord majoritaire. Le Gouvernement inverse cette logique et conditionne le transfert de cette compétence à un accord majoritaire. C'est contraire à la position de la commission et à la volonté réformatrice de la majorité sénatoriale, inspirée d'exemples étrangers où le dialogue social est inné et non, comme chez nous, difficilement acquis. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 236.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Dans l'amendement n° 235, le Gouvernement veut rétablir une habilitation que nous avons supprimée sur le développement de la codécision dans l'entreprise. Cet amendement s'articule avec le précédent que nous avons rejeté. L'instance doit pouvoir exercer sa compétence de négociation de plein droit. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 235.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement n° 234, contraire à la position de la commission et qui empiète sur le champ réglementaire.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 234.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L’amendement n° 245 modifie les conditions de financement du dialogue social. L’idée que les grandes entreprises contribuent davantage que les petites entreprises, en fonction de leurs capacités, est intéressante. Avis favorable.

**Mme Nicole Bricq.** – Actuellement, c’est plutôt l’inverse. Aller vers plus d’égalité est une bonne chose.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 245.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement n° 241 qui rétablit l’habilitation relative au rôle des commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI). Il est contraire à l’opposition de longue date du Sénat à celles-ci.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 241.*

### **Article 3**

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement n° 238 qui rétablit sans modification le texte des députés.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Il s’agit de réduire les délais de recours en cas de rupture du contrat de travail. Je m’y oppose.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 238.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – L’amendement n° 232 rectifié rétablit sans modification la rédaction de l’Assemblée nationale sur le périmètre national d’appréciation des difficultés économiques, alors qu’elle est beaucoup moins précise que la nôtre. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 232 rectifié.*

**M. Alain Milon, rapporteur.** – A l’amendement n° 237, le Gouvernement demande une nouvelle habilitation pour sécuriser le transfert conventionnel des salariés, lorsqu’une entreprise perd un appel d’offres dans certains secteurs. Avis de sagesse.

**M. Georges Labazée.** – C’est une situation fréquente dans le domaine du transport.

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Les entreprises de nettoyage sont également concernées.

**M. Georges Labazée.** – Dans les entreprises de transport, le cadre statutaire permet de conserver les avantages des salariés transférés.

*La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 237.*

**Article 5**

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 233. Le Gouvernement souhaite une nouvelle rédaction de son habilitation sur les travailleurs détachés afin de faciliter les prestations ponctuelles et régulières des sportifs, des artistes et des scientifiques.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 233.*

**M. Gérard Dériot, président.** – Nous nous réunirons demain pour examiner deux rapports d'information, l'un sur la situation des urgences hospitalières, l'autre sur l'organisation de la permanence des soins.

**AMENDEMENTS DE SÉANCE**

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Habilitation du Gouvernement à prendre diverses ordonnances pour renforcer la place de l'accord d'entreprise</b>			
Le Gouvernement	242	Rétablissement de la rédaction de l'alinéa 5, adoptée à l'Assemblée nationale	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	239	Modalités de conclusion d'un accord dans les entreprises dépourvues de délégué syndical sous un certain seuil d'effectif	<b>Sagesse</b>
Le Gouvernement	243	Accélération de la généralisation des accords majoritaires	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	240	Accélération de la restructuration conventionnelle	<b>Sagesse</b>
<b>Article 2</b>			
<b>Nouvelle organisation du dialogue social et rénovation de l'exercice des responsabilités syndicales en entreprise</b>			
Le Gouvernement	244	Exceptions à la limitation dans le temps du nombre de mandats	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	236	Compétence facultative de négociation de l'instance unique	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	235	Rétablissement d'une habilitation	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	234	Rétablissement d'une habilitation	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	245	Contribution des entreprises au financement du paritarisme	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	241	Rétablissement d'une habilitation	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3</b>			
<b>Aménagement des règles du licenciement et de certaines formes particulières de travail</b>			
Le Gouvernement	238	Réduction des délais de recours en cas de licenciement	<b>Défavorable</b>

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	232 rect.	Périmètre géographique pour apprécier la cause économique d'un licenciement	Défavorable
Le Gouvernement	237	Sécurisation juridique des transferts conventionnels	Sagesse
<b>Article 5</b> <b>Assouplissement des obligations des employeurs</b> <b>en matière de prévention de la pénibilité et d'emploi de travailleurs détachés transfrontaliers</b>			
Le Gouvernement	233	Extension de l'habilitation aux travailleurs détachés qui réalisent des prestations régulières et de courte durée	Favorable

*La réunion est close à 18 h 55.*

**Mercredi 26 juillet 2017**

- Présidence de M. Gérard Dériot, vice-président, puis de M. Alain Milon, président -

### **Situation des urgences hospitalières, en liaison avec l'organisation de la permanence des soins - Examen du rapport d'information**

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**M. Gérard Dériot, président.** – Le président Milon nous rejoindra dans quelques instants. Nous allons examiner le rapport d'information de Mmes Laurence Cohen, Catherine Génisson et M. René-Paul Savary, sur la situation des urgences hospitalières, en liaison avec l'organisation de la permanence des soins.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Nous avons régulièrement l'occasion d'évoquer, dans l'enceinte de notre commission, le problème aigu que pose pour notre système de santé la gestion de la permanence des soins et de la prise en charge des urgences, et plus généralement de l'accueil des soins non programmés. Sur ce sujet, plusieurs rapports et études, émanant d'institutions qualifiées (l'Assemblée nationale, mais aussi la Cour des comptes ou encore la Drees), ont vigoureusement tiré la sonnette d'alarme au cours des dernières années ; nous avons également examiné plusieurs dispositions sur ce point dans le cadre de la loi « santé » ; et pourtant, selon les propres mots de la Cour des comptes, rien ne semble évoluer et les problèmes continuent de s'accumuler.

C'est dans ce contexte que nous avons décidé de conduire un travail spécifique et transpartisan sur la question des services d'urgences hospitaliers, qui semblent concentrer la majeure partie des problèmes – on l'a vu, encore cet hiver, avec l'engorgement des services lors de l'épidémie de grippe, largement relayé par les médias.

Afin de proposer une perspective nouvelle sur un sujet largement rebattu, nous avons choisi de privilégier une approche de terrain, dans le but de proposer des solutions concrètes et ancrées dans l'exercice quotidien des personnels. Lors des (nombreuses) auditions que nous avons conduites au Sénat, nous avons ainsi choisi de rencontrer les responsables des principaux services d'urgences parisiens. Nous avons également effectué

plusieurs déplacements dans des établissements de santé de toute taille, au cours desquels nous avons veillé à entendre l'ensemble des personnels soignants comme administratifs.

**Mme Laurence Cohen, rapporteure.** – Avant d'entrer dans le vif du sujet, nous souhaitons souligner l'investissement exceptionnel des équipes exerçant au sein des urgences hospitalières, qui réunissent des métiers très divers. C'est grâce à leur qualité et à leur compétence que nos concitoyens continuent de disposer d'une prise en charge de pointe, en dépit des difficultés nombreuses auxquelles font face les services – devant lesquelles ils réagissent avec adaptabilité, inventivité, ingéniosité, et un sens profond du service public.

**Mme Catherine Génisson, rapporteure.** – A l'issue de ces différents travaux, nous avons acquis la conviction que les services d'urgences ne doivent pas être simplement regardés comme un point d'entrée défaillant dans notre système de santé. Dans la mesure où l'on se retrouve bien souvent aux urgences lorsqu'aucune autre solution n'est possible, ils constituent au contraire l'aboutissement de trajectoires individuelles dans le système de soins, et sédimentent à ce titre l'ensemble des problématiques sociales et sanitaires accumulées au cours des différents parcours de santé.

En somme, les difficultés des services d'urgences doivent être regardées comme un miroir grossissant des dysfonctionnements de l'ensemble de notre système de santé – et peut-être même, plus largement, de notre système d'accompagnement social.

Ce constat, qui a fondé l'ensemble de notre réflexion, explique qu'il n'existe pas selon nous de solution miracle pour refonder notre système d'accueil des urgences. Tout comme les problèmes rencontrés par les équipes, les solutions qui peuvent y être apportées sont multifactorielles, et dépendent bien souvent des structures, des organisations et des personnes. En tout état de cause, elles doivent prendre en compte à la fois l'amont et l'aval des services – ce qui supposerait d'étendre potentiellement la réflexion à l'ensemble de notre système de soins, à la ville comme à l'hôpital.

**Mme Laurence Cohen, rapporteure.** – Les difficultés rencontrées par les services d'urgences, déjà largement documentées, sont nombreuses. Nous souhaitons insister sur deux aspects qui nous semblent particulièrement importants : en termes quantitatifs, la question de l'afflux dans les services, voire de leur engorgement ; d'un point de vue qualitatif, les problèmes posés par la diversification des motifs de recours aux urgences, qui ne sont pas toujours strictement sanitaires – nous y reviendrons.

Le premier point constitue l'élément le plus connu, car le plus médiatique, mais aussi le plus ressenti par nos concitoyens. Selon la Drees, on comptait 20,6 millions de passages aux urgences en 2015. Plus que cette valeur absolue, c'est la dynamique de son évolution qui inquiète : au cours des dernières années, ce nombre a connu une augmentation soutenue et régulière de l'ordre de 4 % par an, accroissant encore la tension pesant sur des structures déjà débordées. Entre 2002 et 2015, il a au total évolué de 42 % - et nous rappelons ici que la date de 2002 correspond à l'abandon de l'obligation déontologique individuelle incombant aux médecins d'assurer les périodes de gardes, à laquelle la réforme Mattei a substitué un système hybride, avec une obligation de nature collective reposant sur le volontariat individuel des médecins.

Ces estimations générales ne doivent cependant pas masquer l'existence de fortes disparités entre les différents établissements. Selon la Drees, 70 % des patients arrivant aux urgences sont pris en charge en moins d'une heure. En réalité, c'est surtout dans les

établissements les plus importants que se concentrent les problèmes, singulièrement en région parisienne et dans les Dom.

Dans ces services, la situation est bien souvent critique, avec des délais d'attente excédant fréquemment cinq heures, et des pics de fréquentation marqués à l'occasion des épidémies hivernales. Dans ces conditions, et selon le témoignage direct des personnels, il n'est pas rare que l'affluence entraîne un tel débordement que les prises en charge ne sont plus hiérarchisées – ce qui fait parfois passer à côté de véritables urgences –, ou encore que certains patients échappent à la vue et donc à la vigilance des équipes soignantes – ce qui est particulièrement problématique lorsque sont en cause des pathologies psychiatriques.

A l'inverse, ces chiffres ne doivent pas non plus évincer une autre réalité, qui frappe principalement les territoires ruraux : selon la Drees, près de 4 millions de personnes, soit 6 % de la population, résidaient encore à plus de 30 minutes d'un service d'urgences ou d'un Smur à la fin de l'année 2015. Dans ce contexte, certains services de proximité font face à des difficultés de financement, et donc d'équipement et de fonctionnement, de plus en plus criantes, qui remettent en cause leur existence même ; c'est ce que nous avons constaté lors de notre déplacement à Romilly-sur-Seine. Ce sont pourtant des services qui font bien souvent preuve d'une adaptabilité remarquable face au manque de moyens, et réalisent même de véritables performances – il est cependant permis de se demander jusqu'à quand.

En tout état de cause, le développement du recours aux services d'urgences ne constitue pas un phénomène strictement français. Selon plusieurs des personnes que nous avons entendues, l'ensemble des pays développés assistent à une augmentation soutenue du recours à ces services.

Cette évolution est à mettre en lien avec celle des motifs de recours. Nous nous plaçons bien sûr ici hors du champ de la médecine de catastrophe, pour laquelle nous avons cependant pu constater la particulière compétence et le grand engagement de l'ensemble des équipes lors de nos déplacements : il faut avant tout rappeler que la médecine pré-hospitalière et le réseau des Smur sauvent chaque jour des vies sur notre territoire.

Si, dans l'ensemble, on observe une grande stabilité de la structure de la patientèle au cours du temps (la traumatologie représentant 1/3 des passages, et ceux-ci étant concentrés aux âges extrêmes de la vie), la Drees souligne que la dynamique d'évolution du nombre de passages « va bien au-delà des seuls besoins liés à l'évolution démographique de la population française ». Cela signifie, en d'autres termes, que toutes les demandes que l'on rencontre dans les services d'urgences n'en sont pas nécessairement, ou pourraient trouver une réponse ailleurs. De ce point de vue, nous avons pu distinguer trois situations – qui tendent cependant à se recouper partiellement.

En premier lieu, une augmentation notable des situations caractérisées au moins autant par une urgence sociale que par une urgence sanitaire, et qui se retrouvent dans ces services lorsqu'aucune autre solution n'a pu être trouvée. L'une et l'autre tendent d'ailleurs à se renforcer : il nous a ainsi été indiqué que les décès au sein des services d'urgences n'étaient pas rares, du fait d'un recours très tardif à la médecine, de sorte que les urgences devenaient le lieu de la découverte de pathologies déjà très avancées. Cela correspond par ailleurs à une évolution plus large de notre société qui accepte mal la mort, et tend à faire de l'hôpital le lieu dans lequel surviennent la majeure partie des décès.

En second lieu, une augmentation marginale mais sensible des consultations certes motivées par une raison médicale, mais recourant aux urgences pour des raisons de « convenance personnelle ». Selon les soignants que nous avons rencontrés, une partie de ce flux résulterait d'une évolution sociétale valorisant l'immédiateté de tous les services, quels qu'ils soient. De ce point de vue, l'accessibilité des services d'urgences, qui permettent de faire réaliser en une seule fois et en un seul lieu plusieurs soins ou examens, même au prix de quelques heures d'attente, est particulièrement attractive. Ainsi, selon les données transmises par la Drees, 59 % des patients des urgences s'y sont rendus pour l'accessibilité des soins qu'elles offrent.

Il semble également que la pseudo-gratuité de ces services, dans lesquels les patients n'ont pas à effectuer l'avance des frais, joue un rôle important dans l'attractivité des urgences. Il est cependant difficile de faire la part des choses entre cette observation générale et la présence au sein de ces services de personnes en situation de précarité.

Les travaux de la Drees comme le témoignage des soignants permettent enfin de mettre en évidence une forme de recours par défaut, lorsqu'aucune solution n'a pu être trouvée dans le cadre de la médecine de ville ou de la médecine spécialisée hospitalière. Selon la Drees, cette situation concernerait 21 % des patients présents aux urgences. Elle recouvre des cas très divers, du patient dont le médecin traitant est absent à celui qui ne parvient pas à s'orienter dans le parcours de soins, en passant par le résident d'un Ehpad ne disposant pas de ressources médicales suffisantes.

Le débat sur les passages inutiles aux urgences doit donc être replacé dans ce contexte : en réalité, la majorité des passages décrits comme inutiles s'expliquent par les insuffisances de l'offre existant en amont (médecine de ville, Ehpad) et en aval (lits disponibles dans les services spécialisés, solutions de prise en charge pour personnes âgées et personnes handicapées). Nous insistons sur ce point : contrairement à une idée communément admise, la question de l'aval a autant de poids que l'amont dans les difficultés rencontrées par les urgences. De ce fait, les politiques gestionnaires de fermetures massives de lits dans les services spécialisés ne peuvent que contribuer à l'engorgement des services d'urgences.

Face à ces constats, nous avons souhaité formuler des recommandations concrètes dans deux directions : d'une part, renforcer l'offre libérale de ville pour l'accueil des soins non programmés ; d'autre part, généraliser, dans la mesure du possible, les bonnes pratiques hospitalières déjà développées par certaines équipes. S'il faut veiller à réduire le plus possible les passages aux urgences qui ne relèvent manifestement pas de la compétence de ces services, l'objectif ici n'est pas uniquement de supprimer l'ensemble des recours jugés inutiles. Outre que la notion est de toute façon difficile à définir, et ne peut l'être qu'a posteriori, la majorité des personnels que nous avons rencontrés se sont accordés pour dire que le rôle de soupape joué par les urgences, en France comme ailleurs, pouvait difficilement être remis en question. Il s'agit cependant, dans la concertation et le dialogue avec toutes et tous, de recentrer chacun des acteurs du système de santé sur sa compétence principale, afin d'offrir à chaque patient la possibilité de la prise en charge la plus adaptée.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Ce sont donc tout d'abord les insuffisances de l'offre libérale qui sont indirectement mises en lumière par les difficultés des services d'urgence. Selon la Cour des comptes, 43 % des passages aux urgences relèvent d'une simple consultation médicale ; 35 % des passages auraient pu obtenir une réponse auprès d'un médecin généraliste. La moitié des passages aux urgences a par ailleurs lieu aux horaires d'ouverture des cabinets de ville, tandis que les patients se tournent prioritairement vers les



structures d'urgences aux horaires de la permanence des soins ambulatoires. En d'autres termes, l'offre de ville ne répond plus ni à la demande de permanence des soins, ni à celle de continuité des soins.

Face à ce constat, les médecins de ville eux-mêmes ont reconnu un certain « désengagement » des professionnels libéraux quant à la prise en charge des soins non programmés. Les raisons en sont multiples et bien connues, je ne m'y attarderai donc pas : la fin de la responsabilité individuelle dans l'organisation de la garde, la désertification médicale, les délais de rendez-vous, la réduction du temps d'exercice hebdomadaire ainsi que la raréfaction des visites à domicile expliquent largement que les patients se rendent aux urgences pour y trouver une réponse intégrée.

Dans ce contexte, les maisons médicales de garde (MMG) ne semblent pas pouvoir offrir d'alternative efficace pour les patients. Si les situations sont bien sûr très différentes selon les structures, et dépendent notamment des acteurs impliqués et de leurs relations avec les services hospitaliers, leur développement connaît une certaine stagnation depuis quelques années. Selon la Cour des comptes, la faible diffusion du recours aux MMG dans la population s'expliquerait à la fois par l'absence de plateau technique minimal, qui oblige de toute façon les patients à se rendre aux urgences dans un deuxième temps en cas d'examen ou d'acte technique à réaliser, ainsi que par la nécessité d'y faire l'avance des frais. Nous avons d'ailleurs pu constater que, en dehors de certains cas où des protocoles avaient pu être formalisés entre un établissement et une MMG, les réadressages des services d'urgences vers les maisons de garde demeuraient très minoritaires.

Nous pensons cependant que la médecine de ville peut et doit prendre sa part des soins non programmés. Les syndicats de professionnels nous ont rappelé à juste titre que si la dernière épidémie de grippe avait donné lieu à une forte surcharge dans les services hospitaliers, la majorité des patients avaient été pris en charge dans les cabinets libéraux. Les centres de santé offrent par ailleurs des possibilités de prise en charge rapide, en secteur 1 et sans avance de frais, qu'il nous semble d'ailleurs nécessaire de développer.

Sans entrer dans un débat sur l'organisation générale de la médecine libérale, trop vaste pour le champ de cette seule mission, quelques mesures simples nous paraissent pouvoir porter leurs fruits à court terme.

Afin de renforcer la continuité des soins aux horaires d'ouverture des cabinets de ville, il pourrait tout d'abord être envisagé de mieux valoriser financièrement les consultations non programmées, ce qui pourrait inciter les médecins à dégager des plages horaires dédiées à cet effet, ainsi que les visites à domicile, pour les patients qui se trouvent dans l'incapacité de se déplacer – et qui se retrouvent trop souvent aux urgences dans un véhicule de pompiers ou une ambulance. Par ailleurs, les plates-formes territoriales d'appui créées par la loi santé devraient être le lieu d'une plus grande coopération « pré-porte » entre les mondes libéral et hospitalier.

S'agissant ensuite de la permanence des soins, plusieurs mesures d'ordre financier sont également envisageables, comme l'exonération totale du ticket modérateur aux horaires de la PDSA, ou encore le développement du tiers-payant intégral dans les MMG – comme d'ailleurs dans l'ensemble des lieux accueillant des urgences. Sur un plan organisationnel, il nous semble par ailleurs pertinent d'élargir les horaires de la PDSA au samedi matin – plage sur laquelle la plupart des cabinets de ville sont fermés, tandis que les services de régulation des urgences connaissent un pic d'activité.

Un mot enfin de l'épineuse question de la régulation médicale. Lorsqu'elle fonctionne bien, ce qui est le plus souvent le cas, elle assure la prise en charge rapide des cas les plus graves, ou permet au contraire d'éviter le recours aux urgences par un simple conseil téléphonique ; elle peut également être le lieu d'une coopération efficace entre médecins hospitaliers et libéraux, ainsi que nous l'avons vu à Lille et à Arras. C'est donc un outil précieux pour la gestion des demandes de soins non programmés.

Il existe cependant, au plan local, des différences dans les modes d'organisation dont résultent parfois des difficultés de fonctionnement. En outre, le métier particulièrement difficile et stressant d'assistant de régulation médicale (ARM), qui constitue le premier maillon de la chaîne des secours pré-hospitaliers, est trop souvent assuré par des personnes qui manquent d'expérience, voire tout simplement d'une formation initiale. Dans ce contexte, la mise en place du nouveau numéro 116 117 à côté du 15 (à laquelle notre commission s'était opposée dans le cadre de la loi « santé ») achève de créer l'inquiétude chez les professionnels : supposé rendre plus visible et plus lisible la permanence des soins ambulatoires pour les patients, il est pourtant quasi-unanimement dénoncé comme créant une inutile complexité et nécessitant des effectifs qui pourraient être mieux employés ailleurs.

Il nous paraît particulièrement urgent de remédier à ces problèmes, afin de professionnaliser davantage ce maillon crucial des urgences, mais aussi de renforcer la coordination entre médecins libéraux et hospitaliers à l'interface entre la ville et l'hôpital.

En premier lieu, l'abandon du numéro 116 117, qui nous apparaît inéluctable, devrait bien évidemment être accompagné d'un renforcement des équipes opérant au centre 15, afin d'assurer un tri efficace entre les demandes relevant des urgences hospitalières et celles relevant de la permanence libérale. Ce renforcement devrait être associé à une généralisation de la mutualisation des équipes hospitalières et libérales, dont nous avons pu voir plusieurs exemples de succès au cours de nos déplacements. En outre, la formation des professionnels-clé que constituent les ARM est entièrement à revoir : alors qu'elle est aujourd'hui facultative, il nous paraît indispensable qu'elle passe par une formation initiale obligatoire et standardisée d'au moins deux ans, assortie de périodes de stage, et sanctionnée par la délivrance d'un diplôme qualifiant.

**Mme Catherine Génisson, rapporteure.** – J'en viens enfin aux problèmes posés par l'intégration des services d'urgences dans leur environnement hospitalier. Il est largement ressorti de nos différents travaux et déplacements que la difficulté principale réside dans la culture des établissements : bien souvent, dans leur fonctionnement quotidien, les urgences sont considérées comme un service à part, de sorte que le devenir de leurs patients n'est pas collectivement pris en charge. Cette situation explique en partie l'engorgement des urgences par des patients pour lesquels aucune solution d'hospitalisation n'a pu être trouvée à court terme (en moyenne, 20 % des patients des urgences sont hospitalisés). Il nous a même été signalé qu'il n'était pas rare que les services eux-mêmes se déchargent sur les urgences en cas d'examen à réaliser dans de brefs délais !

Cette question de culture et de communication est symptomatique d'un certain isolement des urgences au sein de l'hôpital. Afin de refonder leur place en tant que service spécialisé, et non plus seulement en tant que service « porte », des évolutions simples et concrètes nous paraissent possibles, dans quatre directions.

Nous avons eu l'occasion de constater que plusieurs établissements avaient développé des « bonnes pratiques » organisationnelles qui pourraient facilement être

généralisées. Je pense notamment au développement de circuits courts de prise en charge (souvent désignés sous le nom de *fast-tracks*), qui, dans les établissements les plus importants, permettent de réguler le flux des patients. Il s'agit en fait d'un service de consultation rapide aménagé à l'intérieur des urgences. Une telle organisation suppose cependant que ces circuits soient gérés par des soignants expérimentés, médecins comme paramédicaux, qui sachent immédiatement distinguer une urgence grave d'une demande de soins plus légers. Cette prise en charge particulière pourrait d'ailleurs tout à fait être réalisée par des généralistes libéraux.

Par ailleurs, la différenciation structurelle des urgences pédiatriques nous paraît indispensable ; chaque fois que c'est possible, ce doit aussi être le cas pour les urgences psychiatriques et gynécologiques.

L'équipement des services comme des Smur doit également faire l'objet d'une réflexion approfondie. Au cours de nos déplacements, nous avons en effet constaté qu'il existait de très fortes disparités entre établissements. Certains Samu disposent ainsi d'un important plateau technique embarqué, tandis que quelques services d'urgences disposent d'appareils d'imagerie dédiés. Afin de renforcer l'égalité d'accès aux soins sur l'ensemble du territoire, il serait souhaitable de généraliser au moins la présence de matériels de biologie embarquée dans les Smur. Les services d'urgences doivent par ailleurs prendre le tournant de la médecine de demain : pour cela, c'est dès aujourd'hui qu'il faut y développer l'usage de la télémédecine.

Enfin, le traitement standardisé de certaines urgences vitales (infarctus du myocarde et AVC) connaît un fonctionnement particulièrement satisfaisant que nous tenons à souligner ; partant de ce constat, il nous paraît indispensable de lancer une réflexion sur une possible standardisation de la prise en charge pour d'autres pathologies.

C'est ensuite sur la question de l'aval des urgences que les établissements doivent travailler. Certains d'entre eux ont développé des pratiques innovantes pour la gestion des lits en se dotant d'un *bed manager*, spécifiquement chargé du suivi et de l'affectation en temps réel des lits disponibles. Cette fonction support pourrait être plus largement développée, le cas échéant à l'échelle des GHT. D'autres établissements, comme l'hôpital Avicenne, ont développé une organisation plus modeste, mais tout aussi efficace, en organisant quotidiennement des conférences de *staff* rassemblant l'ensemble des services. L'important nous semble être ici que la question de l'aval des urgences soit l'affaire de tous.

Face à l'afflux croissant de personnes âgées dans les services d'urgences, et devant la nécessité d'une réaction rapide en cas de pic épidémique, il nous paraît par ailleurs indispensable de redonner toute leur place aux services de médecine et chirurgie générales (qui ont trop souvent servi de variable d'ajustement au cours des dernières années, avec des fermetures de lits massives dont on mesure aujourd'hui toute le caractère problématique), et de développer les services de gériatrie aiguë. A l'inverse, s'il doit exister un volant de lits de courte durée au sein des services d'urgences, celui-ci ne doit pas être trop important, et doit simplement fonctionner comme une soupape avant transfert dans les services spécialisés.

La prise en charge des urgences pour les personnes âgées constitue par ailleurs un sujet en soi. Sur ce point, nous tenons à souligner que l'hospitalisation systématique des personnes âgées constitue une catastrophe à la fois humaine, médicale et pécuniaire. Pour y remédier, les solutions ne sont que trop connues – encore faut-il avoir la volonté de les mettre en œuvre ! : organiser la prise en charge médicalisée dans les Ehpad et y introduire la télémédecine, ainsi que notre commission l'a déjà formulé à plusieurs reprises.

Se pose, en troisième lieu, la question du financement des urgences. Nous avons pu constater qu'un soupçon planait sur l'encadrement de ces services, suspectés de ne pas souhaiter réellement remédier aux situations d'engorgement dès lors que l'afflux de patients constituerait une manne financière pour les établissements. Si cette affirmation nous apparaît largement exagérée, il est cependant indéniable que le mode de tarification des urgences n'est pas désincitatif à la prise en charge des patients, quelle que soit la gravité, ou l'absence de gravité, de leur pathologie. Il importe dès lors de clarifier cette situation, dans un triple objectif : recentrer la prise en charge par les urgences sur les cas les plus graves ; mieux prendre en compte les coûts fixes de services par nature soumis à une activité fluctuante ; inciter à la réorientation vers les MMG ou les médecins de ville.

Dans ce contexte, la proposition formulée par Olivier Véran, notre collègue rapporteur général à l'Assemblée nationale, nous paraît particulièrement intéressante : il s'agirait d'introduire une dose de forfaitisation dans le financement des urgences, ainsi qu'une modulation des tarifs en fonction de la gravité des pathologies.

J'en termine par le sujet qui n'est pas le moins important, celui des ressources humaines des services d'urgences. D'une manière générale, il nous est apparu que le très fort investissement des personnels soignants devait être mieux valorisé, quelle que soit leur fonction. Ces personnels sont en effet en première ligne pour faire face, souvent en flux tendu, à des situations sanitaires et sociales particulièrement difficiles. De nombreux soignants nous ont d'ailleurs indiqué qu'ils craignaient pour leur sécurité, à tel point que certains établissements – lorsqu'ils en ont les moyens... – se sont dotés de sas d'accès sécurisés et de vigiles à la porte du service d'urgences, voire de médiateurs sociaux. Ces difficultés s'inscrivent parfois dans un contexte de turn-over important et de difficultés de recrutement, les services d'urgences n'étant pas épargnés par la prolifération des praticiens « mercenaires ».

En premier lieu, il nous semble indispensable de favoriser la diversité des tâches dans la carrière des médecins urgentistes, compte tenu du stress et de la pénibilité particulièrement attachés à ce métier. De ce point de vue, la formule de la mutualisation des équipes opérant en Smur, en salle de régulation et à l'accueil des urgences, dont nous avons pu constater le succès dans plusieurs établissements, nous paraît particulièrement intéressante. L'alternance des formes d'exercice permet en effet de relâcher la pression inhérente à certaines activités et de ne pas s'y enfermer. Nous posons également la question de son extension aux professions paramédicales, en raison de son intérêt à la fois pour les pratiques individuelles et pour l'organisation des services.

S'agissant des médecins, il nous semble par ailleurs indispensable d'introduire dans leur formation un volet relatif à l'accueil et à la prise en charge des situations d'urgence sociale, qui tendent à se multiplier et face auxquelles les professionnels nous ont livré leur désarroi.

Outre les ARM, que nous avons déjà évoqués, plusieurs professions exerçant dans le cadre des urgences pourraient faire l'objet d'une meilleure reconnaissance. Nous pensons notamment au métier d'ambulancier, dont le rôle évolue notablement dans le cadre de la médecine d'urgence comme dans le monde libéral : il ne s'agit plus seulement d'assurer une simple fonction de transport, mais bien souvent aussi de fournir une première appréciation de l'état de santé du patient, voire de le préparer pour l'intervention des équipes. Il nous semblerait dès lors opportun, sinon de faire évoluer les contours et la reconnaissance de cette profession, du moins d'ouvrir la réflexion quant à la reconnaissance d'une profession

d'ambulancier en Smur. Dans la même logique, la reconnaissance d'une spécialité infirmière urgentiste mériterait également qu'un débat lui soit consacré.

**M. Alain Milon, président.** – Je constate que nous avons déjà alerté ces dernières années sur beaucoup des problèmes que vous soulevez.

**Mme Michelle Meunier.** – Merci pour ce rapport détaillé – et qui a en effet le mérite de récapituler des enjeux qui ne nous étaient pas inconnus. L'organisation des urgences pédiatriques n'est pas nécessairement calquée sur celle des urgences ordinaires : peut-être ce modèle pourrait-il être source d'inspiration ? *Quid*, par ailleurs, de l'éducation du patient ? C'est aussi un paramètre...

**Mme Pascale Gruny.** – Quoique je ne sois pas une professionnelle de la santé, ce rapport m'a semblé exhaustif. Manque de lits, manque de personnel, déficits... Ce sont en effet des problèmes dont nous sommes tous conscients dans nos territoires. Je souligne en particulier le problème des praticiens intérimaires, qui touchent une rémunération bien supérieure à celle de leurs collègues, pour le même travail : dans le privé, une telle situation ne laisserait pas de surprendre !

**Mme Catherine Génisson, rapporteure.** – Oui, c'est scandaleux.

**Mme Pascale Gruny.** – Cela désorganise les services et coûte cher aux hôpitaux.

**Mme Annie David.** – Votre trio aurait pu être explosif, mais le résultat de votre travail est un tableau exhaustif des difficultés vécues aux urgences. Avec M. Watrin et Mme Cohen, j'ai visité de nombreux services pour me rendre compte des problèmes auxquels sont confrontées nos équipes médicales, et je reconnais dans votre rapport ce que j'ai vu. Nous connaissons les causes – et notamment le manque de lits – sans parvenir à les combattre. C'est tout le système qu'il faudrait revoir. En tous cas, je vous invite à bien réfléchir, lors du vote du prochain PLFSS, aux suppressions de lits qu'une nouvelle réduction des dépenses ne pourra qu'entraîner ! J'apprécie que vous reconnaissiez l'investissement des personnels soignants et que vous demandiez jusqu'à quand ils pourront tenir ainsi. Il y a dans l'hôpital public des problèmes financiers qui ne relèvent pas du PLFSS, et notamment la différence de traitement, avec les dépassements que vous avez mentionnés, générateurs d'inégalités qui contribuent au mal-être du personnel. Enfin, j'ai beaucoup aimé entendre M. Savary soutenir les centres de santé...

**M. Olivier Cigolotti.** – Je vous félicite pour le titre de votre rapport, qui rend parfaitement compte de la situation. Vous avez mentionné la fracture territoriale, avec 4 millions de personnes situées à plus de 30 minutes d'un service d'urgence. Ces personnes sont souvent frappées d'une double peine car la désertification médicale les contraint à avoir recours plus souvent que d'autres aux sapeurs-pompiers ou aux urgences.

**Mme Patricia Schillinger.** – La fracture territoriale est bien réelle. On pourrait croire que dans une ville de 100 000, voire 50 000 habitants, l'accès aux soins serait effectif la nuit, mais ce n'est pas le cas. Sans bon sens, on n'arrivera pas à réformer le système de manière efficace. Il n'est pas normal, lorsque l'on est piqué par une guêpe, avec un risque éventuel d'allergie, de s'entendre dire aux urgences qu'il faut attendre son tour, avec jusqu'à vingt personnes devant soi...

Par ailleurs, la durée du préavis de départ d'un médecin urgentiste n'est que d'un mois. Dans un hôpital alsacien, cinq médecins urgentistes ont démissionné d'un coup, ce qui a désorganisé le service d'urgences qui a dû être fermé provisoirement. Pourquoi ne pas porter le préavis à six mois comme dans d'autres professions à responsabilités ? Enfin, pourquoi ne pas faciliter les accords bilatéraux entre hôpitaux français et étrangers ? Les offres de soins de mon département, de l'Allemagne et de la Suisse sont complémentaires. Les patients pourraient en bénéficier.

**M. Jean-Marie Morisset.** – Je partage votre diagnostic sur la fracture territoriale et la désertification médicale. Depuis une vingtaine d'années, on restructure les hôpitaux ; dans les Deux-Sèvres, on ferme ainsi trois hôpitaux pour les fusionner au sein d'un hôpital du Nord Deux-Sèvres. Nous réclamons le maintien des services d'urgence existants, pour conserver le lien de proximité, mais l'ARS n'écoute ni les élus, ni les médecins, ni les habitants...

**Mme Catherine Procaccia.** – À Vincennes, nous avons été parmi les premiers à ouvrir une maison de garde il y a vingt ans, car les médecins refusaient de se déplacer à domicile la nuit. On compte aujourd'hui une douzaine de maisons de garde dans le Val-de-Marne. Le but était d'éviter l'engorgement des urgences. Ces dernières années, celles-ci sont devenues un service de confort : les gens s'y rendent dès lors qu'ils ne peuvent pas obtenir un rendez-vous rapide chez un médecin, alors qu'il n'y a pas d'urgence. C'est une forme de consumérisme. Par ailleurs, on constate que le week-end, 60 % des passages sont des consultations de pédiatrie, car les pédiatres ne sont pas ouverts le week-end. Est-ce le cas partout ?

**Mme Laurence Cohen, rapporteure.** – C'est en effet souvent le cas.

**M. Daniel Chasseing.** – Ce rapport est conforme à mon constat en tant que praticien. Les consultations aux urgences ont augmenté de 42 % depuis 2002, car les médecins n'ont plus l'obligation d'assurer des gardes. Les gens vont aussi souvent aux urgences faute de la présence d'un cabinet médical de garde à proximité. Cela pose la question de l'accessibilité aux soins dans les zones rurales ou péri-urbaines.

Un mot sur la prise en charge des piqûres de guêpe. Soit on observe un choc anaphylactique immédiat et les soins sont urgents, soit il n'y a pas de réaction et il n'y a pas d'urgence.

Pour remédier à la pénurie de médecins, il convient, en effet, d'augmenter le *numerus clausus* et de trouver des solutions avec les médecins dans le cadre des maisons médicales de garde avec le tiers-payant.

Le 116-117 est source de confusion : il est en effet préférable de conserver le 15. Je conviens également qu'il faut mettre l'accent sur la formation des régulateurs qui traitent les appels, car c'est un exercice difficile. L'équipement des Smur doit aussi faire l'objet d'une réflexion approfondie. La prise en charge des infarctus a été améliorée, il faut cependant le souligner.

Il est important qu'un gériatre soit présent aux urgences, car il faut éviter d'hospitaliser inutilement les personnes âgées. La télé-médecine pourrait être une aide utile à cet égard.

La reconnaissance d'un diplôme d'infirmière ou d'infirmier urgentiste serait bienvenue. Il faut souligner aussi le rôle crucial des ambulanciers qui prennent en charge les malades et qui transmettent les informations au médecin régulateur.

**Mme Chantal Deseyne.** – Vous relevez que, dans 21 % des cas, le recours aux urgences est un recours par défaut dû à l'absence d'une offre de soins de proximité. Comment faciliter le développement des maisons de garde ? Est-il possible de réinstaurer une obligation de garde pour les médecins ? Comment responsabiliser aussi les patients ? Qu'en est-il du recours aux urgences pour des cas qui relèvent de problématiques sociales et non sanitaires ? Ce n'est pas aux urgences de traiter ces cas.

**M. Yves Daudigny.** – Je salue le travail des rapporteurs. Vous posez bien la question de l'organisation de l'hôpital, des urgences, de l'articulation entre médecine de ville et hôpital. Les changements se heurtent à deux difficultés : tout d'abord, la résistance compréhensible à tout changement, tant des élus que des médecins, dès lors qu'il est question de diminuer les compétences d'un hôpital ; le second problème est celui des modes de financement : tant que la médecine de ville sera exclusivement payée à l'acte, les problèmes perdureront.

**Mme Catherine Génisson, rapporteure.** – Il est en effet indispensable que l'accueil de la pédiatrie soit autonome, de même que celui de la psychiatrie. Au CHU de Lille, cela fonctionne très bien. Je vous confirme par ailleurs que les consultations de pédiatrie aux urgences ont lieu souvent le soir et le week-end.

Notre proposition n° 14 vise à développer des actions d'éducation de la population au juste recours aux urgences. Tous les moyens peuvent être utilisés à cette fin. Les contrats locaux de santé constituent déjà un moyen d'éduquer à la santé. Dès l'appel au 15, le médecin régulateur doit aussi éclairer la personne qui appelle. Tout cela contribuera à aider à sortir de l'approche consumériste de la médecine.

L'intérim à l'hôpital est une catastrophe. Ces médecins sont d'ailleurs souvent qualifiés de « mercenaires » par leurs collègues. Ils accomplissent une prestation, sans participer au projet de service, en échange d'une rémunération élevée. Les directeurs d'hôpitaux et chefs de service nous ont dit qu'ils étaient contraints de se plier à leurs exigences. Ce sujet est plus important encore que celui du préavis.

Il faut souligner l'investissement des personnels, mais avoir également conscience qu'ils sont à bout. Il importe aussi de conserver des services d'urgence de proximité.

**Mme Laurence Cohen, rapporteure.** – Notre mission s'est révélée passionnante. Ce travail entre trois rapporteurs de sensibilités politiques différentes a été très enrichissant et constructif. C'est une bonne manière de procéder.

Faute de médecins, les directeurs d'hôpitaux avouent qu'ils sont étranglés et qu'ils n'ont pas d'autre choix que de recourir à des intérimaires mercenaires. Comme on manque de praticiens, il y a une surenchère. Les autres médecins qui s'investissent dans le projet d'établissement sont découragés lorsqu'ils apprennent leur rémunération.

Notre commission devrait se montrer plus entreprenante pour tirer les leçons des évaluations de terrain lorsqu'elles montrent que quelque chose ne fonctionne pas. C'est le cas

de la réforme des gardes mise en place en 2002. Il nous appartient maintenant de faire bouger les choses !

Sur la fermeture des lits comme sur d'autres sujets, nous nous devons d'être vigilants au moment de l'examen du PLFSS. N'oublions pas que c'est le législateur qui organise la pénurie en réduisant drastiquement les budgets !

Mme Schillinger a plaidé pour des partenariats et des accords bilatéraux. Ils sont déjà en place dans de nombreux territoires : ainsi, le CHU de Lille travaille sans difficulté et en osmose parfaite avec la Belgique.

Comme M. Morisset, je suis sensible au manque de concertation entre les différents acteurs de la santé. Il en résulte souvent de formidables gâchis. À l'Hôtel-Dieu, il y a ainsi deux projets en confrontation, celui des personnels et celui de la direction de l'AP-HP.

Il est difficile de définir un modèle généralisable de maisons de garde, mais nous pouvons partager les bonnes pratiques. Dans le Val-de-Marne, les Services d'accueil médical initial (Sami) fonctionnent très bien, grâce à l'implication forte des médecins libéraux du département – il faut le signaler – et des villes qui fournissent les locaux, acquittent certains frais de fonctionnement et surtout paient des vigiles, ce qui permet aux médecins de travailler en toute sécurité.

Les urgences ne prennent pas les problèmes sociaux en charge s'il n'y a pas de problème médical. La difficulté est en fait celle du suivi. On l'a vu à l'hôpital Lariboisière, près de la gare du Nord à Paris. Les personnels nous ont alertés sur la situation de femmes en grande précarité qui viennent accoucher à l'hôpital. Mais dès qu'elles sont sorties elles se retrouvent confrontées à leurs difficultés : accès au logement, addictions, etc. La question du suivi en aval est donc fondamentale. Il en va de même dans le domaine de la gériatrie.

**M. René-Paul Savary, rapporteur.** – Il convient d'éviter tout dogmatisme sur ce sujet tant les pratiques varient en fonction des lieux et des secteurs. Certains hôpitaux fonctionnent bien grâce à l'énergie de leur directeur, tandis que, dans d'autres établissements, il existe un fossé entre les équipes soignantes et leur direction. Dans certains services, le chef de service salue chacun par son prénom, dans d'autres il connaît à peine le nom de ses collaborateurs... Ainsi, si l'hôpital Avicenne, en Seine-Saint-Denis, est confronté à de nombreuses difficultés (la population accueillie étant particulièrement précaire, et parlant plus de 80 langues différentes), les moyens comme l'investissement des équipes sont à la hauteur : infrastructures d'accueil remarquables, disposition de moyens de biologie embarquée... On note une formidable dynamique grâce à l'implication de tous.

Le nouveau système d'organisation des soins articulé autour des ARS a été source de complications. Quand l'ARS, la CPAM et la direction de l'hôpital s'entendent, cela marche pourtant bien. L'ARS n'a pas accès à toutes les données, alors que la caisse primaire d'assurance maladie les possède... Il serait pourtant simple de rationaliser en assurant un dialogue minimal entre les différents décideurs.

Je n'ai pas de position pré-arrêtée quant aux formules d'accueil de soins à développer sur le terrain ; je pense simplement qu'il faut s'adapter aux besoins des territoires comme aux aspirations des professionnels. Beaucoup de médecins préfèrent un exercice salarié : tenons-en compte en développant les centres de santé. Les maisons de garde, quant à elles, ne fonctionnent pas partout L'essentiel est d'offrir le choix le plus large à la population.



Comme on le dit souvent, la médecine à l'acte produit trop d'actes, la médecine salariée n'en produit pas assez ! L'idéal est de mêler les deux.

La gériatrie est un enjeu majeur. Alors que les Ehpad ont été conçus pour être les lieux d'accueil de la fin de vie, les derniers moments de la vie se passent souvent sur un brancard dans un service d'urgence. Ce n'est satisfaisant pour personne ! Il ne s'agit pas de médicaliser les Ehpad mais d'offrir la possibilité d'une prise en charge médicalisée entre leurs murs, par l'accès à l'hospitalisation à domicile ou aux soins palliatifs, dans le cadre d'une collaboration entre le médico-social et le sanitaire. A coût inchangé, on peut améliorer la prise en charge de la fin de vie.

Nos propositions sont simples ; elles ne requièrent pas de nouveaux moyens mais une volonté politique. Nous prônons ainsi la suppression du 116-117, inefficace. Tout cela part de constats pragmatiques : au début de notre mission, je défendais la fusion du 18 et du 15 ; au terme de nos travaux, je n'y suis pas favorable, car j'ai été convaincu que cela ne correspondrait pas aux besoins du terrain. En revanche, pourquoi ne pas encourager la collaboration entre les Samu, et avancer vers des Samu interdépartementaux ?

**Mme Catherine Génisson, rapporteure.** – Je voudrais mettre l'accent aussi sur les difficultés de l'aval, qui recouvre de nombreux problèmes. Il est très important de disposer de services de gériatrie et de médecine générale ; et pour cela, de ne plus fermer de lits à l'hôpital, mais de remplacer les lits de chirurgie destinés à être fermés par des lits de médecine générale. Par ailleurs, que faire lorsque l'on reçoit un appel à 21 heures à propos d'une personne âgée, si l'on n'a pas accès à son dossier médical ? La télémédecine serait en outre une aide précieuse dans ce type de situation : voir la personne, même à distance, aide à faire un diagnostic. L'exigence qualitative doit nous guider : c'est la meilleure source d'économies !

**M. Alain Milon, président.** – Je n'ai pas pu assister au début de cette réunion car je rencontrais la ministre de la santé. Elle a abordé les sujets dont nous parlons. C'est une professionnelle de la santé, une praticienne qui a conscience des difficultés de la médecine. Elle entend lutter contre l'intérim, l'une des grandes erreurs de la loi HPST. Elle veut mettre en avant la reconnaissance de la qualité, au-delà de la logique de l'acte. Elle souhaite travailler avec le Parlement très en amont du PLFSS, dès la rentrée. J'ai l'impression qu'elle sera à l'écoute de nos propositions. J'ai rappelé que selon nous le seul patron en matière de politique de santé est celui qui a la légitimité, c'est-à-dire le ministre. Les ARS comme la Cnam doivent exécuter la politique définie par le Gouvernement et le Parlement.

*La commission autorise la publication du rapport.*

### **Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale - État des lieux et perspectives des mesures incitatives au développement de l'offre de soins primaires dans les zones sous-dotées - Examen du rapport d'information**

**M. Alain Milon, président.** – Nous passons à l'examen du rapport d'information de MM. Jean-Noël Cardoux et Yves Daudigny, au nom de la Mecss, sur l'état des lieux et les perspectives des mesures incitatives au développement de l'offre de soins primaires dans les zones sous-dotées.

**M. Jean-Noël Cardoux, rapporteur.** – Les mêmes causes produisant les mêmes effets, il y a beaucoup de recoupements entre ce qui vient d’être évoqué et notre rapport. Nous avons travaillé en parfaite harmonie avec Yves Daudigny. La fracture médicale est une réalité. Il n’y a pas de solutions miracles ; on a observé un foisonnement d’initiatives à tous les échelons (de l’État aux collectivités territoriales), sans coordination, ni guichet unique, ni évaluation. Enfin, il existe un fossé, sur ce sujet, entre le terrain et les agences régionales de santé (ARS). Nous le regrettons de même que nous déplorons le manque manifeste de coordination dans l’action des ARS.

**M. Yves Daudigny, rapporteur.** – Le sujet des zones sous-dotées, communément désignées dans une approche « grand public » par la formule-choc de « déserts médicaux », est présent dans le débat public depuis plus d’une décennie. En 2007, notre collègue Jean-Marc Juilhard attirait ainsi l’attention, dans un rapport présenté à la commission des affaires sociales, sur les perspectives de la démographie médicale.

Ce sujet a été très présent dans la séquence électorale qui vient de s’achever et figure au premier rang des priorités des élus et des habitants des zones concernées. Portant sur la santé, pour laquelle il existe, dans notre pays, un attachement très fort pour une prise en charge solidaire, il cristallise un sentiment d’abandon, voire de relégation.

Notre communication d’aujourd’hui est directement issue des débats du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et, avant cela, de la loi « Santé », au cours desquels ont été présentés des amendements tendant à mettre en place un conventionnement sélectif des médecins dans les zones surdenses.

La commission des affaires sociales – et avec elle le Sénat, comme le Gouvernement – a rejeté ces amendements, tout en proposant que la mission d’évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) examine les initiatives prises, dans les territoires, pour favoriser le développement de l’offre de soins primaires.

Au risque de décevoir, mais cela nous semble important de l’exposer d’emblée, nous n’avons pas identifié de « solution miracle » à ce défi : les zones sous-dotées sont des marqueurs de fragilités plus grandes et la manifestation d’une fracture territoriale plus large que la politique sanitaire ne saurait réparer à elle seule, même si elle doit, bien sûr, y contribuer. Nombre de nos interlocuteurs ont ainsi considéré que les attentes à l’égard du sanitaire leur semblaient surdimensionnées et qu’on lui faisait porter des défis plus vastes d’aménagement du territoire et d’attractivité.

En revanche, il nous est clairement apparu, au fil des auditions et des rencontres, que l’on pouvait faire plus, mieux et plus vite sur ce sujet.

Les constats démographiques sont bien établis et, nous semble-t-il, bien connus. Rappelons-les brièvement.

Notre pays ne manque pas de professionnels de santé : au 1<sup>er</sup> janvier 2015, la France comptait 216 700 médecins de moins de 70 ans, ce qui constitue un maximum historique. Avec 3,3 médecins pour 1 000 habitants, notre pays se situe dans la moyenne de l’OCDE.

Leur répartition territoriale est en revanche très inégale : 3,5 médecins pour 1 000 habitants en Provence-Alpes-Côte d’Azur, 2,3 en région Centre. Ces écarts régionaux

ne rendent pas compte, à l'intérieur des départements, des zones sous-dotées, dont le maillage est plus fin.

Ces disparités ne sont pas corrélées aux besoins de santé des populations : la densité médicale des Hauts-de-France est inférieure à la moyenne nationale, alors que la surmortalité par cancer y est par exemple supérieure de plus de 18 % à la moyenne de la France métropolitaine.

Pour les professions de santé, le principe de la libre installation conduit à privilégier certaines régions, comme pour d'autres professions et pour les mêmes raisons. C'est le cas, notamment, des zones littorales de l'ouest de la France.

Cette répartition inégale sur le territoire se conjugue, de surcroît, avec un triple phénomène : le vieillissement de la population médicale, singulièrement pour la médecine générale ; une diminution du temps médical liée à l'évolution des pratiques et des modes de vie qui se conjugue à une désaffectation pour l'exercice libéral. Les médecins travaillent beaucoup (57 heures par semaine en moyenne), mais comme l'a souligné une jeune médecin, il faut tout de même 1,5 médecin pour remplacer un départ à la retraite ; enfin, une augmentation de la demande de soins liée au vieillissement de la population.

En intégrant ces éléments, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de la santé, la Drees, estime que la « densité médicale standardisée, calculée sur la base du recours par âge aux médecins de ville, va diminuer à 3 médecins pour 1 000 habitants en 2023 pour amorcer une remontée à partir de 2025 et retrouver en 2032 son niveau de 2015 ». L'offre libérale serait plus durement affectée : après une baisse de 30 % entre 2016 et 2027, elle resterait inférieure de 18 % à son niveau de 2015.

Le constat est donc connu et, si les difficultés sont d'ores et déjà présentes, elles atteindront leur point haut à très court terme, d'ici cinq ans.

**M. Jean-Noël Cardoux, rapporteur.** – D'après nos interlocuteurs, la prise de conscience des effets des évolutions de la démographie médicale a été plus tardive en France que dans d'autres pays européens.

Des initiatives nombreuses ont néanmoins été prises, en particulier par les collectivités territoriales, à qui la loi de 2005 sur le développement des territoires ruraux a donné un cadre. L'assurance maladie a mis en place des incitations financières et l'État, à sa suite, a instauré des dispositifs fiscaux et confié aux ARS des compétences pour organiser la territorialisation du système de santé. Le pacte territoire-santé de 2012 a tenté de structurer les différents dispositifs dans un plan d'ensemble.

Toutefois, sans s'inscrire dans une réelle stratégie globale, ni même partir d'un diagnostic partagé, les dispositifs restent foisonnants, non coordonnés, parfois concurrents et ont en commun de n'avoir donné lieu à aucune évaluation. L'institut de recherche et documentation en économie de la santé (IRDES) nous a ainsi indiqué que, faute de données, il n'avait pas été capable d'évaluer les mesures prises depuis 2003. Nul besoin de vous dire que nous avons été surpris...

Cela peut susciter l'incompréhension des acteurs. Ces constats mettent en évidence la nécessité d'un meilleur pilotage et d'une plus grande concertation entre les ARS,

les collectivités territoriales et les professionnels de santé. Il s'agit de valoriser les complémentarités entre les territoires plutôt que d'aboutir à des concurrences néfastes.

La notion même de zonage en fonction des différents objectifs de politiques publiques fait question. À l'initiative du précédent gouvernement, une révision est en cours, sur le critère, plus objectif, du nombre de consultations disponibles par habitant, ce qui devrait permettre de donner une plus grande cohérence à l'action des pouvoirs publics. Lorsqu'on discute avec les élus, on voit bien que le zonage ne correspond pas aux réalités locales, par exemple en ne prenant pas en compte le fait que des médecins ne travaillent qu'à temps partiel. En outre, il n'est pas toujours mis à jour.

D'une manière générale, nous avons constaté un décalage considérable entre les positions et les réflexions des acteurs de terrain et les institutionnels, en particulier les différentes agences concernées et les ARS. De plus, les politiques mises en œuvre peuvent varier sensiblement entre les ARS et selon leurs directeurs.

Ce constat étant posé, nous avons tenté, à partir des informations recueillies au cours de nos auditions et de nos déplacements, de hiérarchiser les différents leviers d'action afin d'en tirer des préconisations.

Le premier levier identifié, évoqué la semaine dernière par plusieurs de nos collègues en commission, est celui du relèvement du *numerus clausus*.

Ce levier a été actionné par les gouvernements, fortement au début des années 2000 (+ 86 % entre 2000 et 2006), plus modérément ensuite (+ 50 % entre 2007 et 2015), puis de façon ciblée, sur dix territoires à partir de 2012, dans le cadre du pacte territoire-santé.

Il appelle de notre part plusieurs remarques.

En premier lieu, comme nous l'avons déjà évoqué, il n'y a pas de lien automatique et direct entre le nombre de professionnels de santé et la qualité de leur répartition territoriale. Si tel était le cas, nous n'aurions pas, à l'heure actuelle, de problème de zones sous-dotées.

Dans d'autres professions paramédicales, comme les infirmiers ou les masseurs-kinésithérapeutes, la forte croissance des effectifs ne s'est pas accompagnée d'un rééquilibrage territorial. Les syndicats de médecins ont estimé qu'un nouveau relèvement du *numerus clausus* conduirait au même constat s'agissant de leur profession. On peut également mentionner le fait qu'une partie des étudiants qui sortent de médecine n'exercent finalement pas la profession pour laquelle ils ont été formés.

En second lieu, les capacités de formation doivent pouvoir s'adapter, notamment pour proposer des terrains de stage à tous les étudiants.

En outre, la régulation des flux étudiants ne résout pas la question de la désaffection pour certaines spécialités comme la médecine générale. De même, l'augmentation ciblée sur certaines régions ne garantit pas que les étudiants s'installeront sur place, ni même qu'ils s'installeront, au sein de la région de leur formation, dans une zone sous-dotée.

Enfin, le *numerus clausus* est un instrument à relativement long terme, alors que nos difficultés les plus criantes sont à un horizon de 5-10 ans. Au-delà, l'offre de soins se

redresse nettement, même si elle ne retrouve pas, pour les médecins en exercice libéral, son niveau de 2015.

Pour conclure sur ce sujet du *numerus clausus*, que le Président de la République a qualifié d'injuste et inefficace, nous pensons que toute une série de raisons peut plaider en faveur de son relèvement. Une approche libérale pourrait consister à laisser l'offre de médecins se réguler d'elle-même, par les revenus ou par les débouchés, ou à ne pas écarter si brutalement du métier de leurs rêves des étudiants motivés. En revanche, sauf à ce que les étudiants supplémentaires ainsi formés, incités ou contraints, aillent exercer dans une zone sous-dotée, difficile à déterminer 10 ans à l'avance, il ne nous semble pas constituer une réponse adaptée à la question qui nous intéresse aujourd'hui.

**M. Yves Daudigny, rapporteur.** – Le second levier que nous avons examiné est celui des aides financières individuelles. Elles prennent des formes diverses : garantie de revenu, démarrage de l'activité, aides à l'installation... Les aides incitatives financées par l'assurance maladie atteignaient un montant total de 46,2 millions d'euros en 2016, toutes professions confondues.

Pour ce qui concerne les mesures fiscales, les montants sont significatifs : 19 millions d'euros au titre des exonérations pour la permanence des soins et 12 millions d'euros au titre des zones de revitalisation rurale. Sur ce dernier dispositif, déjà ancien et bien installé dans le paysage des exonérations fiscales, il semble que l'exonération soit connue et qu'elle intervienne dans les choix d'installation, même si elle n'est pas la motivation première.

Les dispositifs de garanties de revenu (contrat de praticien territorial de médecine générale) ont été déclinés par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 en ce qui concerne le maintien de l'activité (contrat de praticien territorial de médecine ambulatoire) et par la loi de financement pour 2017 en ce qui concerne la facilitation des remplacements (contrat de praticien territorial médical de remplacement). Le bilan de ces dispositifs, il est vrai encore très récents, reste modeste. Dans les faits, la garantie de revenu joue peu et se limite aux premiers mois d'activité, ce qui s'explique par le profil de l'activité médicale dans les zones sous-dotées. Ce n'est pas le défaut d'activité qui pose problème, mais plutôt son trop-plein, qui laisse peu de place à la vie privée et familiale.

La quasi-totalité de nos interlocuteurs a souligné que le revenu n'était pas un élément décisif. Dès l'instant où un revenu cible est atteint, ce qui peut être le cas pour les médecins, quelle que soit la zone d'installation, le revenu marginal supplémentaire n'est pas forcément incitatif. Cela ne remet pas en cause à nos yeux la légitimité de ces aides, qui compensent des sujétions particulières pour les médecins exerçant en zone sous-dotée.

Nous sommes réticents à l'idée qu'une protection sociale différenciée puisse s'appliquer aux médecins en fonction de leur zone d'exercice, ce qui était le cas jusqu'à récemment pour la protection maternité. En revanche, il nous semble qu'une réflexion devrait s'engager sur le coût de la protection sociale des professionnels de santé en exercice mixte, qui veulent exercer une activité libérale alors qu'ils sont déjà salariés, ou en situation de cumul emploi-retraite. Le coût de la protection sociale à acquitter peut être dissuasif, notamment pour les médecins retraités, quand il s'agit de cotiser sans avoir de contrepartie à attendre en retour.

Devant le constat que les conditions d'exercice peuvent primer sur le revenu dans les décisions d'installation des médecins, les aides financières individuelles ont été complétées par des aides à l'investissement et au fonctionnement. Relativement modestes dans la convention médicale de 2011 – 5 000 euros par an pour les aides à l'investissement et jusqu'à 20 000 euros par an pour les aides à l'activité –, ces aides ont été reconfigurées par la convention de 2016 en quatre contrats démographiques, dont le montant peut être en partie modulé par les ARS. Les aides deviennent très significatives, puisqu'elles peuvent aller jusqu'à 55 000 euros.

Les différentes aides constituent cependant un ensemble devenu peu lisible. Nous avons pu constater dans l'Aisne que l'ARS avait mis en place un dispositif de guichet unique pour informer les candidats à l'installation sur les aides qui existent et sur les différentes démarches à accomplir, que ce soit auprès du conseil de l'ordre, de l'assurance maladie ou des services fiscaux ; il s'agit aussi de faciliter ces démarches. Le guichet unique ne s'étend toutefois pas aux aides dispensées par les collectivités territoriales, dont il n'existe aucun recensement exhaustif. S'il est déjà difficile d'estimer l'effort financier global consenti par l'État et l'assurance maladie en faveur du rééquilibrage territorial de l'offre de soins, aucun document ne retrace les nombreuses initiatives prises dans ce domaine par les collectivités territoriales.

Nous préconisons de généraliser ces dispositifs de guichet unique et de les élargir aux aides servies par les collectivités territoriales.

**M. Jean-Noël Cardoux, rapporteur.** – Nous avons indiqué que le bilan des mesures incitatives, récemment orientées vers les aides au fonctionnement, était encore modeste et ne s'était pas traduit par des statistiques d'installation en forte hausse dans les zones sous-dotées. Faut-il alors passer à des mesures plus coercitives et quel pourrait en être le contenu ?

Certains de nos interlocuteurs, comme l'association des maires ruraux et les représentants d'associations d'usagers ou certains de nos collègues, encore récemment Hervé Maurey et Louis-Jean de Nicolaÿ dans un rapport au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, soutiennent la mise en place d'un conventionnement sélectif. Il s'agirait de n'autoriser le conventionnement d'un médecin dans les zones surdotées qu'en cas de remplacement d'un départ à la retraite. Cette mesure s'imposerait, face à la faible efficacité des mesures incitatives, par le fait qu'elle s'applique à d'autres professions de santé et qu'elle est justifiée par l'intérêt des populations et par une surconsommation de soins dans les zones surdotées.

Au terme de nos auditions, nous restons sceptiques sur cette option, qui a d'ailleurs été repoussée avec constance par notre commission au fil des différents textes, considérant qu'une mesure de ce type ne pourrait être mise en place que par la voie conventionnelle, c'est-à-dire dans le cadre d'une négociation avec les intéressés.

Cette mesure s'applique pour le moment aux sages-femmes et aux infirmiers dans le cadre de leur convention avec l'assurance maladie, de manière négociée et à la demande de ces professions pour des raisons liées à leur forte évolution démographique. Rappelons que les médecins y sont hostiles, qu'une telle mesure pourrait détourner les jeunes médecins de l'exercice libéral sans écarter le risque d'une médecine « à deux vitesses ». Je rappelle en outre que la convention des masseurs-kinésithérapeutes, qui prévoyait une telle mesure, a été attaquée en justice.

Surtout, cette mesure ne nous paraît pas garantir, parallèlement, les installations en zones sous-dotées pour plusieurs raisons. Compte tenu du vieillissement de la population médicale, évoquée au début de notre propos, les départs en retraite dans les zones surdotées ne seront pas rares dans les années à venir, limitant fortement l'impact d'un conventionnement sélectif. En outre, l'ordre des infirmiers ne nous a pas caché les « aménagements » auxquels donnait lieu le conventionnement sélectif : abus du statut de remplaçant dans les zones surdotées, installations en lisière des zones surdotées... Ce sont les mêmes phénomènes qui ont été relevés en Allemagne après l'instauration d'un conventionnement sélectif. La régulation des installations dans les zones surdotées n'a pas eu pour corollaire une augmentation dans les zones sous-dotées.

**M. Yves Daudigny, rapporteur.** – Sur la base de ce constat, il nous a semblé plus expédient de s'appuyer sur les besoins de santé des populations et les aspirations des médecins. Celles-ci sont bien documentées : les jeunes médecins privilégient l'exercice collectif ou, à tout le moins, l'exercice en réseau.

C'est à ce besoin que répondent les maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP) qui, même si elles ne représentent encore qu'une part modeste de l'offre ambulatoire (4 % des médecins généralistes en activité, 7 % de ceux qui exercent en libéral), ont connu un développement très rapide : de 20 en 2008, elles sont aujourd'hui plus de 900 et devraient prochainement dépasser les 1 200.

Le développement des MSP est à la fois soutenu et encadré par les pouvoirs publics. Elles bénéficient d'aides de l'État, *via* le fonds d'intervention régional (FIR). Des aides de l'assurance maladie – les « nouveaux modes de rémunération », qui permettent de valoriser le travail en équipe – ont été généralisées en 2015 et renforcées par l'accord conventionnel interprofessionnel du 20 avril 2017. En 2016, ces aides représentaient en moyenne 41 000 euros par structure, mais seule la moitié d'entre elles y sont éligibles.

Les maisons de santé contribuent au rééquilibrage de l'offre de soins. Leur mise en place a permis d'observer une évolution favorable dans les espaces ruraux. Structurées autour d'un projet de santé – c'est un point essentiel, nous en reparlerons –, ces structures prennent en compte les besoins de suivi des patients ; par la mutualisation des fonctions supports (entretien, informatique, secrétariat...), ces organisations permettent d'augmenter le temps médical disponible.

D'après les visites que nous avons faites, le modèle est assez séduisant : il s'agit d'espaces modernes, spacieux, bien équipés et attractifs.

Nous avons pu constater, cependant, la part très importante que prenait le leadership dans ces opérations : devant la complexité et les lourdeurs à surmonter pour mettre en place un tel projet, il faut une personnalité fédérative, souvent un médecin, dotée d'une forte capacité d'entraînement, qui rencontre un engagement résolu des élus locaux. Autant dire que l'installation d'une maison de santé ne se décrète pas.

La contrepartie est qu'il s'agit d'installations coûteuses, qui se traduisent par des loyers élevés pour les professionnels. Il faut être vigilant au calibrage des coûts afin de ne pas créer de « mini-hôpitaux » dans certains territoires.

Enfin, les cahiers des charges sont très – voire trop – exigeants et les ARS parfois peu aidantes. Nous comprenons bien l'opportunité pour les pouvoirs publics de structurer

l'offre ambulatoire en apportant un soutien aux MSP, mais nous considérons qu'il faut savoir faire preuve d'une certaine souplesse pour avancer. Le soutien à des structures secondaires, où peuvent venir exercer ponctuellement certains professionnels, ou le soutien au regroupement de paramédicaux ou à l'amorçage d'une structure comprenant un seul médecin nous paraît aussi devoir être encouragé. Il faut positionner les ARS en appui et en accompagnement, et non pas seulement en contrôle des porteurs de projets.

Les maisons de santé constituent une réponse intéressante, mais ce n'est pas la seule. D'une manière générale, il faut développer la coopération entre médecins, en ville et à l'hôpital, et entre professionnels de santé. Il nous semble à cet égard que le foisonnement des offres de logiciels, sans labellisation ou normes imposées, est un frein au développement du travail en réseau entre professionnels de santé. Les logiciels sont très nombreux, rarement compatibles entre eux et souvent coûteux. Les unions régionales de professionnels de santé (URPS) pourraient fournir des recommandations dans ce domaine.

L'évolution démographique des différentes professions de santé pourrait aussi constituer une opportunité pour optimiser le temps médical en développant les délégations d'actes, les coopérations entre professionnels et d'autres pratiques avancées. À la différence des générations précédentes, les jeunes médecins y sont tout à fait favorables. Il est regrettable que, depuis la loi « Santé », l'exercice en pratique avancée ne soit toujours pas possible, faute de texte réglementaire. Un financement incitatif reste encore à mettre en place.

**M. Jean-Noël Cardoux, rapporteur.** – Le financement est également le principal frein au déploiement de la télémédecine.

Introduite dans le code de la santé publique par la loi HPST de 2009, la télémédecine offre un potentiel considérable pour les zones sous-dotées, comme nous avons pu le constater dans le Loiret, au cours d'une démonstration sur le fonctionnement d'un chariot de télémédecine. Celui-ci fait intervenir un infirmier ou auxiliaire médical pour l'examen physique du patient, tandis que le médecin n'est mobilisé à distance que pour le temps qui exige son expertise et ses compétences. La démonstration était particulièrement impressionnante.

En matière de télémédecine, l'expérimentation prévue par les lois successives (lois de financement de la sécurité sociale pour 2014, puis pour 2017) n'a eu que des effets dilatoires sur le déploiement de ces techniques, alors que la dernière convention médicale s'est engagée sur la prise en charge de deux types d'actes dans les EHPAD.

Nous avons été pour le moins surpris, lorsque le directeur général de la Haute autorité de santé nous a indiqué que le critère d'évaluation des actes de télémédecine était la durée de vie des patients pris en charge de cette manière par rapport aux autres patients. Ce critère n'a pas plus de sens pour la télémédecine que s'il était appliqué à une consultation ordinaire. Il ne s'agit plus d'évaluer les apports de la télémédecine, mais bien de définir comment doit intervenir sa prise en charge.

Là encore, il ne s'agit pas d'une réponse unique, mais d'un outil dont il ne faut plus retarder le déploiement.

Nous en terminerons avec le levier considéré comme le plus efficace par nos différents interlocuteurs, celui qui consiste à tisser un lien entre un futur médecin et un territoire au cours de sa formation, *via* des bourses d'études et des stages.



Nous avons pu le constater au cours de nos déplacements, les installations de professionnels sont toutes issues d'histoires personnelles : le hasard d'un remplacement, la découverte d'un territoire au cours d'un stage, le retour dans sa famille, le suivi d'un conjoint...

La loi HPST a créé le contrat d'engagement de service public afin d'inciter les étudiants et internes en médecine à s'installer en zone sous-dotée. L'aide est importante, 1 200 euros par mois, mais le bilan reste modeste malgré le volontarisme des ARS ; le nombre de ruptures de contrat va croissant (15 en 2015), les allocations étant remboursées en fin d'études malgré le montant élevé des pénalités prévues en pareil cas. Les étudiants reprochent au dispositif son manque de lisibilité – ils ne savent pas sur quelle zone ils s'engagent – et la faiblesse de l'accompagnement : ils n'ont parfois aucun contact avec l'ARS pendant la durée du contrat.

Il nous semble qu'il faut personnaliser et accompagner davantage cet engagement, qui ne doit pas être une simple bourse d'études. Dans les conditions actuelles, on comprend que les étudiants hésitent. Il faut vraiment faire du sur-mesure dans ce type de dispositif.

Enfin, le développement des stages de médecine générale en ville est une impérieuse nécessité. Introduit il y a 20 ans dans le deuxième cycle des études médicales, pour une durée de trois mois, il n'est pas encore généralisé.

Le soutien au recrutement de maîtres de stage et la valorisation de cette fonction nous semblent indispensables, de même que la généralisation et l'augmentation de la durée du stage de médecine générale au cours de l'externat. Certains assouplissements semblent également nécessaires, notamment sur la possibilité d'agrèer des lieux de stage hors de la zone de rattachement de l'université dans les zones « frontière ». Il nous a semblé absurde qu'un étudiant venu de Reims ne puisse pas effectuer son stage dans l'Aisne, alors que peinent à y venir les étudiants de la faculté d'Amiens.

En conclusion, même si nous n'avons pas identifié de grande mesure phare susceptible de résoudre à court terme tous les problèmes de démographie médicale, les leviers d'incitation au développement de l'offre de soins dans les zones sous-denses existent. Ils appellent, de la part des pouvoirs publics et des territoires, souplesse et imagination, sans nécessairement chercher à reproduire l'existant.

Le modèle du médecin de campagne dévouant sa vie à ses patients plus de 70 heures par semaine est sans doute en voie de disparition, mais il peut être remplacé par un autre modèle pluriprofessionnel en réseau et pour partie à distance, sans sacrifier pour autant les besoins de santé des populations.

Il reste que la politique sanitaire ne peut répondre isolément à l'ensemble des défis d'aménagement du territoire dans notre pays. Elle doit s'inscrire dans un plan d'ensemble pour les zones qui comportent bien d'autres facteurs de fragilité.

Voici, monsieur le président, mes chers collègues, les principales observations et recommandations que nous souhaitons vous présenter.

**M. Alain Milon, président.** – Je vous remercie pour cette présentation. Dans le rapport que j'ai préparé avec Jacky Le Menn en 2014 sur les agences régionales de santé,

nous avons déjà relevé qu'il existait finalement autant de politiques de santé que de directeurs d'ARS...

**Mme Catherine Deroche.** – Je souhaite également remercier les auteurs de ce rapport. Nous savons bien qu'avec la fracture numérique, la question des déserts médicaux reste en tête des préoccupations des élus locaux. Dans la région Pays de la Loire, le président Retailleau m'a chargé de mettre en place un plan d'accès aux soins, qui comporte différents aspects complémentaires, et je retrouve ici l'analyse que nous avons faite pour imaginer ce plan.

Vous l'avez dit, le zonage est en cours de révision, il détermine naturellement les aides financières et on peut imaginer que les zones éligibles seront réduites. Il faut aussi être conscient qu'un zonage de ce type connaît des limites évidentes, parce que la situation évolue à la fois dans le temps et dans l'espace.

En ce qui concerne les maisons de santé pluriprofessionnelles, les élus doivent bien intégrer le fait que le projet médical est essentiel. Construire une maison de santé – même belle ! – sans un tel projet ne peut pas fonctionner. Dans les Pays de la Loire, l'ARS soutenait la construction, si bien que la région a choisi de se concentrer sur d'autres aspects, par exemple l'aide à l'ingénierie ou le soutien à des structures multisites. Tandis que l'ARS a plutôt pour interlocuteurs les professionnels de santé, nous nous tournons plus naturellement vers les élus pour les aider à adapter leurs projets aux besoins, mais nous soutenons aussi l'association des pôles et maisons de santé libéraux des Pays de la Loire, qui vient en appui des professionnels eux-mêmes.

Vous avez évoqué la télémédecine. À ce sujet, on bute sur des questions de facturation et de réglementation. Nous avons créé un fonds régional d'accompagnement de l'innovation en santé ; dans ce cadre, j'ai encore récemment vu l'exemple d'un projet de téléconsultation à distance, notamment destiné à des zones rurales, auquel l'ARS s'est opposé pour des raisons réglementaires. Il faut vraiment lever ces blocages.

Il est aussi très important de mettre en avant l'exercice pluriprofessionnel rassemblant médecins, infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes... Pour cela, il est nécessaire de faire travailler ensemble les différents instituts de formation. C'est ce que nous faisons dans les Pays de la Loire.

Dans le même état d'esprit, la région cofinance des projets de recherche en soins primaires qui rassemblent les CHU et les universités, mais aussi les professionnels qui exercent en maison de santé.

Comme vous le disiez, il n'existe pas de solution miracle, il faut multiplier les actions et lever les blocages réglementaires encore trop nombreux. Au sujet d'éventuelles obligations liées à l'installation des médecins, il me semble que seul le conventionnement peut véritablement fonctionner.

**M. Dominique Watrin.** – Je remercie les rapporteurs pour leur présentation. Il me semble tout d'abord que les statistiques disponibles sont insatisfaisantes et peuvent difficilement, en l'état, aboutir à des conclusions sur la question du manque de médecins ou de leur mauvaise répartition. Il faudrait aller plus loin pour savoir combien de jeunes diplômés s'installent effectivement et combien fuient la profession ou restent remplaçants. Il faudrait aussi mieux appréhender la question du temps partiel. Seule une évaluation exprimée en

heures de disponibilité effective auprès des usagers peut nous permettre d'avoir une vue claire des choses.

Les rapporteurs n'ont pas évoqué un point qui me semble important : la présence ou non d'un CHU. Dans ma région, il n'y a pas de véritable problème dans un rayon de 30-40 kilomètres autour du CHU de Lille, mais les difficultés sont fortes pour faire venir des médecins dans le Pas-de-Calais. Vous l'aurez compris, je milite pour l'ouverture d'un CHU dans mon département...

Par ailleurs, si nous voulons que des médecins s'implantent dans des villes ou quartiers populaires, il faut inciter les jeunes issus de milieux modestes à accéder aux études médicales. Il ne s'agit donc pas seulement d'accompagner financièrement, mais aussi de diffuser largement les informations pertinentes, voire de travailler sur le contenu des études médicales et des examens. Chacun connaît les critiques récurrentes sur le bachotage...

J'ai un autre regret sur ce rapport : vous évoquez les maisons de santé pluriprofessionnelles, dont on connaît la fragilité, mais vous ne parlez pas du tout des centres de santé. Certaines ARS ou régions aident ces structures, pas d'autres, ce qui entraîne d'importantes inégalités territoriales. Si l'élaboration des projets régionaux de santé s'effectuait en toute transparence, cette préoccupation pourrait être avancée mais ce n'est pas le cas !

Enfin, pour lutter contre la désertification médicale, il me semble que c'est aussi le rôle de la sécurité sociale et des organismes complémentaires de réinvestir la question du maillage territorial.

**Mme Nicole Bricq.** – Dans leur proposition n° 1, les rapporteurs veulent confier aux ARS la mission de recenser l'ensemble des dispositifs existants au niveau des territoires de proximité, mais ils ont eux-mêmes indiqué dans leur présentation que les ARS connaissent mal l'existant. N'est-ce pas contradictoire ? Les agences ont été créées en 2009 et je ne suis pas certaine qu'elles feront correctement un tel travail, sauf – peut-être – si la ministre prend clairement la main. Je constate en effet qu'il s'agit d'abord de machines très technocratiques. Ne vaudrait-il donc pas mieux confier cette mission à un autre organisme ?

Toujours en ce qui concerne les ARS, les rapporteurs proposent qu'elles accompagnent mieux les professionnels de santé qui s'installent. La définition actuelle de leurs missions le permet-il ? Aujourd'hui, elles ne savent pas et ne veulent pas le faire. Rappelons-nous que les ARS ont d'abord été construites comme des préfets de la santé et des bras armés de l'assurance maladie ! On constate aussi qu'elles mènent des politiques très différentes selon la personne qui les dirige.

En ce qui concerne les maisons de santé, le montant d'aides que vous mentionnez (41 000 euros) inclut-il l'ensemble des aides qu'elles reçoivent ? Incluez-vous celles versées par les collectivités territoriales, qui sont importantes et parfois indirectes ?

Dominique Watrin a raison de relever l'importance de la présence d'un CHU ; c'est aussi le cas dans mon département : à proximité d'Henri-Mondor, il n'y a pas de problème, mais dans le reste du département, notamment sa partie rurale, ce n'est pas la même chose !

N'y a-t-il pas aussi une sorte de mode des maisons de santé, car on constate qu'elles ne sont pas toujours placées là où elles devraient l'être ? Je connais l'exemple d'une belle maison de santé, excentrée, dont les médecins sont partis au bout de quelques années.

Le candidat Emmanuel Macron, que j'ai soutenu, a beaucoup insisté sur ces questions durant la campagne présidentielle et la nouvelle ministre des solidarités et de la santé, Mme Buzyn, elle-même professionnelle de santé, a évoqué ce sujet très vite après sa nomination. Nous serons naturellement très attentifs aux moyens dont elle se dote pour répondre aux préoccupations des Français.

**Mme Catherine Génisson.** – La ministre a confirmé qu'elle entendait piloter la politique de santé, ce qui va clarifier le rôle de chacun. Les ARS sont le bras armé de la ministre et la Cnam est le service gestionnaire et payeur.

La création des ARS est récente et chaque ARS dépend de la personnalité de son dirigeant. Dans la région Nord-Pas-de-Calais, nous avons eu un directeur remarquable, Jean-Yves Grall.

En revanche, certains directeurs se sont conduit comme de petits caporaux. Mme la ministre devrait y mettre bon ordre. Il est surprenant de constater que les ARS n'évaluent pas les dispositifs mis en place tant par les pouvoirs publics que par les collectivités territoriales.

Les projets de maisons de santé doivent reposer sur la volonté des professionnels et non des seuls élus locaux qui s'étonnent ensuite de voir leurs bâtiments se vider. N'oublions pas non plus les médecins qui veulent exercer seuls leur métier. Un effort d'accompagnement serait souhaitable.

Les centres de santé sont également indispensables.

Vous avez beaucoup insisté sur le formatage des études médicales et sur le mode de sélection des étudiants en médecine. Un recrutement social devrait également être envisagé : quasiment aucun fils d'ouvrier ne suit des études de médecine.

Il faudrait également revenir à un internat de région qui permettrait de sédentariser les étudiants y ayant suivi leurs études.

**M. Alain Milon, président.** – Faut-il un CHU par département ou par région ?

**Mme Catherine Génisson.** – Dans le Nord-Pas-de-Calais, il y a 1,5 million d'habitants. Je vous renvoie à l'intervention de M. Watrin.

**M. Daniel Chasseing.** – Comme cela a été dit, il y a plus de 3 médecins pour 1 000 habitants. Mais n'y a-t-il pas beaucoup de médecins qui ont entre 50 et 70 ans ? Comme vous, je pense qu'il faut former 1,5 médecin pour chaque départ.

Plus de 70 % des médecins sont des femmes : or, la plupart travaillent à temps partiel. Je milite donc pour un relèvement du *numerus clausus*.

En milieu rural, des masseurs-kinésithérapeutes et des infirmiers commencent à s'installer : il n'y a donc plus de pénurie.

Il faudra sans doute arriver à un conventionnement sélectif pour éviter une fracture territoriale insupportable.

Comme l'a dit Mme Deroche, il faut accompagner la création des maisons de santé. Mais les procédures avec les ARS sont particulièrement longues. Un peu plus de souplesse ne nuirait pas.

D'accord pour la télémédecine, à condition d'avoir le haut débit.

Les ARS doivent informer les lycéens qu'ils peuvent percevoir une bourse de 1 200 euros par mois si, une fois médecins, ils s'installent en milieu rural.

Au cours des études médicales, il n'y a que trois semaines de stage en médecine générale sur six stages de six semaines : c'est insuffisant.

Enfin, je suis tout à fait favorable à un internat de région.

**M. René-Paul Savary.** – Merci pour ce rapport qui, hélas, est désolant. Il y a cinq ou six ans, si nous avions augmenté le *numerus clausus*, nous n'aurions plus que trois ans à attendre. Il nous faut augmenter de 50 % la formation des nouveaux médecins. L'internat de région est le seul moyen pour y parvenir.

Plutôt que de multiplier les aides étatiques et locales et les intervenants, il serait plus judicieux de former plus de médecins. La concurrence les forcerait à s'installer sur tout le territoire. Du fait du *numerus clausus*, un certain nombre d'étudiants vont se former à l'étranger, comme le font les vétérinaires. Allez expliquer à nos concitoyens qu'ils versent des impôts pour payer des médecins qui ont suivi 10 ans d'études afin qu'ils s'installent en zones sous-dotées ! En outre, ces médecins vont payer 40 % d'impôts...

Comme pour les retraites, une réforme systémique s'impose.

**Mme Françoise Gatel.** – Ce sujet – véritable marronnier – témoigne de la fracture territoriale et devrait être traité dans le cadre de la Conférence nationale des territoires.

Chaque élu local veut pour son village une épicerie, une poste et un médecin, d'où la multiplication des maisons médicales. Il faut accompagner ces élus, car ces maisons ne peuvent exister que si un professionnel porte le projet.

Présidente de l'association des maires de mon département, il m'arrive de dire aux élus locaux qu'il est déraisonnable de vouloir dans chaque village une maison de santé. Un chef de file est indispensable pour mener ces projets à terme et la mobilité pour l'accès aux soins ne doit pas être oubliée, avec la mise en place de taxis ou de navettes.

**Mme Évelyne Yonnet.** – Je crois aux centres municipaux de santé (CMS) qui permettent une médecine pour tous. Dans ma commune de Seine-Saint-Denis, il en coûte 1,3 million à la collectivité. Comme l'a dit M. Watrin, les CMS sont les grands oubliés. Cette médecine est accessible à tous et elle correspond à la demande des jeunes médecins qui veulent sauvegarder leur vie de famille. Nous avons également mis en place un bus santé axé sur la prévention et qui va au contact de la population.

Ce rapport a toute sa place dans le futur Conseil des territoires. Les maisons de santé ne sont pas la seule solution : de nombreuses collectivités innovent en ce domaine, mais ces initiatives ne sont pas connues. Un effort d'information est nécessaire.

Les ARS ne sont pas toujours conciliantes mais elles mènent des initiatives intéressantes, notamment sur le diabète, l'obésité, le VIH.

Plutôt qu'une multiplicité d'aides qui ne satisfont personne, pourquoi ne pas prévoir une aide unique de l'État ?

Personne n'a parlé des contrats locaux de santé, imposés par les ARS. En Seine-Saint-Denis, ces contrats portent sur la démographie médicale et les pathologies spécifiques. Hier, M. Tourenne a évoqué l'indice de développement humain, qui permet de mieux connaître les pathologies, les logements, le travail et le niveau d'éducation.

Les schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS) ont été catastrophiques car ils n'ont pas tenu compte des moyens de transport pour les patients. Les suivis médicaux en ont souffert. La cartographie mise en place ne répond pas aux attentes des malades.

**Mme Corinne Imbert.** – Je partage les réflexions de M. Savary et de Mmes Deroche et Gatel.

Sur les maisons de santé pluridisciplinaires, je commence à en avoir assez de la pensée unique : non, les MSP ne sont pas la solution et j'ai apprécié les réserves de certains de mes collègues. Il s'agit de beaux bâtiments où il est agréable de travailler mais qui ne répondent pas à tous les problèmes. Ces projets doivent avant tout être initiés par des professionnels. Éluë d'un territoire rural, ma communauté de communes abonde le budget annexe des MSP à partir de son budget principal, car des loyers ne rentrent pas.

Comme l'Allier, notre département verse des bourses à des étudiants en médecine qui acceptent de s'installer pendant au moins quatre ans dans des zones prédéterminées avec l'Ordre départemental des médecins. Comme l'a dit Mme Deroche, le conventionnement est une piste intéressante mais quelles sont les définitions objectives des zones sous et sur dotées ? À l'automne dernier, j'ai demandé au directeur général de la Cnam de me donner la définition des zones sur-denses : il m'a répondu qu'il n'en existait pas. En outre, il faudrait prendre en compte le taux de personnes âgées, de jeunes enfants...

Contrairement à certains doyens de faculté, je suis favorable à l'augmentation du *numerus clausus* mais les conséquences ne se feront sentir que dix ans plus tard. Et puis, il faudra s'assurer des capacités d'accueil des facultés, des hôpitaux et des CHU. Comme le dit le rapport, arrêtons d'écarter brutalement les étudiants réellement motivés par ce métier.

Le rapport de l'IGF et de l'Igas rappelle que 97 % de la population se trouve à moins de 10 minutes d'une officine et que seulement 0,5 % se trouve à plus de 15 minutes. Il faut se servir de cette colonne vertébrale.

**Mme Laurence Cohen.** – Les ARS sont nées de la loi HPST et le ministre en nomme les directeurs qui ne rendent compte qu'à lui. Depuis 2011, je réclame des contre-pouvoirs afin de partager les décisions et d'éviter cette toute-puissance.

Les nouveaux plans régionaux de santé sont en cours d'achèvement : ni les parlementaires, ni les directeurs d'hôpitaux n'y ont été associés.

Le *numerus clausus* ne concerne pas que les médecins, mais aussi les professions paramédicales, notamment les orthophonistes dont le manque est criant.

Les étudiants en médecine sont excellents en maths et en physique, mais parfois beaucoup moins bons en sciences humaines. Il faudrait revoir les enseignements.

Je regrette que ce rapport se focalise sur les MSP : il aurait également fallu parler de l'exercice individuel de la médecine et des centres de santé. Dans une MSP, les professionnels exercent une médecine libérale tandis que dans les centres, ils sont salariés et le tiers-payant est pris en charge. Je souhaite un maillage suffisant de ces diverses structures pour répondre aux besoins de notre population.

**M. Jérôme Durain.** – Ce rapport est inquiétant. Non, les médecins ne vont pas s'installer là où plus personne ne vit. Cette question d'aménagement du territoire doit être prise en main par l'État. Ces sujets sont mal documentés et le déficit de pilotage central est patent.

N'oublions pas non plus la question de la concentration de médecins en périphéries de villes au détriment des centres, ce qui pose problème aux personnes âgées qui ne peuvent se déplacer.

Élu de Bourgogne, j'ai connu des maisons de santé vides, des participations à des salons à l'étranger pour faire venir des médecins, les difficultés pour trouver du travail au conjoint des praticiens, les échecs de dispositifs incitatifs. Toutes ces initiatives doivent être coordonnées pour un meilleur maillage territorial.

Pourquoi ne pas repenser la médecine foraine ?

Président de centre de gestion de la fonction publique territoriale, je n'arrivais pas à trouver des médecins du travail pour les fonctionnaires territoriaux. Nous avons proposé des compléments d'activité à des médecins libéraux pour régler ce problème.

Enfin, mon département vient d'annoncer le recrutement de 30 médecins salariés pour les répartir sur tout le territoire.

**Mme Michelle Meunier.** – Avec ce rapport, nous avons un programme de mission d'évaluation pour le prochain mandat. Pourquoi ne pas demander à Mme la ministre de venir devant notre commission pour présenter une évaluation de la politique menée depuis la création des ARS ?

**M. Alain Milon, président.** – Chacun d'entre vous connaît bien le sujet.

Rien ne se fera sans la participation active des professionnels. S'il y a eu des échecs de maisons médicales, c'est parce que les médecins sont partis seuls, sans les élus, ou l'inverse.

Comme l'a dit Mme Imbert, il faudrait partir du maillage territorial des 24 000 officines et des 4 millions de patients qui s'y rendent quotidiennement. J'ai rapporté la proposition de loi de M. Fourcade qui créait les sociétés interprofessionnelles de soins ambulatoires (Sisa) : les pharmaciens pouvaient participer aux maisons de santé et inversement.

Je rejoins beaucoup d'entre vous au sujet des ARS. Dans ma région, lors de sa création, l'ARS comptait 400 fonctionnaires ; ils sont aujourd'hui 600 et le travail n'a pas augmenté pour autant.

Je suis tout à fait favorable à la création d'un internat régional afin de fixer les internes sur la région.

Maisons de santé, centres de santé, installations individuelles : toutes les formules sont intéressantes. Seules les intercommunalités peuvent signer des contrats locaux de santé avec les ARS. C'est sans doute regrettable.

J'ai demandé un rapport à la Cour des comptes sur les CHU. Les CHU sont souvent aussi des hôpitaux de proximité alors qu'ils devraient se cantonner à l'excellence et au dernier recours. N'oublions pas que les CHU coûtent extrêmement cher. Le directeur général des hospices civils de Lyon nous avait rappelé qu'une bronchiolite coûtait 25 euros chez le médecin généraliste, 250 euros aux urgences d'un centre hospitalier et 1 500 euros aux urgences d'un CHU. Il faut donc remettre l'hôpital de proximité et le CHU à leurs places respectives.

L'Institut Montaigne a publié une étude passionnante sur l'évolution de la médecine : d'ici cinq à dix ans, 80 % des diagnostics se feront directement par smartphone. Le rôle des médecins va donc profondément évoluer, d'où l'importance des sciences sociales dont nous avons parlé. En outre, Google travaille sur cette problématique au niveau mondial : nous risquons de perdre notre autonomie.

**M. Jean-Noël Cardoux, rapporteur.** – Mme Deroche nous a dit que son ARS s'opposait à la mise en place de la télémédecine. Dans mon département, ce n'est pas du tout le cas. Il y a donc divergences entre ARS.

Les nouveaux zonages que sont en train de définir les ARS devront être réactualisés régulièrement : pour ce faire, l'expérience de terrain des élus locaux sera indispensable.

Nous ne disposons pas de statistiques sur le devenir des jeunes médecins, monsieur Watrin.

Nous avons reçu les représentants d'un centre de santé de chirurgiens-dentistes de Seine-Saint-Denis : les collectivités doivent compenser les pertes financières et il s'agit d'un modèle plutôt urbain.

Certaines tâches de la compétence des médecins pourraient être déléguées à d'autres personnels, comme des infirmiers.

Depuis la création des ARS, personne ne sait si les préfets ont un pouvoir hiérarchique sur les directeurs des ARS. Le quiproquo demeure et les élus locaux brillent par leur absence. Il va donc falloir clarifier les compétences, fixer l'ordre hiérarchique et instaurer une logique de guichet unique.

En ce qui concerne le coût du dispositif en faveur du rééquilibrage territorial de l'offre de soins, nous ne disposons d'aucune donnée chiffrée globale sur les aides des collectivités territoriales, qu'il s'agisse des investissements immobiliers, des bourses ou des aides aux stages.



Les élus veulent tous leur MSP, surtout en fin de mandat. Il faut plus de cohérence et une vision globale. Les ARS pourraient disposer d'une cellule dédiée à l'installation des jeunes médecins, cellule composée d'élus locaux et de représentants de l'Ordre des médecins. En outre, il faut une politique globale pour les jeunes qui veulent se lancer dans les études médicales et qui manquent d'accompagnement. Le préfet de région devrait devenir le supérieur hiérarchique du directeur de l'ARS pour transmettre les instructions du ministère de la santé. Il est indispensable d'en finir avec les féodalités régionales en fonction des intuitions et des approches personnelles des directeurs des ARS.

**M. Yves Daudigny, rapporteur.** – Je veux rendre hommage à la pertinence, à la densité et à la richesse de vos interventions.

Aujourd'hui, les territoires connaissent des situations très contrastées en matière démographique, économique et culturelle si bien que les réactions à un même problème diffèrent. Dans un département de 800 communes, la mise en place de maisons de santé pluridisciplinaires est ressentie par la population comme un progrès de service public. Dans d'autres départements, où la densité de communes est moins importante et où chaque village avait son médecin, ces mêmes maisons sont perçues comme une régression.

Les nouveaux zonages prennent en compte l'âge des médecins.

Notre rapport, axé sur les zones rurales, porte plutôt sur les maisons de santé mais, rassurez-vous, je suis tout à fait favorable aux centres de santé, qui concernent plutôt les zones urbaines. Le rapport les mentionne également.

Les ARS ont le mérite d'exister et de proposer, sur certains territoires, des solutions. Dans certains départements, l'ARS travaille avec le rectorat pour sensibiliser les lycéens des zones rurales dès la seconde aux professions médicales.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 27,1 % des médecins avaient plus de 60 ans tandis que les moins de 40 ans ne représentaient que 18,6 %. La moyenne d'âge des médecins généralistes était plus élevée que celle des spécialistes : 52 ans contre 51 ans. La part des moins de 40 ans était de 16 % chez les généralistes contre 20 % chez les spécialistes.

J'ai été bluffé par la présentation qui nous a été faite de la télémédecine dans le Loiret. Le dispositif permet un examen médical de qualité par la présence d'un infirmier mais aussi par les matériels de mesure utilisés. Le médecin dispose ainsi d'éléments d'appréciation très précis.

**Mme Catherine Génisson.** – Ne pourrions-nous faire une proposition en faveur du cumul emploi retraite des médecins lors du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale ?

**M. Alain Milon, président.** – Le Sénat a voté à plusieurs reprises un tel amendement, à l'initiative de Jean-Noël Cardoux, mais l'Assemblée nationale s'y est opposée.

*La commission autorise la publication du rapport d'information.*

**Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social – Désignation des candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire**

*La commission désigne en tant que membres titulaires : M. Alain Milon, Mme Patricia Morhet-Richaud, MM. Philippe Mouiller, Yves Daudigny, Jean-Louis Tourenne, Jean-Marc Gabouty, Mme Nicole Bricq, et en tant que membres suppléants : MM. Gilbert Barbier, Olivier Cadic, Mmes Laurence Cohen, Catherine Deroche, Catherine Génisson, MM. Albéric de Montgolfier et René-Paul Savary.*

*La réunion est close à 12 h 20.*

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

**Mercredi 12 juillet 2017**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

### **Chronologie des médias - Ouverture par Christophe Tardieu, secrétaire général du centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Monsieur le secrétaire général, nous sommes très heureux de vous accueillir pour ouvrir notre journée d'étude consacrée à la chronologie des médias.

En application de la directive du 30 juin 1997, « *la question des délais spécifiques à chaque type d'exploitation télévisée des œuvres cinématographiques doit, en premier lieu, faire l'objet d'accords entre les parties intéressées ou les milieux professionnels concernés* ». En revanche, la fixation des délais applicables à la vidéo et à la vidéo à la demande ressort de la compétence du législateur.

Le principe de la chronologie des médias repose sur la cohérence et la proportionnalité des différentes fenêtres d'exploitation par rapport au poids et aux obligations de chacun dans le préfinancement des œuvres.

La loi du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet (dite loi Hadopi) a renouvelé les bases juridiques de cette chronologie, complétées par des accords professionnels, étendus par arrêté, dont je vous laisserai présenter le contenu.

Faute d'avoir été dénoncé par une ou plusieurs organisations professionnelles représentatives dans un délai de trois mois avant sa date d'échéance, l'accord du 6 juillet 2009, initialement conclu pour trois ans, est reconduit tacitement chaque année.

Le *statu quo* semble cependant fort délicat à maintenir dans un contexte où les plateformes occupent une place désormais majeure sur le marché, sans pour certaines se plier ni aux règles de la chronologie des médias, ni aux obligations de financement de la création, tandis que des acteurs traditionnels, à l'instar de Canal +, se trouvent en grande difficulté. Il y a quelques semaines, lors du Festival de Cannes, tous nous ont fait part de leurs inquiétudes.

Pour tenter de faire évoluer la réglementation, l'article 28 de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine applique un délai maximum de trois ans à la validité de l'arrêté ministériel d'extension. Dès lors, les négociations ont été relancées sous l'égide du CNC avec la contrainte d'une date butoir. Malgré les avancées proposées par certaines parties, elles n'ont pas abouti à ce jour.

Notre commission de la culture, de l'éducation et de la communication est convaincue qu'il convient d'avancer rapidement sur ce sujet sous peine de voir le modèle français par trop souffrir de la concurrence des acteurs internationaux.

Dans ce contexte, pourriez-vous nous présenter les enjeux liés à l'évolution de la chronologie des médias et dresser un état des lieux des négociations passées et des principaux points de blocage ? Serait-il envisageable que la puissance publique intervienne si un accord entre les professionnels n'était pas prochainement acté ? Quelles solutions devraient alors selon vous être privilégiées pour faire cohabiter harmonieusement les différents modes de diffusion et assurer l'avenir du financement de la création ?

**M. Christophe Tardieu** – Merci madame la présidente, d'avoir organisé cette journée d'études sur la chronologie des médias. L'appui du Parlement sur ce dossier complexe, sur lequel vous savez combien les négociations sont difficiles, pourrait en effet être déterminant. Cette journée constitue une excellente initiative, à même de faire évoluer la situation. La chronologie des médias est sans nul doute un sujet aussi technique que rébarbatif ; elle est pourtant au fondement de notre modèle de financement de la création cinématographique.

L'accord professionnel actuellement applicable date de 2009. S'il a été systématiquement prorogé depuis, il n'est désormais plus adapté à un monde audiovisuel et cinématographique dans lequel Canal + ne représente plus l'acteur ultra-dominant. Le modèle économique de la chaîne souffre et ses investissements dans la création, calculés en pourcentage de son chiffre d'affaires, diminuent inexorablement. Parallèlement, l'installation sur le marché de puissantes plateformes de vidéo à la demande (VAD) par abonnement questionne la viabilité de l'actuelle chronologie. La polémique –il est vrai, enflée par le microcosme festivalier- créée par la sélection officielle, au Festival de Cannes, de deux films produits par Netflix et diffusés sur la plateforme hors de toute sortie en salles a rendu visible la fragilité de notre système face à de nouveaux modes de diffusion. Peut-on accepter que le premier festival de cinéma au monde sélectionne des films qui ne seront pas visibles sur grand écran ? Le conseil d'administration du Festival a finalement tranché : sans rien modifier à la sélection officielle de 2017, il a décidé que, pour les années à venir, aucun film ne pourra y figurer s'il n'est pas diffusé au cinéma. Cette position ne lève pour autant nullement le blocage majeur de la chronologie des médias liée au fait qu'elle ne s'enclenche que si le film sort en salles, ce qui n'est nullement obligatoire et ressort strictement du choix du producteur. De fait, les producteurs choisissent, dans 99 % des cas, une diffusion sur grand écran afin de bénéficier des retours sur recettes réalisés en salles. À ce jour toutefois, et parfaitement légalement, Netflix a pris une option différente. Cette analogie entre chronologie des médias et sortie en salles est propre à la France. Dans de nombreux pays, au contraire, la pratique du « *day on date* », qui consiste à ce qu'un film sorte simultanément en salles et sur une plateforme, est fréquemment utilisée.

Si les règles de la chronologie des médias sont, en application du droit européen, soumises à un accord professionnel, le premier délai de 4 mois pour la fenêtre de diffusion destinée aux salles est fixé par la loi.

Les exploitants y tiennent beaucoup. C'est un sujet d'intense débat d'autant que ce délai a déjà été réduit au fil des ans. Ce délai est-il pour autant intangible ? Beaucoup de films ne sont plus diffusés en salles quinze jours après leur sortie. Nous avons ainsi pensé que les films qui connaissent moins de 20 000 entrées en quatre semaines pourraient être rendus disponibles sur les plateformes de vidéo à la demande par abonnement au bout de trois mois. Ces films qui n'ont pas rencontré leur public représentent entre 40 et 50 % du nombre de films distribués en salles.

Au-delà de quatre mois s'ouvre la fenêtre de la vidéo à la demande à l'acte soit à la location, soit sous forme de téléchargement définitif ou *Electronic Sell Through* (EST). Le marché de l'EST se développe fortement aux États-Unis alors que, parallèlement, on observe une décroissance régulière du marché du DVD. On pourrait dans ces conditions imaginer d'ouvrir à trois mois la fenêtre de l'EST car ce serait créateur de valeur mais les exploitants de salles apparaissent aujourd'hui fermés à cette perspective.

La première fenêtre payante dont bénéficient aujourd'hui Canal+ et OCS intervient, compte tenu des accords de 2009, douze mois après la sortie en salles. Ce délai est ramené à dix mois en cas d'accord avec les professionnels comme c'est le cas aujourd'hui. Il existe un intense débat sur ce sujet puisque Canal+ souhaite ramener à six mois l'ouverture de cette première fenêtre payante. Un tel délai empièterait sur la fenêtre de la vidéo à la demande à l'acte mais constituerait un avantage commercial important pour les chaînes payantes. Si les exploitants de salles de cinéma ne semblent pas gênés outre mesure par cette perspective, les exploitants de services de vidéo à la demande à l'acte ne sont pas favorables à une réduction de quatre mois de cette première fenêtre payante. Pourtant, il convient de rappeler que la consommation de vidéo à la demande (VàD) se concentre sur les deux premiers mois de la fenêtre VàD pour deux tiers à trois quart des films. Par ailleurs, la fenêtre VàD est celle qui crée le moins de valeur. Il apparaît donc possible de passer à six mois pour la première fenêtre payante, pour autant que la fenêtre VàD bénéficierait d'un dégel des droits auquel Canal+ s'est toujours opposé.

La seconde fenêtre payante intervient au bout de 22 mois en cas d'accord avec les organisations professionnelles et de 24 mois dans les autres cas. Elle ne connaît pas de revendication particulière.

Après les chaînes gratuites, les services de vidéo par abonnement (SVOD) doivent attendre 36 mois pour rendre les films accessibles sur leur plateforme. Cela est difficilement acceptable pour un acteur comme Netflix qui aurait participé au financement du film. Cette situation a mis en évidence que le système n'était plus viable mais toute évolution apparaît compliquée du fait des conséquences « en tiroirs ».

Dans ces conditions, il apparaît nécessaire de revenir aux principes fondamentaux selon lesquels plus on investit dans un film plus il est logique que l'on puisse le diffuser tôt.

Ce sont des montants extrêmement importants qui sont consentis par ces entreprises parce que cela fait partie de leur modèle économique et que la diffusion de ces films leur rapporte de l'argent par le biais des abonnements et de la publicité.

On peut dire que Netflix qui va investir 2, 3, 4, 5 millions d'euros dans un film, va prendre tous les risques mais en même temps Canal+ consacre 140 millions d'euros au cinéma français tous les ans. Doit-on les traiter de la même façon ? C'est l'objet de nos débats. Nous nous efforçons de leur faire passer certains messages pour faire évoluer le système.

Nous pensons qu'aujourd'hui, il faut raisonner la chronologie des médias en prenant la situation des diffuseurs et la situation des films. Un premier critère doit être pris en compte : c'est le critère de l'investissement annuel du diffuseur dans le cinéma français. Plus on investit, plus on est avantagé !

Le deuxième point concerne les acteurs qui ont des obligations de production. Canal+ doit y consacrer 12,5 % de son chiffre d'affaires et les chaînes de télévision gratuites doivent y consacrer 3,2%, en échange d'une fréquence hertzienne. Les opérateurs de VOD, Canal Play, Netflix... n'ont aucune obligation de production ! De notre point de vue, cela doit être pris en compte.

Nous pensons enfin, qu'il ne faut pas raisonner fenêtre par fenêtre, mais film par film et regarder dans le financement du budget du film qui a mis de l'argent, quel montant, quel pourcentage du chiffre d'affaires et donc voir qui peut diffuser de façon privilégiée par rapport à un autre.

Nous pensons que le pourcentage investi par un diffuseur dans un film doit être pris en compte dans la chronologie des médias. Aujourd'hui, Canal+ et Orange peuvent diffuser à 10 mois. Nous pensons que s'ils mettent plus de 20 % dans le budget d'un film, leur fenêtre de diffusion pourrait être avancée car il est logique qu'ils puissent être avantagés.

Naturellement, s'ajoute à ces négociations des paramètres extérieurs à la chronologie des médias. Les chaînes gratuites ne sont pas demandeuses pour évoluer. Cela ne leur pose pas de soucis. En revanche, elles ne signeront un accord que s'il y a des avancées sur trois points.

Le premier point concerne la suppression des jours interdits. Aujourd'hui, on ne peut pas diffuser sur une chaîne gratuite des films, en *prime time*, les mercredi, vendredi et samedi. C'est une demande récurrente de M6 qui pense que cette restriction n'a plus de raison d'être. Le CNC est assez ouvert à cette revendication. Ces jours interdits sont obsolètes, les usages ayant beaucoup évolués et la fréquentation des salles bat chaque année de nouveaux records.

La deuxième revendication est un peu plus complexe. Les chaînes gratuites veulent pouvoir faire de la publicité pour les films sur leurs antennes. Un film est commercialisé par un distributeur. À la télévision, la publicité a un impact très fort. Il est probable que les télévisions concentreraient une très grosse partie du budget de promotion du film au détriment de la presse écrite, des affichages ...Le CNC est assez neutre sur cette revendication qui est très forte.

La troisième revendication, plutôt portée par TF1, concerne la possibilité d'avoir une troisième coupure de publicité pour les films qui dépassent une durée de 2h45.

Ces demandes montrent une certaine solidarité entre elles. Les deux premiers sujets sont d'ordre réglementaires et le troisième d'ordre législatif.

Le CNC est chargé des négociations sur le sujet qui nécessite un accord inter-professionnel regroupant les exploitants, les représentants de la VoD, les chaînes payantes, les chaînes gratuites, les producteurs et les distributeurs. Voilà pourquoi nous n'avons pas encore débouché sur un accord. Le consensus est extrêmement difficile à obtenir !

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Vous faites plusieurs constats : le blocage des négociations depuis 2009 et la nécessité d'avancer. Ma question porte sur l'intervention possible législative et réglementaire, sachant que l'Europe a exigé que ce soit des négociations interprofessionnelles ? Quelle est la dimension législative et réglementaire ?

**Mme Sylvie Robert.** – Après avoir évoqué un paysage plutôt simple au début, ce dernier s'est complexifié et vient perturber l'équilibre de la chaîne. Aujourd'hui, en termes de rapport de force, Canal+ reste le plus gros financeur du cinéma français. C'est la question de toute la diversité du cinéma français qui est en jeu, de son financement et de sa capacité à rayonner dans le monde. Aujourd'hui nous sommes fiers de ce dispositif. Je suis très préoccupée et je n'ai pas assez de discernement pour connaître la volonté de Canal+ de continuer à défendre le cinéma français.

**M. Daniel Percheron.** – Merci, monsieur Tardieu, pour votre exposé particulièrement pédagogique sur un sujet d'une grande complexité, qui touche une question plus large qui hante les Français : pouvons-nous réellement éviter d'être submergés par l'économie globalisée et la technologie ? À l'heure où les investissements dans le football sont supérieurs à ceux réalisés dans le cinéma, pensez-vous que l'exception culturelle française puisse encore perdurer longtemps ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Certains de nos concitoyens sont effectivement heurtés par le succès insolent des plateformes extra-européennes. Monsieur Tardieu, les négociations menées sous l'égide du CNC ont-elles été éclairées par le point de vue des spectateurs et des consommateurs afin de prendre en compte l'évolution des usages ? Disposez-vous à cet effet de données statistiques et d'enquêtes d'opinion ?

**M. Christophe Tardieu.** – Monsieur Leleux, perdurent encore quelques éléments d'incertitude dans le caractère normatif de la chronologie des médias. En effet, la signature de l'accord de 2009 représente un miracle obtenu sous une amicale pression parlementaire et grâce au grand talent de Véronique Cayla, alors présidente du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) au ministère de la Culture et de la Communication. Sur cette base fragile, la situation a évolué et les acteurs ont changé. Il convient donc de moderniser l'accord de 2009. La loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine prévoit que l'arrêté d'extension tombe en juillet 2018. Cette disposition constitue une incitation forte à négocier même si, pour certains acteurs, cette perspective semble encore lointaine. Pourtant, le temps dont ils disposent pourrait encore être raccourci si la ministre de la culture décidait la fin de l'arrêté d'extension.

Il est vrai que la directive européenne de 1997 indique que les modalités de la chronologie des médias doivent être fixées par accord interprofessionnel, la Commission européenne considérant que les États, par trop protectionnistes, prennent trop souvent des décisions inadaptées aux pratiques de marché. Néanmoins, le délai de la fenêtre en salles est fixé par la loi. Cette dichotomie peut sembler juridiquement incertaine, raison pour laquelle le CNC réfléchit à la légitimité de cette articulation avec son conseiller juridique.

Je ne peux que constater, avec Sylvie Robert, que si les pertes d'abonnés annoncées par Canal+ sont effectivement importantes, sa stratégie à l'égard du cinéma français demeure peu lisible. Vous comprendrez combien nous sommes inquiets de l'incertitude qui plane sur l'avenir du premier financeur privé du cinéma français. La diminution du chiffre d'affaires de Canal +, qui doit en verser 12,5 % à la création, a d'ores et déjà des conséquences immédiates sur les préfinancements de films. Néanmoins, l'accord signé par la chaîne en mai 2015, s'agissant des clauses de diversité, est valable jusqu'en 2020 et, à ce jour, il est rigoureusement respecté. Canal+ est également confronté à un choix stratégique : la chaîne doit-elle abandonner le hertzien pour être uniquement diffusée en linéaire ? Dans ce cas, ses obligations, notamment consacrer 12,5 % du chiffre d'affaires au cinéma, feront l'objet d'une nouvelle négociation avec le Conseil supérieur de

l'audiovisuel (CSA). Il va sans dire que si le chiffre d'affaires de Canal+ continuait de s'éroder, les conséquences pour le cinéma en seraient dramatiques.

Vous avez raison, monsieur Percheron, de parler d'exception française : notre modèle est unique tant par le niveau des investissements publics au bénéfice de la création (le CNC dispose par exemple d'un budget annuel de 650 millions d'euros pour soutenir le cinéma et le jeu vidéo) que par les obligations faites au secteur privé. Nous sommes optimistes quant à sa pérennité même si des fragilités demeurent. La France produit de très nombreux films, au point que certains évoquent une crise de la surproduction, les salles accueillent un nombre de spectateurs record, bien supérieur aux chiffres constatés dans les autres pays européens, nos œuvres sont fréquemment primées dans les plus grands festivals et nos engagements internationaux en coproduction comme en soutien aux pays défavorisés grâce à l'aide aux cinémas du monde, ne se démentent pas. Frédérique Bredin, présidente du CNC, a d'ailleurs décidé de mener une politique active de soutien à la francophonie qui a conduit le centre à signer des accords de partenariat avec la Tunisie et le Maroc et à créer, avec ses homologues suisse, belge, canadien et luxembourgeois, un fonds de soutien destiné au cinéma d'Afrique subsaharienne.

Madame la présidente, vous avez très justement pointé du doigt une faiblesse de notre système : il faut que nous prenions mieux en compte l'avis des spectateurs. Nous réfléchissons à cet égard à ce que les commissions du CNC qui attribuent les aides sélectives intègrent des représentants des spectateurs. Nous développons également des enquêtes qualitatives qui toutes montrent que les Français ont une excellente image de leurs salles de cinéma. Il est vrai que notre parc est unique en Europe en nombre comme en qualité.

### **Chronologie des médias - Audition conjointe de représentants des producteurs, créateurs, exploitants et distributeurs**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous sommes très heureux de vous accueillir pour la première table ronde de notre journée d'étude consacrée à la chronologie des médias, introduite ce matin par l'audition de M. Christophe Tardieu, secrétaire général du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), qui a dressé avec pédagogie un état des lieux et fait état des principaux enjeux sur un sujet aussi complexe que crucial pour l'avenir du financement de la création.

Si le principe de la chronologie des médias repose sur la cohérence et la proportionnalité des différentes fenêtres d'exploitation par rapport au poids et aux obligations de chacun dans le préfinancement des œuvres, la place croissante des plateformes sur le marché, alors que certaines ne se plient ni aux règles de la chronologie des médias ni aux obligations de financement de la création, contribue à fragiliser un système jusqu'alors efficient et vertueux.

En outre – et vous avez été nombreux à faire part de vos inquiétudes à la délégation sénatoriale à l'occasion du dernier Festival de Cannes – des acteurs traditionnels se trouvent en grande difficulté financière.

Pourtant, faute d'avoir été dénoncé par une ou plusieurs organisations professionnelles représentatives dans le délai imparti, l'accord du 6 juillet 2009, initialement conclu pour trois ans, est reconduit tacitement depuis.



Certes, la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine limite désormais à trois ans à la validité de l'arrêté ministériel d'extension. Mais les négociations relancées sous l'égide du CNC pour tenter de faire évoluer la chronologie actuelle n'ont à ce jour pas abouti.

Notre commission de la culture, de l'éducation et de la communication, traditionnellement soucieuse d'offrir aux créateurs un environnement juridique et financier qualitatif, est convaincue qu'il convient d'évoluer sous peine de voir le modèle français par trop souffrir de la concurrence des acteurs internationaux.

Vous êtes créateurs, producteurs, exploitants ou distributeurs : quelle position défendez-vous sur ce sujet ? Quelles sont selon vous les évolutions envisageables et les lignes rouges infranchissables ? Comment adapter la chronologie des médias et faire cohabiter harmonieusement les différents modes de diffusion sans mettre en danger le financement des œuvres ?

Je vous propose d'exposer chacun votre opinion lors d'un propos liminaire de cinq minutes. Puis, pour engager le débat, je donnerai la parole à Jean-Pierre Leleux, notre rapporteur pour l'audiovisuel. Interviendront ensuite les orateurs des groupes puis les collègues qui souhaiteraient poser d'autres questions.

**M. Frédéric Goldsmith, délégué général de l'Union des producteurs de cinéma (UPC).** – Merci de nous inviter pour évoquer ce sujet complexe. Cela fait plusieurs années que nous nous réunissons et que nous négocions une éventuelle modification de l'actuelle réglementation.

Le socle de la chronologie des médias a été établi par la loi, qui a défini, en application de la directive européenne sur les services de médias audiovisuels, un certain nombre de règles. Le délai vidéo a été fixé par la loi à quatre mois après la sortie en salles, avec une dérogation possible à trois mois si le film a enregistré très peu d'entrées, dérogation qui n'a jamais été utilisée à ce jour. En effet, lorsqu'un film ne rencontre pas le succès, il n'est guère propice de relancer une période de promotion. Les autres délais sont fixés par un accord multipartite souscrit par 35 signataires. Il s'agit d'un accord unique même si le code du cinéma et de l'image animée prévoit un accord par fenêtre d'exploitation (vidéo à la demande, télévision payante, télévision gratuite, etc.). Cet accord global a été conclu en 2009 dans la foulée de l'adoption de la loi dite Hadopi, avec le fort appui du Parlement, qui a souhaité que cet accord soit rapidement conclu.

Se pose également la question de la méthodologie de sa modification. Si l'on suit en effet le strict parallélisme des formes, il faudrait aujourd'hui recueillir 35 signatures, ce qui souligne la complexité des choses.

Un encadrement est prévu par la loi à travers des arrêtés d'extension accordés par la ministre de la culture, mais il n'existe pas de mécanisme supplétif. Est-ce compatible ou non avec le droit européen ? C'est un vrai sujet.

Une réforme paraît quoi qu'il en soit essentielle aux producteurs de cinéma, du fait d'un certain nombre d'évolutions.

La lutte contre le piratage est un prérequis absolu, sans quoi toute réflexion sur la chronologie des médias est vaine par essence. On ne peut réorganiser aussi profondément un

secteur économique sans établir des règles claires sur le fait que les œuvres ont une valeur que les consommateurs comme les grands opérateurs, même ceux qui sont en dehors du territoire national, doivent respecter. Ceci oblige à disposer de dispositifs particuliers comme celui ayant donné lieu à un arrêt de la Cour de cassation, le 6 juillet dernier, permettant de bloquer l'accès à un certain nombre de sites illégaux. Nous souhaitons d'autres actions dans ce domaine.

Il faut donc réformer la chronologie des médias, sans doute dans le sens d'un avancement des fenêtres, car les usages ont été profondément bouleversés par le numérique et faire en sorte que les œuvres soient accessibles au public. Il faut que les ayants droit aient la possibilité de se préparer, en amont, à une possible déprogrammation en une semaine afin de disposer d'une alternative. Nous proposons bien évidemment des solutions.

La question de l'avancée des fenêtres de chaîne de télévision se pose également. Nous avons souscrit à l'une d'elle pour le compte de la chaîne Canal+, mais avec pour règle de mieux lier les fenêtres aux engagements en faveur de l'investissement dans les œuvres et de leur exposition.

Autre principe : faire en sorte que les œuvres restent accessibles à travers le dégel de la fenêtre de vidéo à la demande. Les œuvres doivent toujours être accessibles. Ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Enfin, dès lors qu'une œuvre n'a pas été achetée par la télévision payante mais par la télévision gratuite, dans quelle mesure celle-ci peut-elle avancer ?

**Mme Hortense de Labriffe, secrétaire générale de l'Association des producteurs indépendants (API).** – Nous partageons totalement ce qui vient d'être dit à propos de la lutte contre le piratage comme préalable à la réforme de la chronologie des médias. Il est en effet vain de chercher à la réformer sans cela. Une étude d'Ernst & Young, publiée il y a quelques mois, chiffre à 1,3 milliard d'euros par an le manque à gagner pour le secteur.

Autre point important : la chronologie des médias doit s'envisager à partir de la mise en perspective de la durée d'exclusivité des différentes fenêtres. Il ne faut donc pas seulement avancer les fenêtres, mais ne pas favoriser ou défavoriser tel ou tel diffuseur.

**Mme Julie Lorimy, déléguée générale de la Fédération nationale des distributeurs de films (FNDF).** – Le fait que le secteur parvienne à signer des accords sur des sujets importants constitue un signe positif.

Je voudrais m'associer à ce qui a été dit au sujet de la nécessité d'actions fortes en matière de lutte contre le piratage. En l'absence d'actions, ce fléau peut annihiler tous nos efforts.

Nous constatons aujourd'hui une baisse des interventions des chaînes dans le cinéma. A contrario, les salles connaissent un très haut niveau en termes de fréquentation. Il nous semble que les relais de croissance que l'on peut attendre aujourd'hui sont liés à la vidéo sous toutes ses formes. Or le secteur de la vidéo physique a perdu plus de 65 % de son chiffre d'affaires entre 2005 et 2016. On est passé de plus d'un milliard d'euros à environ 350 millions d'euros, soit une perte vertigineuse. Il nous semble qu'il faut réfléchir collectivement

à la manière de redonner de la valeur et de la croissance à ce secteur, que l'on peut appréhender dans son ensemble - vidéos dématérialisées ou physiques.

Autre principe : il faut impérativement objectiver le poids économique de chaque support ou mode de diffusion dans le financement des films. Nous souhaitons également que l'amortissement soit pris en compte.

Par ailleurs, avec l'API, avec qui nous collaborons au sein du Bureau de liaison des industries cinématographiques, nous considérons la question de la durée des exclusivités comme un sujet majeur. Il nous semble que la fenêtre glissante constitue l'idée la plus saine qui a émergé au cours des discussions qui ont lieu depuis quelques années. Elle permet à la fois de fluidifier la circulation des œuvres sur les différents supports, sans affecter le respect des exclusivités. Cette question est une des clés de la discussion.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous suivons attentivement le conflit qui vous oppose à Canal+, et trouvons choquant qu'on ne reverse pas aux auteurs ce qui leur est dû. Sans auteur, pas de création. Sans création, pas de cinéma, d'audiovisuel ou de chaînes. Cette situation nous préoccupe.

**M. Nicolas Mazars, responsable juridique de l'audiovisuel et de l'action professionnelle de la Société civile des auteurs multimédias (SCAM).** – Merci pour ce préalable au sujet des opérateurs vertueux, qui soulève le problème de la rémunération des auteurs. À partir du moment où l'on bénéficie d'une fenêtre privilégiée, on se doit parallèlement d'être redevable vis-à-vis de certaines obligations légales, dont le droit d'auteur.

S'agissant de la chronologie des médias, deux problématiques sont plus particulièrement frappantes au regard de l'accord de 2009. La première, c'est sa rigidité. Cette règle s'applique en effet de la même façon à un *blockbuster* comme à un documentaire qui sort dans dix salles, financé grâce à moins d'un million d'euros, alors que ces films n'ont pas la même vie, pas la même économie ni le même public. Le document possède en effet certaines particularités. La chronologie des médias aurait donc bien besoin d'être adaptée, preuve en est que toutes les télévisions payantes n'investissent pas dans le documentaire, Canal+ en tête.

Or, s'il n'existe pas d'achat de droits sur la première fenêtre, de la sortie en salle à la diffusion gratuite, le film n'est pas exposé – sauf en VàD, mais les films modestes ne sont pas forcément en « tête de gondole » des propositions. En règle générale, ce sont toujours les mêmes films qui sont proposés en première page, et rarement les plus modestes. Il existe donc des « trous dans la raquette » par désintérêt pour certaines fenêtres. Le glissement des fenêtres aiderait à resserrer davantage les liens de l'exploitation, permettrait une exploitation plus suivie des œuvres afin que ces films soient exposés au public et mieux financés de façon permanente. Les télévisions gratuites hésitent à financer un film qui ne viendra pas sur leur antenne avant deux ans. Passé ce délai, les médias s'en sont désintéressés, sans parler du piratage, que les télévisions gratuites sont les premières à subir, beaucoup de spectateurs ayant déjà vu le film avant sa diffusion à la télévision.

En second lieu, il est frappant de constater l'inadéquation de la chronologie des médias avec l'évolution technologique. En matière de disponibilité des œuvres, le gel des droits de la VàD constitue une pratique récurrente. Dans l'une de ses dernières propositions, le CNC évoquait le dégel de la VàD : c'est un pas indispensable. Ceci est en effet dommageable pour ceux qui n'ont pas envie de s'abonner à Canal+ mais qui désirent voir un

film en particulier. La V&D n'ayant pas pris le relais du DVD, ce gel pourrait constituer une première piste d'évolution.

Face aux nouveaux modèles économiques que l'on voit poindre, il est difficile d'y voir clair, et la chronologie des médias est si rigide, qu'on ne peut rien expérimenter.

Il n'existe par exemple aujourd'hui aucune possibilité de *Day and Date* ou de géolocalisation dans des régions où un film n'est pas accessible en salle. On pourrait promouvoir certains petits films, et mettre une fenêtre de V&D en amont de la sortie en salle pour créer un effet de bouche-à-oreille. Il n'est toutefois pas possible de l'expérimenter en l'état.

Or, si l'on veut y voir clair demain, l'évolution de la chronologie des médias me semble devoir passer par l'expérimentation, afin de déterminer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. C'est une question de bon sens.

**M. Radu Mihaileanu, réalisateur, membre de la Société civile des auteurs-réalisateurs-producteurs (ARP).** – C'est grâce à vous, mesdames et messieurs les sénateurs, que nous sommes ici aujourd'hui, car vous nous avez soutenus en 2013 au sujet de l'exception culturelle sans laquelle on ne pourrait évoquer la chronologie des médias. Face à un monde de plus en plus violent, où s'expriment beaucoup de tensions, alors que les extrémismes sévissent un peu partout en Europe, nous nous posons la question de notre rôle, de celui de la culture et de l'éducation. La culture peut-elle aider à susciter la curiosité envers autrui, plutôt que la peur de l'autre ? C'est dans cette perspective que nous devons réfléchir à la chronologie des médias. Même si cela agace parfois Bruxelles, la France a toujours été visionnaire, précurseur. Il faut rappeler combien les autres pays du monde nous envient ce modèle exceptionnel, qui demande bien sûr aujourd'hui à être renouvelé et dépoussiéré.

Je rappelle que l'accord signé l'a été à l'époque hertzienne, et que nous sommes aujourd'hui à l'ère du numérique. Même si nous sommes conscients qu'il ne faut pas casser l'outil, il faut déterminer la meilleure chronologie permettant d'accéder aux œuvres et à la pensée dans les meilleures conditions possibles.

À Cannes, 70 % des films figurant en compétition sont produits ou coproduits par la France. Comment favoriser cette production indépendante, diverse et comment rendre les œuvres accessibles sur tous les territoires ? Aujourd'hui, il existe un problème de disparité de diffusion. Certaines œuvres sont plus destinées que d'autres aux Parisiens. Il faut donc réfléchir à la manière d'utiliser les nouvelles technologies. Certains films qui ne sont copiés que dix ou vingt fois seraient-ils réservés à des privilégiés ? Pourquoi ne pas leur donner la chance de toucher toute la population française ? Pourquoi ne pas inventer ce modèle pour l'Europe et pour le monde ? Créer des « trous » dans la diffusion génère automatiquement du piratage. Lorsqu'une œuvre n'est pas diffusée sur tel ou tel territoire, l'utilisateur essaie de compenser ce manque.

Chacun est ici préoccupé par le comportement de Canal+, partenaire majeur du cinéma français. Le droit d'auteur représente la garantie d'indépendance de la pensée. La seule façon de se délivrer de ceux qui voulaient imposer leur façon de penser aux auteurs fut l'invention, par Beaumarchais et Voltaire, du droit d'auteur. Or ce symbole est en train d'être piétiné. Dans un État de droit, un accord ne semble plus rien signifier et nous ne pouvons le tolérer. Comment demander aux acteurs étrangers de respecter nos règles quand ce n'est pas le cas chez nous ?

Par ailleurs, l'un des acteurs français de la diffusion est domicilié en dehors de France. Est-ce pour des raisons fiscales ou pour contourner certaines règles ?

**M. Richard Patry, président de la Fédération nationale des cinémas français (FNCF).** – Merci de vous être emparés de ce sujet capital, qui sert de lien à la création française et internationale, comme le rappelaient les précédents orateurs.

Nous sommes tous d'accord pour dire que le préalable à cette modification de la chronologie des médias est la mise en place d'une lutte efficace contre le piratage, sans laquelle nous n'aurons pas de résultats.

La vidéo physique et dématérialisée a bénéficié d'une importante évolution de sa fenêtre, puisque la salle de cinéma a abandonné deux mois d'exclusivité lors des précédentes négociations en 2009, sa fenêtre passant de six à quatre mois mais le marché de la vidéo physique a continué à s'écrouler, sans que celui de la vidéo dématérialisée n'ait pris le relais.

Je tiens à affirmer haut et fort que la salle de cinéma représente un rempart contre le piratage. Il n'y a de copies piratées qu'en cas de mise en ligne d'un fichier numérique. Les films français ne sont en effet quasiment pas piratés pendant leur période d'exploitation en salle. Raccourcir cette fenêtre reviendrait donc à mettre une copie pirate sur le marché.

Notre message principal consiste à dire que le problème de l'adaptation de la chronologie des médias n'est plus celui de la salle. Elle a tout donné. Elle est à quatre mois, et a perdu les deux tiers de sa fenêtre en quinze ans. Comme les autres diffuseurs, elle bénéficiait de douze mois. Nous sommes passés à six mois, puis à quatre mois. Tous les autres opérateurs ont vu leur fenêtre maintenue dans la durée.

Je me permets une boutade : si tout le monde réduit sa fenêtre à quatre mois, comme les salles, la SVàD va parvenir à seize mois ! Or je ne pense pas que le fait de réduire d'un mois la fenêtre des salles – ce qui amènerait la SVàD de 36 à 35 mois – règle le problème de la chronologie des médias. Nous pensons que la problématique de la chronologie des médias n'est plus une problématique de la salle, mais bien de l'exploitation des œuvres dans la filière.

Oui, les salles de cinéma se portent bien. Oui, elles sont aujourd'hui les principaux financeurs du cinéma français, mais tout cela n'est acquis que grâce à des investissements importants de notre filière, aux côtés des auteurs et des créateurs, dans des œuvres toujours plus diverses, que les salles de cinéma s'entendent pour projeter dans les meilleures conditions possibles, et dans leur grande diversité. Seule la salle de cinéma expose toutes les œuvres.

On peut aussi se demander pourquoi la vidéo n'expose que 20 % de films français, contre entre 35 % et 40 % de parts de marché pour les œuvres françaises en salle. Rappelons que la salle de cinéma fait remonter au cinéma français près de 400 millions d'euros par an grâce à la billetterie. Il faut donc la protéger.

On parlait d'expérimentations. Il y a eu des expérimentations au niveau de la Commission européenne, et c'est justement parce qu'elles n'ont rien donné qu'elles ont été arrêtées. Aujourd'hui, le *Day and Date* est un faux débat. Il faut laisser sa fenêtre d'exclusivité à la salle de cinéma qui, présente sur tout le territoire, joue un rôle social et culturel de proximité.

Soyons clairs : nous ne sommes pas particulièrement privilégiés. Les Allemands ont une fenêtre à six mois, les Britanniques ont, comme la France, une fenêtre à quatre mois, et tous les autres pays européens sont compris entre quatre et six mois. Ces chiffres émanent de la Fédération internationale de la vidéo.

La fenêtre des salles est également la seule qui bénéficie d'une dérogation conforme au droit européen. Aujourd'hui, un quart des films peut prétendre à obtenir une dérogation. Ce sont certes les plus faibles, mais ceux-là pourraient sortir à trois mois. Pourtant, personne ne saisit l'opportunité. On peut se demander pourquoi...

Lors de nos premiers tours de table, nous avons réalisé une avancée très importante en nous mettant d'accord pour porter ce chiffre à 50 %. La moitié des films pourraient donc obtenir une dérogation à trois mois, contre 25 % dans les autres cas.

Enfin, je voudrais combattre les idées reçues à propos des salles de cinéma françaises. On nous dit que 80 % des entrées se font au cours des six premières semaines d'exploitation. C'est vrai, mais les 20 % restants sont réalisées sur les territoires. Toutes les salles ne sortent pas tous les films au cours de la première semaine. La moitié des établissements, en France, sont des mono-écrans, inscrits dans un territoire de proximité, et passent les films, en moyenne, en huitième semaine. Si vous réduisez la fenêtre des salles, vous fragilisez ce réseau de proximité, qui a un rôle social et culturel.

Nous sommes bien sûr d'accord pour travailler avec tous les partenaires de la filière sur une modification de la chronologie des médias, notamment pour discuter et améliorer la dérogation, qui ne fonctionne pas actuellement, mais nous vous demandons d'être vigilants : la salle de cinéma reste aujourd'hui un pilier fondateur de notre industrie. Elle défend les œuvres, les présente, et il faut éviter de la fragiliser.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – La chronologie des médias est apparue dans les années 1960, quand les ménages se sont équipés de téléviseurs et qu'est née la concurrence avec la salle de cinéma.

Nous avons tous, dans nos territoires, beaucoup œuvré pour maintenir le maillage de salles. Nous sommes donc convaincus de la place et du rôle de la salle de cinéma.

**M. Guillaume Prieur, chargé des relations institutionnelles de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD).** – Depuis maintenant six ans, des discussions interprofessionnelles sont engagées afin de déterminer la façon dont il est possible de faire évoluer la chronologie des médias.

Pour notre part, nous ne sommes pas signataires de l'accord conclu en 2009. À l'époque déjà, nous trouvions cette chronologie anachronique et trop rigide. Elle n'offrait aucun point d'équilibre entre deux principes importants : assurer un meilleur financement des œuvres en protégeant les financeurs et permettre l'accès du public le plus large possible aux œuvres, en évitant de trop fortes discontinuités dans l'exploitation de celles-ci. C'est ici que le bât blesse.

Nous critiquons surtout les modalités pratiques de la chronologie des médias, qui existaient déjà en 2009 et qui perdurent alors que ces règles sont largement dépassées. L'anachronisme que nous dénonçons porte sur l'ensemble du délai couvert, qui va de zéro à 48 mois et ne correspond plus vraiment à l'évolution des usages et de la consommation des

œuvres. Or, on ne peut omettre le souhait des utilisateurs de disposer des œuvres rapidement, compte tenu de la vitesse à laquelle les films sont exposés et font l'objet d'une rotation.

Cela ne correspond pas non plus au besoin d'attractivité des acteurs qui financent les films qu'ils diffusent.

Un des critères fondamentaux à la base de la chronologie des médias consiste à pouvoir bénéficier d'une certaine souplesse, afin de tenir compte de la vie et de l'économie des films. Un arrêt célèbre de la Cour de justice européenne avait, en 1985, validé la chronologie des médias française, jugeant qu'elle poursuivait un objectif culturel et était également proportionnée. À l'époque, il était possible d'avoir des sorties différenciées, notamment en vidéo, en fonction du succès d'un film en salle. Cette souplesse avait été reconnue et validée comme un critère important.

Nous pensons que la réflexion ne peut pas non ignorer les évolutions positives introduites au Sénat dans la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, avec la mise en place de l'exploitation suivie des œuvres. On ne peut aboutir collectivement à un accord interprofessionnel sur ce sujet et se heurter à l'autre accord de 2009 qui organise les conditions d'une certaine forme de discontinuité dans l'exploitation. L'une des raisons essentielles pour lesquelles nous n'avons pas signé l'accord de 2009 réside dans le fait qu'un film qui n'a été ni préacheté ni acheté par une chaîne payante ou une chaîne diffusée en clair est interdit d'exploitation sur le territoire français entre dix mois et 36 mois après sa sortie en salle. La dernière proposition du CNC combinait des fenêtres coulissantes et des fenêtres glissantes pour éviter les discontinuités. Pour notre part, nous nous sommes déclarés assez sensibles à cette proposition, qui offrait une plus grande souplesse.

On offrait ainsi à Canal+ la possibilité d'exploiter les œuvres six mois après leur sortie en salle, à condition de financer les films dans une certaine proportion. Mais c'était avant que Canal+ ne confirme son refus d'acquitter le paiement des droits d'auteur...

J'en profite pour vous remercier de votre vigilance à ce sujet. Un acteur qui bénéficie d'un avantage dans l'exposition ou d'une certaine forme de souplesse est forcément un acteur vertueux. Celui-ci ne peut se contenter de payer ses impôts et de respecter ses obligations, il doit également payer les droits d'auteur et respecter les engagements qu'il a signés. Nous sommes dans un État de droit où chacun doit respecter ses obligations. Si l'on n'est pas satisfait du contrat, on le dénonce. Pour l'instant, Canal+ n'en a dénoncé aucun. Il s'est contenté de ne pas payer, estimant que cela lui revenait trop cher. Les plateformes de VàD, qu'il s'agisse de Netflix ou d'Amazon, respectent scrupuleusement les contrats et paient les auteurs. Si des souplesses doivent être accordées aux plateformes de VàD pour une exploitation précoce des films, *via* des fenêtres glissantes ou des fenêtres plus courtes, les plateformes doivent respecter leurs obligations et se montrer vertueuses. Mais, du fait du délai de 36 mois, toutes les plateformes de VàD, vertueuses ou non, sont soumises à la même règle.

On vit un moment important dans la transition du paysage audiovisuel. L'enjeu est de pouvoir exiger des acteurs qu'ils respectent les obligations qui s'imposent normalement aux opérateurs de télévision ou de VàD. Il ne faut toutefois pas vouloir à tout prix insérer des acteurs dans un modèle contraignant sans créer les conditions de l'attractivité du modèle français.

**Mme Céline Sciamma, réalisatrice et coprésidente de la Société des réalisateurs de films (SRF).** – La SRF est composée de 300 réalisateurs, qui vont du réalisateur de courts-métrages à Jacques Audiard.

La position que j'exprimerai est une position d'auteur, donc à ce titre très engagée. En effet, la chronologie des médias structure l'existence même de nos œuvres, leur préfinancement, leur diffusion, leur exposition, la rémunération des droits d'auteur, la lutte contre le piratage. Nous sommes donc extrêmement vigilants. C'est un bel objet auquel on doit faire attention, mais qui doit absolument être repensé, réformé.

Nous défendons un secteur qui doit sortir des réflexes conservateurs, ce qui est toujours compliqué. Il existe une forme d'unanimité sur les principes, mais le diable se cache dans les détails...

Je partage l'idée que la lutte contre le piratage est le préalable à toute discussion. C'est en réformant la chronologie des médias qu'on luttera contre ce fléau.

Notre *credo* se fonde sur le fait qu'il faut absolument penser la place de chaque opérateur dans la chronologie des médias en fonction de sa contribution au financement de la création.

En ce qui concerne la vidéo, nous sommes favorables à un dégel total de la V&D et à une dérogation pour certains films en créant une commission de diffusion des films, sous l'égide du CNC, qui réunirait des représentants de la filière pour permettre d'assouplir la fenêtre des salles dans des conditions très encadrées. En tant qu'auteurs, nous aimons la salle. C'est pourquoi il faut être plus souple, afin que la salle et nos films ne meurent pas.

La salle ne remplit cependant pas toujours son rôle de prescription. 90 % des entrées pour les films français se font dans les cinq premières semaines d'exploitation. C'est une fenêtre que l'on peut donc assouplir sans la mettre en danger. Il convient d'expérimenter les nouvelles formes d'exploitation -les sorties simultanées, les sorties géolocalisées sur les territoires sur lesquels les films ne sont pas distribués, les sorties anticipées en vidéo- afin de créer des synergies *marketing* entre la salle et la vidéo et, surtout, en cas d'insuccès, faire en sorte que le film puisse être vu, sans jamais rompre la chaîne de l'exploitation des œuvres.

Nous sommes, pour ce qui est des chaînes payantes, favorables à un avancement des fenêtres en fonction du montant de leur contribution financière au cinéma, à la fois pour privilégier les plus gros financeurs et inciter les autres, notamment les nouveaux entrants, à investir davantage, en combinant plusieurs critères pour organiser l'avancé des fenêtres, qui se fonde sur les accords que nous avons avec des diffuseurs comme Canal+ et OCS. Ces critères garantissent la vertu, une contribution calculée en pourcentage du chiffre d'affaires, un minimum garanti (MG) par abonné, un montant d'investissement en valeur absolue et une clause de diversité. Ils s'appliquent pour l'instant à Canal+, qui investit 150 millions d'euros dans le cinéma français, mais pourraient concerner de nouveaux entrants.

Nous sommes favorables à une avancée nette de la SV&D, peut-être à 18 mois. Il s'agit d'un relais économique important. Cette avancée s'assortirait de la contribution à la production cinématographique et d'un accord avec la profession.

Il existe un niveau très élevé d'attente du public. Il ne faut pas le sous-estimer. Les géants américains arrivent sur le marché français sans nous demander d'autorisation. Une



réforme ambitieuse est donc nécessaire. Concernant les chaînes en clair, nous appliquons la logique de l'équilibre global. Si les chaînes payantes avancent, les chaînes en clair avancent également. Elles passeraient donc à 18 mois en cas d'accord avec la profession, ou à 20 mois par défaut. Nous sommes également favorables au principe des fenêtres glissantes.

Certains pensent que bouleverser la chronologie des médias revient à tuer la salle et mettre en danger l'exception culturelle. Nous pensons précisément l'inverse : il faut absolument repenser la chronologie des médias pour sauver notre modèle de l'obsolescence.

La France a toujours su inventer un système ingénieux, moderne et juste, comme pour les obligations de Canal+. Il est de sa responsabilité de continuer à le faire.

**Mme Carole Scotta, coprésidente des Distributeurs indépendants réunis européens (DIRE).** – En tant que distributeurs, nous nous situons en amont des œuvres, puisque nous participons à leur financement et au versement de MG. Nous sommes également associés à l'exploitation des œuvres, non seulement en salle mais aussi sur les supports de diffusion, notamment pour les films européens et d'autres pays que nous distribuons.

La particularité de notre métier est de disposer d'un portefeuille équilibré de films français. Nous avons, à ce titre, une vision assez panoramique du secteur. Nous sommes bien évidemment attachés à la lutte contre le piratage et le dégel des droits, notre objectif étant d'assurer une plus grande fluidité et une meilleure lisibilité des œuvres pour le consommateur.

Il faut aussi réfléchir en termes d'usage. On peut distinguer les opérateurs en fonction de leur comportement vertueux mais qui est vertueux aujourd'hui ne le sera peut-être pas demain. À l'inverse, qui ne l'est pas aujourd'hui pourrait l'être demain.

Notre responsabilité collective est de constater que nous sommes face à un bouleversement majeur de notre secteur d'activité. On ne sait qui seront les opérateurs qui financeront demain le cinéma. En revanche, on sait que de nouveaux opérateurs français et étrangers investissent en France. Il faut faire en sorte de les faire entrer dans notre système vertueux.

Le Gouvernement et vous-mêmes êtes attachés à une harmonisation des TVA et des taxes à l'échelle européenne.

Au-delà de la question fiscale, nous devons nous attacher à la création. On pourrait ainsi mener une réflexion par usage. Pourquoi distinguer la télévision par abonnement de la SVàD ? Je regarde personnellement sur mon téléviseur tout aussi bien Netflix que Canal+ en télévision de rattrapage. C'est le même réflexe. Cela vaut la peine de s'interroger sur ces modes de consommation et voir si l'on peut établir des distinctions autres qu'historiques. La BBC vient par exemple d'annoncer une réforme de ses modes de diffusion et déclarer le modèle linéaire obsolète.

Quant à la salle – notre première fenêtre – je suis en total accord avec Richard Patry au sujet du fait que les films circulent aujourd'hui dans les petites structures. Avant de bouleverser les fenêtres, il existe des réponses technologiques, comme celles qui ont été apportées par des opérateurs comme Cinex. Elles peuvent permettre de trouver une solution de séance virtuelle opérée par la salle de cinéma elle-même, entrant dans une billetterie CNC. Des spectateurs qui n'ont plus accès aux œuvres en salle peuvent y accéder sous une forme dématérialisée, qui s'apparente à de la VàD. Ces réponses technologiques doivent être

étudiées par l'ensemble des acteurs. Elles sont intéressantes et permettent de rendre les œuvres plus lisibles, sans rapprocher la fenêtre de la salle.

Avant de créer une accélération du début de chaque fenêtre, on pourrait aussi s'interroger sur la durée des fenêtres.

**M. Gilles Sacuto, Syndicat des producteurs indépendants (SPI).** – Nous sommes très attachés à la chronologie des médias, qui organise la contribution du financement et l'exposition des œuvres. Nous tenons également à ce mécanisme dans un cadre d'accords interprofessionnels.

Le cinéma est un sport d'équipe : faire signer toute la filière autour d'une organisation collective et commune me paraît constituer le signe du bon fonctionnement de notre métier. Il faut continuer sur ce mode. C'est ainsi que nous avons toujours fonctionné. Nous avons il y a peu signé des accords sur la transparence qui ont été difficiles à faire aboutir. Cependant, nous avons démontré notre volonté commune sur ce point.

Nous considérons que l'on doit travailler à la modernisation de la chronologie des médias.

On parle beaucoup de numérique. J'ai beaucoup d'amis dans la musique, ils sont aujourd'hui chômeurs pour une grande part. Le numérique entraîne la destruction de beaucoup de valeurs. Notre métier a la chance de disposer d'une organisation collective en matière de financement de la diversité. Nous y sommes très attachés, qu'il s'agisse de documentaires à 400 000 euros ou de films à 6 millions d'euros.

Je suis très attaché à tout ce qui se passe en salle, dans les régions. On dit qu'il existe plus de 6 000 écrans en France, même dans des endroits très lointains, qui accueillent des festivals du documentaire.

La salle est protégée du piratage. En tant que producteurs, réalisateurs, scénaristes, nous ne sommes favorables ni au raccourcissement des délais ni aux expérimentations. Je pense qu'elles ont été déjà tentées dans des régions où n'existe pas de salle. Quand on ouvre des salles en Guadeloupe ou en Nouvelle-Calédonie, on découvre qu'il existe un public. Je produis des films pour le cinéma, qu'il s'agisse d'œuvres à 6 millions d'euros ou à 500 000 euros. Ce sont ces films qui ont besoin de temps et qui mettent longtemps à rencontrer leur public. La salle est donc très importante. C'est en outre l'essence même de notre métier, car c'est une expérience collective. Le cinéma est avant tout formidable dans une salle. Il est intéressant de visionner des films sur une tablette, mais le désir n'est pas le même. Ce n'est en tout cas pas l'essence de mon métier.

Cet attachement n'empêche pas de penser à l'avenir. Nous sommes ainsi favorables au dégel de la V&D, qui nous paraît très important. Le marché du DVD a non seulement chuté, mais lorsqu'on réalise des ventes identiques en numérique et en DVD, ce dernier rapporte trois fois moins. Certes, le numérique, c'est l'avenir, c'est formidable, c'est jeune, mais il représente une grande destruction de valeurs pour notre métier. Il faut demeurer vigilant, car le danger pèse sur tout le monde, techniciens, producteurs, auteurs, réalisateurs. J'en profite pour dire que les producteurs indépendants sont aux côtés des auteurs dans leurs discussions avec Canal+...

Nous soutenons évidemment les fenêtres glissantes – dont nous sommes d’ailleurs plus ou moins les inventeurs – mais dans un cadre strictement suivi. Il peut aussi se trouver des cas où les fenêtres de préachat ou d’achat de chaînes payantes n’ont pas été pré-vendues ou vendues, mais il faudrait s’assurer que, si les fenêtres glissent, ce n’est pas au détriment des auteurs et des producteurs.

Il nous semble très important de mener des réflexions sur la chronologie des médias en tenant compte de la contribution effective des diffuseurs sous forme de préachat, d’investissement par abonné, du nombre d’œuvres financées et de clauses de diversité. De nouveaux opérateurs arrivent et sont heureux de préacheter cinq films pour vendre leur abonnement, mais leur idée est de bénéficier du système sans y contribuer. C’est très dommageable pour toute la filière...

Nous ne sommes favorables ni au *Day and Date* ni à la géolocalisation. Notre système est organisé de manière assez complexe. Dès qu’on modifie quelque chose, cela a des conséquences sur le reste. Il faut donc être assez prudent.

En revanche, ce marché de 213 millions de spectateurs en salle est très attractif. C’est ce qui attire beaucoup de ceux qui ont envie de diffuser quand ils veulent des films fabriqués avec l’argent des autres. Ne soyons donc pas naïfs !

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur.** – Il apparaît que les négociations pour modifier l’accord de 2009 s’enlisent.

Pourtant, la demande d’assouplissement de nos règles, compte tenu des bouleversements que connaît le paysage audiovisuel, est forte.

Une polémique – peut-être voulue – a donné lieu à un fort retentissement lors du dernier festival de Cannes au sujet de la sélection de deux films d’une grande plateforme que vous connaissez tous, remettant le sujet au cœur des débats.

Nous savons qu’il n’est pas du ressort de la loi d’intervenir sur la chronologie des médias qui, selon une directive européenne, relève des accords interprofessionnels. Il n’en reste pas moins que la première fenêtre est inscrite dans la loi et nous nous interrogeons sur la contribution qui pourrait être celle du Parlement pour faire évoluer les choses...

Sans déroger aux règles de l’Union européenne, on pourrait imaginer de retenir dans la loi les grands principes de la chronologie des médias et de laisser des accords interprofessionnels s’établir autour.

Les interventions des grandes plateformes bouleversent les comportements des « consommateurs » de séries et de films. Cela ne devrait-il pas amener nos éditeurs à modifier leur mode de diffusion pour mieux s’adapter aux attentes du public, qui s’oriente aujourd’hui vers les offres particulièrement attrayantes que proposent ces grandes plateformes ?

N’existe-t-il pas un fort risque, compte tenu des moyens extrêmement puissants de ces nouveaux acteurs de se retrouver avec deux catégories de films, les uns suivant le cursus traditionnel de la salle et autres fenêtres, les autres se passant complètement d’une diffusion par ce biais ? Cette évolution peut mettre en péril un certain nombre d’acteurs de la chronologie des médias. Par ailleurs, comment faire contribuer ces nouveaux acteurs à la création, ce qui n’est aujourd’hui pas le cas ?

On a également évoqué certains sujets « parallèles » comme la possibilité pour la télévision de faire de la publicité pour des films, les interdictions de diffusion les « jours interdits », la demande d'une troisième coupure. Ces sujets sont-ils majeurs ? Ne pourrait-on évacuer ces contraintes qui sont au cœur de la préoccupation d'un certain nombre d'acteurs ?

Le dégel de la V&D peut-il faire l'objet d'un consensus ? Il est vrai que le « client » peut être surpris de voir disparaître certains films des plateformes pour les retrouver beaucoup plus tard... Certaines rigidités ne correspondent pas à la souplesse nécessaire. Tous les films n'ont pas intérêt à suivre la chronologie des médias, dans la mesure où les dates sont fixes. Je m'interroge sur le concept de durée plutôt que de fenêtre. Sans prendre en compte les spécificités des œuvres, il existe des films qui nécessitent une diffusion plus longue, tandis que d'autres sont délaissés au bout de peu de temps, même si, sur certains territoires, il faut que le public s'approprie l'œuvre. Des sujets tels que la territorialisation peuvent constituer des éléments de réflexion suivant l'endroit où le film est proposé. Dans les grands centres urbains, le film trouve très vite son public mais, dans les lieux plus reculés, il lui faut davantage de temps.

Vous avez raison, il ne faut pas casser ce qui fonctionne, mais le risque est d'ajouter des protections supplémentaires et de fabriquer des « usines à gaz ». Notre préoccupation reste axée sur la simplification et la lisibilité, de manière que chaque film trouve son public. Nous n'avons pas de solution immédiate, même si l'on souhaite une avancée significative de ce sujet.

**Mme Sylvie Robert.** – Merci à nos invités de s'être exprimés sur un sujet extrêmement politique, qui tient l'ensemble de notre modèle en matière de cinéma – et nous y sommes extrêmement attachés. Il participe en effet du rayonnement de notre pays et demeure fondé sur de grands principes que je voudrais rappeler.

Cette certitude fonde notre réflexion collective sur le sujet qui nous occupe aujourd'hui, celui de la diversité, de la liberté, de l'indépendance, mais aussi de la qualité et de l'accessibilité du plus grand nombre à ces films. L'enjeu est celui de la mutation du paysage, avec l'apparition de nouveaux acteurs, l'évolution des usages et de la technologie n'étant pas achevée.

Vous êtes tous conscients de la nécessité de modifier la chronologie des médias. Chacun a souligné qu'il fallait s'accorder collectivement, mais aussi – je l'ajoute, car je ne l'ai guère entendu – solidairement, afin d'assurer l'équilibre de la chaîne de valeurs, fondamentale pour le maintien de notre cinéma.

Êtes-vous prêts à raisonner film par film, usage par usage ? Sur quel compromis pourrait se construire un futur accord ? Certains se sont dévoilés, d'autres n'ont pas avancé de solution. Sur quoi êtes-vous d'accord ?

**M. Pierre Laurent.** – Je commence à mieux comprendre la question du droit à la continuité dans l'accessibilité des offres. Il faut à la fois protéger les créateurs et les producteurs, singulièrement ceux qui sont attachés à la diversité, et travailler sur l'accessibilité des œuvres.

Ma deuxième remarque porte sur ce que vient de dire le rapporteur. Je ne partage pas sa prévention à l'égard de la multiplication des protections et des « usines à gaz ». Je me méfie en effet beaucoup du discours sur la simplification. Il ne s'agit pas d'élaborer des

choses compliquées pour le plaisir ! Ce sont ces protections qui ont permis, en l'occurrence, le développement de la filière. Pas de simplisme ! Il faut y veiller particulièrement.

Enfin, que peut-on faire pour que ces débats soient compris du grand public ? Derrière la question de la chronologie des médias se posent celles de la diversité et de notre exception. Il s'agit d'un sujet éminemment politique, donc public. En 2016, 213 millions de personnes ont fréquenté les salles de cinéma. Il faudrait trouver le moyen de leur en parler et de les mobiliser. Beaucoup sont attachés à ce sujet. Je ne crois pas que les usages se modifient seuls ; ils sont bien sûr imposés par les évolutions technologiques, mais aussi par de grands acteurs qui en ont une certaine vision. Tout cela mériterait d'être discuté devant plus de monde. Si nous arrivons à comprendre cette question en une journée d'auditions, la moyenne des citoyens en est également tout à fait capable ! Il faudrait rendre ces sujets accessibles pour provoquer le débat. Les grandes batailles sur l'exception culturelle ont débordé les milieux culturels et ont marqué le pays. On sent bien, avec Netflix et autres plateformes internationales, les dangers que représente cette déstabilisation. Il faut trouver le moyen d'ouvrir ce débat et partager les objectifs qui nous sont communs en matière de défense de la diversité et de promotion du cinéma, en faire une grande question politique et partager des lignes de défense et d'évolution qui soient profitables à tous.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je voudrais répondre à Pierre Laurent. Il n'a jamais été question, à travers cette table ronde, de mettre en péril l'exception culturelle française. Notre système très particulier permet de produire des créations très riches, diversifiées et reconnues à travers le monde. Il faut, certes, résister, mais aussi s'adapter. Nous sommes dans un système qui date de l'ère hertzienne où le numérique a fait irruption. Il ne s'agit pas pour autant d'un renoncement. Il ne faut pas être dans une position défensive, mais offensive, ce qui nécessite de construire une stratégie avec le public et d'anticiper la réflexion.

Nous nous sommes laissé dépasser par la révolution numérique dans le secteur musical. Je me souviens encore de nos conversations autour des lois dites DADVSI et HADOPI. Nous avons forcé, au Sénat, dans cette commission, l'évolution de la chronologie des médias. Bien nous en a pris : cela a montré son utilité.

Entrer en résistance ne me semble pas suffisant pour permettre à notre industrie du cinéma, que nous soutenons, d'être pérenne. Il faut en avoir conscience.

**M. Pierre Laurent.** – Je n'ai rien contre la résistance, vous me connaissez. Je n'ai toutefois pas dit qu'il fallait « entrer en résistance ». Je parle, moi aussi, d'anticipation, qui consiste à ne pas se plier aux exigences de ceux qui imposent de nouveaux usages. Cela peut consister à se projeter dans la défense de notre exception.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Ce n'est pas notre état d'esprit par rapport aux grands acteurs du numérique.

**Mme Carole Scotta.** – Les nouveaux entrants ne sont pas tous identiques. On ne parle aujourd'hui que de Netflix, qui est en passe d'imposer un modèle en rupture avec l'existant, basé sur la disruption. Ce n'est pas le cas d'autres plateformes, comme Amazon. Il faut donc veiller à bien définir les acteurs. Certains ont annoncé leur intention d'investir dans les œuvres de cinéma et de télévision. Il est important de faire en sorte qu'ils puissent y contribuer, à supposer que ces œuvres soient exploitées de manière collectivement acceptable.

La publicité pour le cinéma à la télévision constitue pour nous un point très important. Nous pensons que si le cinéma de la diversité est encore présent et protégé, c'est parce que la publicité pour le cinéma est interdite à la télévision. Nous sommes donc défavorables à une remise en cause. Nous comprenons que les télévisions souhaitent l'arrivée de cette manne, mais il existe d'autres manières de soutenir leur financement. Cette possibilité a été ouverte sur les antennes de Radio France et France Inter et se confond par trop avec les partenariats. Nous avons d'ailleurs décidé de saisir les pouvoirs publics à ce sujet.

**M. Guillaume Prieur.** – Vous avez évoqué la disposition intégrée par le Parlement dans la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, qui prévoit une durée de validité de l'arrêté d'extension limitée à trois ans.

Une question juridique, qui n'est toujours pas tranchée, porte sur la date à partir de laquelle on appliquera cet article. Si la durée de validité de trois ans s'applique à l'accord en cours, signé en 2009, l'arrêté d'extension actuel n'est plus valide. S'il n'est valable qu'à compter du 7 juillet 2016, date de promulgation de la loi, il continue à courir jusqu'au 7 juillet 2019. Beaucoup, au Conseil d'État, cherchent une solution à cette question.

Par ailleurs, s'agissant de l'intégration des nouveaux opérateurs dans le système de financement de la création, des avancées extrêmement importantes ont eu lieu au niveau européen, avec l'adoption par le Conseil – qui reste à formaliser – d'une véritable réforme des obligations, en particulier par la capacité qui va être donnée aux États de soumettre les opérateurs qui agissent sur leur territoire à des obligations de financement. Il ne faut pas réduire le périmètre des nouveaux opérateurs à Netflix. Toutefois, ces opérateurs seront astreints à des obligations sur le chiffre d'affaires généré sur le territoire français. C'est là un début de réponse.

S'agissant des évolutions, de la publicité, et des jours interdits, nous avons besoin, comme dans l'audiovisuel, d'une véritable réflexion sur l'adaptation de notre politique aux enjeux, au contexte et aux objectifs. Nous ne ferons pas non plus l'économie d'une revue générale de l'ensemble des dispositifs de politique culturelle. Si l'on veut demeurer le plus ferme possible, il faudra, le cas échéant, gommer les dispositifs qui peuvent être inadaptés et anachroniques.

S'agissant de la publicité, nous ne sommes pas favorables à la troisième coupure. Aucun assouplissement en matière de durée de la publicité n'a coïncidé avec une croissance des ressources publicitaires des chaînes. Le vrai problème ne réside pas dans le volume, mais dans la valorisation. Plus on crée d'écrans, plus le risque existe de se retrouver avec des valeurs publicitaires faibles. Je ne pense donc pas qu'on résoudra le problème par ce biais. Je ne suis d'ailleurs pas sûr qu'il y ait consensus de toutes les chaînes sur ce sujet.

Enfin, existe-t-il des points de convergence entre nous ? Lors des dernières discussions, j'ai eu le sentiment qu'il existait un consensus sur deux points : le dégel des droits et la logique des fenêtres glissantes.

**M. Radu Mihaileanu.** – Je répondrai à Mme Sylvie Robert qu'il faut faire évoluer les choses. Il faut choisir la modernité, sans méconnaître les nouveaux usages et les nouvelles technologies.

Nous discutons de la question des jours interdits et de la télévision de rattrapage avec France Télévisions. Nous pensons majoritairement qu'il faut aider les chaînes

hertziennes à se moderniser et à choisir le non-linéaire, à condition de pérenniser le périmètre de l'investissement, de la diffusion et de la diversité. Nous ne voulons pas les fragiliser. S'il faut franchir le pas du non-linéaire, nous sommes d'accord, mais sous certaines conditions.

Nous sommes, en revanche, opposés à la publicité des films à la télévision. On observe en effet une accélération des tensions entre les films les plus riches et les plus fragiles, et une augmentation très forte des frais d'édition qui mettent les distributeurs en danger. C'est un maillon faible qui soulève bien des questions : va-t-on investir dans les films au même niveau ? Pourra-t-on les réaliser et les produire ? La diversité existera-t-elle encore ? Notre regard se veut moderne et nous souhaitons anticiper les bouleversements à venir.

S'agissant de Netflix, j'avais, lors de la polémique qui a eu lieu à Cannes, soulevé la même question qu'à Bruxelles, quelque temps plus tôt : Netflix capte des œuvres exclusives parfois à vie, sur abonnement. Si ce type de modèle économique se développe, qu'en sera-t-il de l'accessibilité aux œuvres pour la jeunesse assoiffée de cinéma ? Devra-t-on s'abonner à Netflix pour voir des films de Tarantino, à Amazon pour visionner des œuvres coréennes, ou encore à SFR Numericable ? Il est impossible de s'abonner partout et d'aller en salle. C'est une question de démocratie ! Comment pourra-t-on se forger une culture ? C'est comme si l'on décidait qu'un livre n'est accessible que dans certaines bibliothèques payantes, à 20 euros l'entrée. C'est inconcevable ! Même s'il ne faut pas accumuler les règles, on doit se poser la question de savoir si l'exclusivité à vie est possible ou non. On peut accepter des exclusivités pour ceux qui financent les œuvres, mais il faut pouvoir la lever, même s'il doit y avoir des contreparties.

**Mme Julie Lorimy.** – Je vous remercie d'avoir insisté sur la fragilité des distributeurs, que la FNDF représente pour une part.

S'agissant de l'accessibilité, nous sommes par nature attachés à la sauvegarde et à la préservation de la fenêtre en salle, qui permet un accès à la diversité extrêmement large. Les distributeurs assurent la diffusion d'une très grande diversité de films sur l'ensemble du territoire, grâce à un maillage des salles très complet et singulier en Europe.

Je voulais également revenir sur la création d'éventuels délais différents en fonction des films. La FNDF est également attachée au principe de la chronologie des médias non contractualisés, tel qu'il se présente aujourd'hui. Les délais ne s'établissent pas en fonction des partenaires, de leurs rapports de force, ou de leurs négociations. Les délais sont collectifs et nous y tenons.

Si nous sommes tous favorables aux fenêtres glissantes, qui consistent à exploiter un volet non utilisé par l'opérateur qui en bénéficie initialement, tout comme au dégel, la FNDF est en revanche pour un ensemble de règles collectives qui ne dépendent pas des négociations contractuelles. Aux États-Unis, tout se fait en fonction des partenaires, des films, et des rapports contractuels. Nous tenons qu'un pilier d'une chronologie des médias collective existe, au sein de laquelle nous souhaitons assister à des évolutions très importantes, notamment grâce aux fenêtres glissantes.

Enfin la chronologie des médias représente l'un des deux ou trois grands piliers qui expliquent à la fois la réussite, le dynamisme et la diversité du cinéma français. Celui-ci présente, somme toute et même si l'on peut exprimer des insatisfactions, une situation inégalée en Europe, tant en termes d'entrées que de parts de marché du cinéma local.

**M. Frédéric Goldsmith.** – Il existe deux sujets au sein de la chronologie des médias. Le premier concerne la méthodologie, l’approche et le rôle du politique en matière de réforme et la capacité du Parlement d’intervenir, comme par le passé, au moment de la loi HADOPI, pour provoquer un accord. Le second sujet est celui du cadre général. Des orientations peuvent-elles être établies pour parvenir à des accords futurs ? Quel est le rôle du ministre de la culture dans ce dispositif ? Aujourd’hui, il consiste à étendre les accords par voie d’arrêté d’extension.

L’accord n’est plus en vigueur, mais il reste obligatoire pour les non-adhérents. On ne comprend pas très bien la portée de la disparition de cet arrêté d’extension, si ce n’est permettre à des non-adhérents de vendre librement Netflix – ce qui n’est pas forcément un but en soi. Cette suppression est-elle une bonne chose ou existe-t-il des solutions intermédiaires ? En effet, un accord multipartite absolu peut présenter certaines limites...

On a évoqué les préoccupations des chaînes et leurs demandes. Sur quoi sont-elles prêtes à évoluer ? Qu’est-ce que les chaînes gratuites sont-elles capables de faire ? Quels mouvements pourraient-elles accepter en matière de dégel ? Je ne crois pas qu’il existe un consensus général ; certains y sont extrêmement hostiles.

Pour autant, il faut aussi jouer le jeu. Ceux qui investissent le plus ont droit, dans notre esprit, à avancer davantage, suivant trois segments : l’accès à l’acte, qui valorise l’œuvre et la VàD transactionnelle, l’accès à l’abonnement et l’accès gratuit. Chacun de ces types d’accès permet une valorisation différente de l’œuvre. Le séquençage selon ces grands principes est donc normal.

Restent deux préoccupations majeures, l’accès aux œuvres ainsi que l’investissement, les engagements, et les options de régulation dans lesquelles les opérateurs sont prêts à entrer pour justifier leur place dans la chronologie des médias. Nous ne sommes pas favorables au fait que la SVàD constitue une alternative à la salle. En revanche, la question peut se poser de savoir si les films pourraient sortir directement en VàD plutôt qu’en salle, en continuant à être considérés comme des œuvres cinématographiques.

Se pose également la question de savoir si le distributeur peut choisir, via une commission, le cas échéant, plusieurs formes de sorties, en accord avec les salles.

Il existe donc des solutions à examiner.

La question du parallélisme entre télévision payante et SVàD est évidemment dans l’esprit de chacun, mais il faut que les engagements soient au moins similaires et comparer ce qui est comparable. Il faut pouvoir évaluer la réalité des engagements, sans fermer les portes à ceux qui veulent jouer le jeu de pouvoir le faire – même si, pour l’instant, je n’ai pas le sentiment que les opérateurs en émettent le souhait en matière de SVàD.

**Mme Hortense de Labriffe.** – Ainsi que cela a déjà été dit, le consensus porte sur le dégel de la VàD, les fenêtres glissantes et, préalablement, la lutte efficace contre le piratage. Nous avons beaucoup regretté que le dernier étage de la riposte graduée, qui comprenait la suppression de l’accès à Internet, ait été supprimé. Ce n’était pas du fait du Sénat, mais on a eu l’impression que la volonté politique avait faibli.

Enfin, il faut que la réforme de la chronologie des médias soit lisible pour le public. Il ne s’agit pas seulement d’une réforme destinée aux professionnels. Quelle sera la



lisibilité pour le public avec des cadres film par film ? Je ne suis même pas sûre que celui-ci soit parfaitement au courant du détail des fenêtres. Il faut l'avoir à l'esprit. Des systèmes extrêmement compliqués ne vont pas forcément dans le sens de la communication et de la compréhension.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Cette remarque est très juste. Nous l'avons posée en préalable à cette journée. Il est vrai que le public méconnaît totalement le fonctionnement du système. C'était notre propre cas avant de devenir législateurs. En revanche, il souhaite certainement un meilleur accès aux œuvres, de la façon la plus aisée possible.

Par ailleurs, c'est le fait de ne pouvoir avoir accès aux œuvres qui conditionne le piratage. Loïc Hervé et Corinne Bouchoux ont réalisé un rapport il y a deux ans afin de dresser un état des lieux, à la suite des annonces gouvernementales que vous avez évoquées, et déterminer comment l'institution pouvait évoluer et s'adapter. Nous reviendrons bien évidemment sur ce point, qui constitue pour nous un corollaire essentiel.

**M. Gilles Sacuto.** – Je suis heureux d'entendre que nous sommes tous attachés à une organisation collective. L'envie d'avancer existe. Nous ne sommes pas rétrogrades, mais tout à fait conscients des enjeux qui sont devant nous.

Je ne suis pas certain, moi non plus, que la troisième coupure publicitaire produise les effets souhaités. Je souscris à ce qui a été dit précédemment s'agissant des dangers de la publicité pour le cinéma à la télévision, qui va accroître dangereusement la disparité qui existe déjà entre les films disposant de moyens et les petits films, qui vont devoir dépenser plus d'argent pour s'aligner. C'est un très grand danger pour la diversité, sans pour autant améliorer le marché publicitaire des chaînes.

Par ailleurs, nous sommes attachés à des règles communes, larges, simples, compréhensibles. Faire du « cousu main » pour tel ou tel type d'œuvres reviendrait à les livrer à la loi du marché, et ce serait les plus faibles qui en pâtiraient. Le principe de cet accord collectif est de nous permettre à tous de produire des œuvres variées pour toutes sortes de publics, dans un cadre commun, accepté et voulu par tous. Il est donc très important de le maintenir.

Enfin, la production directe d'œuvres pour des opérateurs télévisuels ou numériques existe déjà : il s'agit des téléfilms ou des séries. On peut tout à fait en réaliser. Le faire pour Netflix n'est pas plus mal qu'autre chose. Ce ne sont simplement pas des films de cinéma.

**M. Nicolas Mazars.** – Tout comme mes collègues, je suis favorable au dégel et aux fenêtres glissantes. Je voudrais toutefois, en vue des auditions des chaînes gratuites et payantes, cet après-midi, préciser que celles qui sont opposées au dégel – les télévisions linéaires gratuites notamment – subissent une perte de public. La VàD, si elle était dégelée, accentuerait encore cette dévalorisation de leur exposition, deux ans après la sortie des films en salle, même si les propositions du CNC la ramènent à un peu moins.

Auparavant, le DVD représentait environ un milliard d'euros de chiffre d'affaires par an. C'est beaucoup moins aujourd'hui. Les films étaient auparavant légalement vus plus souvent avant leur diffusion à la télévision. Ce n'est pas la VàD qui engendrera davantage de

déperdition, mais le piratage. C'est le cas pour l'ensemble du secteur. On peut espérer que le dégel donne même plus de disponibilité aux œuvres et empêche le piratage.

Par ailleurs, en ce qui concerne le documentaire, une étude du CNC estime que, sur 191 films préfinancés, 24 ne l'étaient pas par les chaînes payantes. Ce sont 24 films qui sont donc concernés par la fenêtre glissante de la télévision linéaire, ce qui est peu. Il ne faut donc pas envisager la fenêtre glissante comme un danger pour la chronologie des médias. Ce n'est pas une révolution, mais une évolution. Il n'est pas question de mettre le système à terre.

Il s'agit, en outre, de 24 films modestes. Ce sont ceux-là qui souffrent de la rigidité de la chronologie des médias. Arte, qui est plutôt volontaire dans le financement des documentaires, est aujourd'hui réticente compte tenu de la fenêtre à deux ans pour ces films.

Si la salle bénéficie actuellement de quatre mois d'exclusivité, le fait que celle-ci s'achève n'empêche pas la poursuite de l'exploitation en salle. La typologie d'exploitation en salle des documentaires est très différente de celle de la fiction, qui, en règle générale, enregistre un nombre d'entrées maximum dans les premières semaines, puis décroît. Le documentaire, quant à lui, connaît une montée assez lente, mais se maintient plus longtemps après la sortie en salle que la fiction. Souvent la diffusion en salle se maintient quatre mois après la sortie, et continue à faire du chiffre, aussi modeste soit-il, en dépit du fait que les films soient disponibles en VàD ou en DVD. Cela démontre que la superposition des fenêtres n'arrête pas l'exploitation de l'œuvre. Les réalisateurs qui sortent des films en salle passent souvent un an en voyage pour accompagner le film en salle. C'est encore plus le cas pour le documentaire, les salles, bien souvent, ne diffusant pas le documentaire sans que le réalisateur soit là pour en parler, alors que le film est sorti en VàD et en DVD.

Enfin, les jours interdits et la publicité pour le cinéma et la télévision sont des questions dont il faut débattre. Pour l'instant, nous sommes assez réticents à ouvrir la publicité pour le cinéma à la télévision, mais il faut se rendre compte que cette interdiction, si elle concerne la télévision linéaire, ne joue pas pour YouTube, qui est notamment regardé par les jeunes. Cette exception constitue un problème à terme et un danger pour la diversité et le cinéma.

**M. Radu Mihaileanu.** – Canal+ offre aujourd'hui 35 rediffusions à heures fixes sur dix mois, la télévision par rattrapage et la SVàD, ce qui représente 140 millions d'euros par an, contre 20 à 30 millions d'euros par an pour Orange. Or la gestion de Canal+ apparaît imprévisible, et la chaîne peut disparaître sous sa forme actuelle. SFR, qui par ailleurs souhaiterait occuper cette même fenêtre, est quant à lui localisé au Luxembourg. Que faire de cette fenêtre si Canal+ disparaît ? C'est une question essentielle. Il s'agit de ne pas tout déstabiliser. Le cinéma en souffrirait terriblement. Nous demandons des gages à Canal+ depuis un bon moment, mais nous n'avons aucune visibilité dans ce domaine.

**Mme Carole Scotta.** – Il est très important de limiter la durée d'exposition des œuvres sur les plateformes de SVàD, dont les périodes d'exclusivité sont illimitées.

S'il existe une telle diversité en France, c'est aussi parce que les producteurs conservent des droits et peuvent les exploiter sur le long terme. Il faut, pour protéger la création, étudier les contrats des acteurs à qui l'on propose d'entrer dans le système et veiller qu'ils ne puissent s'approprier des œuvres sans reverser des droits. Il ne faut pas limiter notre réflexion à ceux qui investissent beaucoup, mais aussi favoriser de nouveaux entrants, dont certains pourraient rejoindre le système vertueux que nous défendons tous.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je vous remercie chaleureusement d’avoir exposé vos points de vue et formulé vos propositions.

À ce stade, nous n’avons pas encore de doctrine, car il nous faut entendre l’ensemble des acteurs. Nous aurions aimé auditionner Netflix ou Amazon, mais nous n’avons pas pu les convaincre.

*La réunion est close à 12 h 20.*

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 35.*

### **Chronologie des médias - Audition conjointe de représentants des télévisions gratuites**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous sommes très heureux d’accueillir Mmes Agnès Lanoë, directrice de la prospective et de la stratégie d’Arte et Marie Grau-Chevallereau, directrice des études réglementaires du groupe M6, ainsi que MM. Xavier Couture, directeur général délégué de France TV et Jean-Michel Counillon, secrétaire général de TF1. Nous poursuivons ainsi notre journée consacrée à la chronologie des médias.

Ce matin, Christophe Tardieu, secrétaire général du Centre national du cinéma et de l’image animée (CNC), a utilement dressé un état des lieux et des enjeux sur ce sujet aussi complexe que crucial pour l’avenir du financement de la création.

Le principe de la chronologie des médias repose sur la cohérence et la proportionnalité des différentes fenêtres d’exploitation par rapport au poids et aux obligations de chacun dans le préfinancement des œuvres. Or la place croissante des plateformes, notamment extra-européennes, qui souvent ne se plient ni aux règles de la chronologie des médias ni aux obligations de financement de la création, contribue à fragiliser un système jusqu’alors efficient et vertueux. En outre, vous nous avez alertés sur la grande difficulté financière dans laquelle se trouvent les acteurs traditionnels.

Nous sommes toujours sous l’empire de l’accord du 6 juillet 2009, conclu pour trois ans, reconduit tacitement depuis. Certes, la loi du 7 juillet 2016 limite à trois ans à la validité de l’arrêté ministériel d’extension. Mais les négociations relancées sous l’égide du CNC pour faire évoluer la chronologie actuelle n’ont à ce jour pas abouti. Notre commission a toujours été soucieuse de construire un environnement juridique et financier de qualité. Il est indispensable de faire évoluer celui-ci aujourd’hui, sinon le modèle français souffrira de la concurrence internationale et s’affaiblira considérablement. La table ronde organisée ce matin avec les créateurs, producteurs, exploitants ou distributeurs a montré une réelle prise de conscience. Au-delà des raccourcissements de certaines fenêtres, les intervenants ont fait part de leur préoccupation concernant la lutte contre le piratage. Un large accord s’est dessiné autour de l’intérêt qu’il y aurait à reconnaître plus de droits à ceux qui investissent fortement dans le cinéma.

Nous avons retenu qu’une évolution possible pourrait consister à appliquer moins systématiquement des contraintes identiques pour tous et à mieux prendre en compte les

efforts des investisseurs, comme les succès des films. La question des fenêtres glissantes est posée, pour valoriser au mieux les œuvres.

Nous souhaitons vous entendre sur la modernisation de la chronologie des médias, ainsi que sur la méthode à retenir compte tenu des difficultés rencontrées par le CNC pour obtenir l'adhésion de l'ensemble des signataires de l'accord de 2009.

Quelles sont vos attentes vis-à-vis du législateur, alors que le délai d'exclusivité pour les salles a été fixé dans la loi. Une modification du régime des coupures publicitaires lors de la diffusion des films à la télévision relèverait également d'une modification législative. Il en est de même de la fixation des délais applicables à la vidéo et à la vidéo à la demande.

Ne serait-il pas légitime de faire figurer dans la loi les grands principes de la chronologie des médias et de conserver le recours à un accord professionnel pour en déterminer les modalités d'application ?

La directive du 30 juin 1997 prévoit que « la question des délais spécifiques à chaque type d'exploitation télévisée des œuvres cinématographiques doit, en premier lieu, faire l'objet d'accords entre les parties intéressées ou les milieux professionnels concernés ». Les termes « en premier lieu » signifient-ils que le législateur serait habilité à se saisir de ce sujet en cas de défaillance prolongée des acteurs concernés ? Une loi pourrait ainsi fixer un délai pour réviser l'accord de 2009 au terme duquel une action législative prendrait « le relais ».

Le législateur est soucieux de débloquer la situation et de favoriser un large accord – qui appelle de la part de chacun des efforts et la recherche d'un compromis.

**M. Xavier Couture, directeur général délégué, France TV.** – Depuis la dernière mouture de la réglementation en vigueur, en 2009, le monde du cinéma n'a jamais été autant menacé. Lorsque j'intervenais comme consultant, j'avais coutume de dire que nous vivons dans un monde de médias, avec deux invariants, Sophocle et l'homme dans la salle, et des intermédiaires périssables entre les deux. Aujourd'hui, dans un monde de réseaux, avec une capacité gigantesque de diffusion de l'image et du son – de piratage également ! – nous avons basculé dans un monde où les intermédiaires sont de plus en plus nombreux. Sur le marché français les opérateurs de téléphonie sont devenus très importants, la concurrence est devenue très vive y compris pour les chaînes gratuites : c'est un nouveau paramètre. Car les industriels de la transmission de l'image et du son abordent la création non comme une fin mais comme un outil de valorisation de leur métier de base. Ces opérateurs se sont trouvés confrontés à d'autres, Netflix aujourd'hui, Amazon demain, qui financent la création au profit de nouvelles formes d'abonnement et de transmission à l'échelle internationale. Les diffuseurs nationaux traditionnels subissent la concurrence sauvage d'acteurs qui ont la planète entière pour terrain de jeu.

Nous sommes les principaux bailleurs de fonds du cinéma parmi les télévisions en clair : 60 millions d'euros par an, 3,5% de notre chiffre d'affaires, pour produire, en 2016, 64 films dont 19 sont des premiers ou seconds films. Nous comptons ainsi parmi les principaux producteurs d'œuvres de nouveaux cinéastes. Nous avons remporté une Palme d'or à Cannes en 2015 pour *Moi, Daniel Blake*, un Grand Prix du jury, cette année, pour *Cent vingt battements par minute* ; nous avons distribué 507 films en 2016 : familiaux et populaires sur France 2, patrimoniaux sur France 3, plus européens et indépendants sur France

4, axés sur l'exigence et la découverte sur France 5, avec la nouvelle case confiée à Dominique Besnehard qui présente sa cinémathèque idéale.

Si vous m'autorisez ce calcul iconoclaste, sur une soixantaine de films produits chaque année, dix sont éligibles au *prime time*, les autres sont diffusés en deuxième voire en troisième partie de soirée ; pour une dizaine de cases en prime time, la recette est de 14 millions d'euros, et de 10 millions pour cinquante cases en deuxième et troisième parties : le retour sur investissement est de 25 millions sur 60... Bien sûr, il y a les deuxièmes diffusions et d'autres éléments à prendre en compte, mais le retour sur investissement est bien inférieur à ce qu'il est sur les fictions, les magazines, l'information.

En 2005, 500 films étaient diffusés, 1 800 aujourd'hui. Durant la semaine du 19 au 25 juin par exemple, 72 films de cinéma ont été programmés sur les chaînes de la télévision numérique terrestre (TNT). Je remarque que TMC, C8, W9 et toutes celles qui diffusent beaucoup de cinéma n'ont investi en 2015 que 3,7 millions d'euros : elles pourraient faire mieux ! Il y a aussi des opérateurs non vertueux, les Gafa (Google, Google, Apple, Facebook, Amazon), Netflix. Je rappelle le problème apparu sur le financement, avec l'incertitude sur la taxation, entre pays d'origine ou pays de destination. J'espère, mais ce n'est pas certain, que la transcription de la directive Services de médias audiovisuels (SMA) confirmera la taxation sur le pays de destination.

On recense 13 millions de pirates en France et 2,5 milliards de vidéos consommées illégalement. Les opérateurs de télécoms ne disent pas la vérité : ils ont les moyens d'enrayer le piratage, mais ils ne veulent pas faire de peine à leurs abonnés.

On constate aussi la montée en puissance des plateformes de SVOD comme Netflix ou SFR Play. L'autorité de la concurrence a autorisé le rapprochement d'Altice et NextRadioTV au sein d'une société luxembourgeoise qui, certes, applique les directives françaises, mais pose des problèmes de concurrence à moyen et long terme.

La chronologie des médias autorise une programmation à 36 mois des films pour les plateformes de SVOD, ou vidéo à la demande sur abonnement (VàDA). Cela pose problème en cas de co-financement avec des chaînes payantes, la première diffusion en clair étant renvoyée à 28 ou 30 mois. L'ouverture de notre fenêtre est donc souvent concomitante à celle des plateformes.

Canal+ est devenue une plateforme de SVOD par abonnement : une cinquantaine de diffusions autorisées avec un rattrapage de 30 jours ! Sur Canal Play, plus de 300 films récents, dix ou douze mois, sont disponibles, ce qui est très attractif ! C'est un détournement de l'esprit de la loi.

Cela affaiblit le cinéma sur France 2 et France 3. Nos principales demandes concernent donc un rattrapage de sept jours, car le cycle de consommation est la semaine ; un dégel de la VOD locative dans la fenêtre de France TV, avec une exclusivité avant la diffusion sur nos antennes, mais pas après ; pour les films difficiles à programmer en première partie de soirée, l'ouverture des jours interdits ; la capacité de protéger les fenêtres d'exclusivité par rapport aux fenêtres SVOD, c'est une source de confusion ! La VOD payante est à quatre mois, c'est absurde, les films ont une telle rotation dans les cinémas qu'un délai de trois mois laisserait plus de chances au cinéma d'exister. Il faut, je le répète, dégeler la VOD locative à l'acte, sous réserve de respecter la fenêtre du pré-financeur (il faut une exclusivité pour la VOD payante avant la diffusion en clair). Nous sommes très

favorables aux fenêtres glissantes, car il y a 260 films produits par an – beaucoup trop – et nombre d’entre eux ne sont pas financés par la *pay TV*. Lorsqu’un film n’est pas co-financé par une télévision payante, il est légitime que la télévision gratuite qui l’a pré-financé ait les mêmes droits de diffusion qu’une chaîne payante, à dix ou douze mois.

**M. Jean-Michel Counillon, secrétaire général, TF1.** – Xavier Couture et moi partageons une analyse globale sur le piratage et sur l’exploitation du cinéma sur les grandes chaînes en clair. TF1 est le deuxième financeur de cinéma parmi les chaînes en clair, avec une autre logique économique que France TV, ce qui induit des positions différentes dans le débat complexe sur la chronologie des médias. France TV contribue plus que TF1 au financement du cinéma mais surtout, il répartit ses apports entre des films très divers ; TF1 concentre ses 46 millions d’euros d’investissement sur 17 films, car il doit rentabiliser toute diffusion... et ce dans un environnement réglementaire de financement du cinéma qui date des années quatre-vingt-dix, autant dire le crétaïc supérieur de l’audiovisuel.

Pour nous, la chronologie des médias, c’est une organisation temporelle de l’exploitation des films qui repose sur la complémentarité des fenêtres eu égard aux modalités de financement. Il faut se poser le problème des modalités, précisément. TF1 finance et exploite des films dans le cadre restrictif du décret de 1990, et se heurte à l’arrivée de nouveaux acteurs, à la concurrence des Gafa, à la multiplication des chaînes, à la numérisation de la TNT, aux nombreuses exploitations en amont sur les fenêtres payantes... Si bien qu’un film, quelle que soit sa performance sur TF1, a une marge négative, avec des modalités aussi restrictives qu’en 1990. C’est pourquoi nous nous sommes adressés à l’ensemble de la profession, estimant qu’il fallait adresser un message clair aux pouvoirs publics et appeler à une refonte des modalités de financement du cinéma par les chaînes en clair.

Nous proposons de faciliter les opérations de financement, qui se feraient non plus par chaîne, mais par accord de groupe. Toutes les chaînes de la TNT auraient la possibilité de contribuer à une modalité de financement inédite, avec pour effet de mieux faire circuler les films d’une chaîne à une autre, mais également de mieux les amortir en aménageant plusieurs diffusions sur une fenêtre préfinancée. Ce système impliquerait aussi le versement d’un bonus au cinéma ou la multiplication du nombre de fenêtres de diffusion quand le film est acheté pour TF1 et finalement diffusé sur une chaîne de la TNT.

Aujourd’hui, plusieurs chaînes de télévision en clair peuvent financer le même film, en achetant plusieurs fenêtres simultanées, ce qui est préjudiciable à la diversité. Le système de groupe unique en clair évite ces effets pervers.

Une chose est sûre, la chronologie des médias doit s’adapter à la profusion des exploitations. Un film arrive 28 mois voire 36 mois après sa sortie sur une chaîne en clair. Entre-temps, il a été piraté, et il a été extrêmement regardé. Quant au système de télévision de rattrapage de Canal +, c’est en réalité une fenêtre SVOD ouverte à 12 mois.

Si nous ne modifions pas les modalités de financement du cinéma pour les chaînes en clair, je ne suis pas favorable à une nouvelle chronologie des médias. Nous perdons déjà de l’argent avec le système d’amortissement actuel. Introduire de nouveaux acteurs entre la sortie en salle et la fenêtre en clair est pour nous inacceptable. Il faut donc redéfinir les modalités de financement du cinéma, avec un système de financement par groupe et un meilleur amortissement. Alors, et seulement alors, nous serions ouverts à une modification de la chronologie. France Télévisions a une contrainte de diversité à honorer. Nous, nous avons une contrainte d’amortissement. C’est ce qui nous différencie.

Deux aspects fondamentaux de la régulation doivent également être modifiés. La France est le seul pays où des secteurs sont encore interdits à la publicité télévisuelle : on ne peut rien dire des promotions dans la grande distribution, ou sur le cinéma lui-même. Aujourd'hui, le cinéma ne peut toujours pas faire de publicité sur les chaînes qui le financent : c'est absurde ! Nous demandons aussi une troisième coupure publicitaire pour les films d'une durée supérieure à 1 heure et 45 minutes. À l'heure actuelle, nous n'avons droit qu'à deux.

De grâce, donc, ne dissociez pas la chronologie des médias du financement du cinéma. Si vous les découpez, vous créez des ruptures économiques qui auront de graves conséquences.

Nous avons entendu dire que Canal+ voulait avancer la fenêtre payante à six mois après la sortie en salles. C'est une proposition à étudier : une première fenêtre payante à 12 mois après l'ouverture à six mois proposée, cela fait 18 mois, plus une deuxième fenêtre à six mois pour que les chaînes en clair puissent systématiquement ouvrir leur fenêtre à 22 mois, sans aucune autre variable d'ajustement.

Pour ce qui concerne le SVOD, je ne suis pas favorable à l'ouverture avant 36 mois. Avec sa télévision de rattrapage, Canal+ ouvre en réalité à 12 mois. Nous ne voulons pas qu'il ouvre à six mois.

Par ailleurs, tous les autres acteurs, Netflix, Amazon, par exemple, ne sont pas vertueux. Il n'y a aucune raison de faire bouger la chronologie pour ces gens, qui ne sont même pas établis sur le territoire français. La fenêtre à 36 mois nous protège contre ces acteurs, que j'appelle des pirates.

Pour ce qui est la proposition de France Télévisions d'ouvrir la vidéo à l'acte dans nos fenêtres, elle est intéressante. Mais alors, il faudrait que cela soit à notre profit exclusif.

**M. Xavier Couture.** – Je souscris à l'essentiel de ce qu'a indiqué Jean-Michel Counillon. Néanmoins, mettre en place un système d'investissement au niveau des groupes pourrait contribuer au financement par TF1 de plus de *blockbusters* encore, au détriment de films de la diversité, dont il a reconnu que nous étions des acteurs majeurs.

**M. Jean-Michel Counillon.** – En mutualisant les obligations sur l'ensemble des chiffres d'affaires des chaînes et en achetant pour toutes les chaînes, on achèterait mécaniquement plus de films de la diversité pour les chaînes de la TNT. Ce système me semble donc vertueux.

J'ajoute que la solution du groupe unique en clair permettrait de répartir sur l'ensemble des chaînes de télévision d'un groupe le financement d'un film, ce qui serait plus vertueux pour le financement de la diversité. Car ce qui tue la diversité, c'est quand deux groupes historiques en clair se partagent le même *blockbuster*.

**M. Xavier Couture.** – L'ouverture de la fenêtre à six mois offrirait un avantage concurrentiel très fort à Canal+. Le marché de la VOD à l'acte, si Canal+ avait droit à sa fenêtre à six mois, serait fortement déstabilisé.

**Mme Agnès Lanoë, directrice de la prospective et de la stratégie d'Arte.** – Je m'exprime en tant qu'acteur de la diversité, car Arte, oui, est de ce côté du Rubicon. Nous diffusons environ 400 films par an. Arte France Cinéma investit et soutient environ 20 films de fiction, 3 films documentaires et une animation par an. Nous sommes très attachés à la

chronologie des médias. Arte est une des seules chaînes à ne pas pratiquer de gel sur la VOD à l'acte. Sur la chronologie des médias, nous préconisons la mise en place de fenêtres glissantes, un système de bon sens pour l'exploitation suivie des œuvres, qui a le mérite de la simplicité et de ne pas revenir sur les droits acquis. Cela nous paraît fondamental, surtout au moment où Canal+ n'investit pas dans tous les films produits.

Entre 2013 et 2015, un tiers des films produits par Arte France Cinéma n'a pas été achetée par des chaînes de télévision payantes. Il a donc fallu attendre 22 mois, ce qui est très long, avant de pouvoir les proposer gratuitement au public.

Mettre à disposition gratuitement du public ces films est un véritable enjeu social. Il ne faut pas reporter la fenêtre des chaînes de télévision gratuite. Toutes les exploitations avant la diffusion gratuite sont des exploitations payantes.

Pour ce qui est de la fenêtre SVOD par rapport aux chaînes payantes, je pense qu'il faut mettre tous les acteurs autour de la table, pour pouvoir rapprocher les fenêtres.

**M. Xavier Couture.** – Je tiens à saluer Arte qui, grâce à son statut particulier, se permet d'avoir un service de télévision de rattrapage de cinéma. Cela explique aussi pourquoi cette chaîne a une autre vision sur la question du dégel de la VOD.

**Mme Agnès Lanoë.** – Nous ne nous permettons pas de le faire, monsieur Couture, nous le faisons car nous avons un accord avec les sociétés d'ayants-droit.

**Mme Marie Grau-Chevallereau, directrice des études réglementaires, M6.** – M6 investit 23 millions d'euros par an dans le cinéma, dont 20 millions d'euros pour le préfinancement. Nous finançons surtout des films importants, environ une dizaine par an.

L'ensemble des chaînes financent le cinéma pour environ 140 millions d'euros par an, soit 35 % à 40 % de l'investissement total. Vous avez donc devant vous des acteurs qui, pris séparément peuvent donner l'impression de ne pas être de gros contributeurs au financement du cinéma, mais qui, ensemble, jouent un rôle déterminant dans son développement.

Néanmoins, chacun d'entre nous connaît un déficit structurel dans notre investissement en faveur du cinéma. On ne retrouve pas en chiffre d'affaires ce qui est dépensé pour le financement. Le rapport sur ce sujet de la Cour des comptes, en 2014, tout comme le rapport de René Bonnell l'ont bien montré. Cela s'explique par le fait que nous avons énormément de contraintes à honorer, d'exposition notamment.

Le temps d'antenne consacré aux films de cinéma représente pour M6 2 % du temps d'antenne total, contre 40 % pour Canal+, sans la SVOD. On comprend mieux pourquoi nous sommes déficitaires !

Il faut donc revaloriser l'investissement des chaînes gratuites, avec l'introduction de la troisième coupure publicitaire. Mais nous préconisons aussi la levée des jours interdits, la levée de l'interdiction de la publicité pour le secteur du cinéma sur nos antennes. Ces règles sont choquantes alors que Netflix, par exemple, diffuse des films à tout moment, et que le marché publicitaire sur Internet est supérieur à celui sur la télévision !

Par ailleurs, nous avons trop peu de mandats de distribution. J'ajoute que l'accès au compte de soutien a été réformé cinq fois depuis 2001, toujours au profit d'acteurs qui ne



sont pas les chaînes. Aujourd'hui, les chaînes gratuites sont restées dans un carcan réglementaire qui date de l'analogique, quand les payantes ont pu se développer sans encombre.

Et voilà que l'on parle d'introduire de nouveaux acteurs sur nos fenêtres ! C'est dur à encaisser quand on est à ce point déficitaire, et que l'on continue, malgré tout, à investir pour financer le cinéma.

Pour ce qui est de la chronologie des médias, les chaînes gratuites se sont accordées sur le principe des fenêtres glissantes. Le but est de lutter contre le piratage et de mieux exposer les œuvres. Notre position est claire : hors de question de voir arriver de la SVOD fournie par des groupes extérieurs, comme SFR ou les Gafa, sur nos fenêtres, alors qu'ils n'ont pas financé les films !

Nous sommes en revanche favorables à une refonte globale du financement pour discuter ensuite de la chronologie.

Pour ce qui est des accords évoqués, nous sommes plutôt frileux, ces accords ayant plutôt, historiquement, profité aux grands groupes. Mais cela peut changer.

**M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis de la commission de la culture sur les crédits de la mission Audiovisuel et avances à l'audiovisuel public.** – La chronologie des médias est un sujet complexe. C'est pourquoi, madame la présidente a voulu y consacrer une journée. Depuis 2009, les tentatives de rapprochement des acteurs en la matière ont toutes été vaines. Pourtant, ces mêmes acteurs veulent des solutions. Comment pouvons-nous agir ? Il faudra bien, nous le voyons, que des concessions soient faites de part et d'autre. Notre rôle ne sera pas simple, il le sera d'autant moins que la Commission européenne, dans une directive, précise que ces questions de fenêtres doivent être soumises à un accord entre professionnels, sauf pour la fenêtre des 4 mois. Le paysage audiovisuel est aujourd'hui bouleversé par l'irruption de nouveaux acteurs. Le laisser en l'état, c'est le fragiliser.

De nos échanges, je retiens qu'il ne faut pas dissocier la question de la chronologie des médias de celle du financement. Nous n'échapperons pas non plus à une réflexion du financement du cinéma par les plateformes, dont l'offre suscite l'appétit du public, lequel est, *in fine*, le seul décideur. Les protections que nous mettons en place peuvent très bien se trouver débordées par les attentes du public. Sauf à imaginer deux marchés différents : un pour les plateformes et l'autre pour le cinéma.

Je sens un consensus se dégager ici – ce n'est pas le cas partout – sur le dégel de la VOD, sur la troisième coupure, avec une différence à maintenir, bien sûr, entre les chaînes publiques et les chaînes payantes, mais aussi sur les publicités sur le cinéma.

Quant à Canal+, on peut dire que c'est un SVOD qui se cache. Si on autorise l'ouverture de la VOD à six mois pour les télévisions payantes, les SVOD profiteraient-elles de la même ouverture ?

**M. Jean-Michel Counillon.** – Que Canal+ utilise son service de télévision de rattrapage comme SVOD ne peut se justifier.

**M. Xavier Couture.** – On pourrait raccourcir la fenêtre de 36 mois, dès lors que les plateformes deviennent également des pré-financeurs.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Les plateformes vertueuses, s’entend.

**M. Jean-Michel Counillon.** – Nous avons un problème avec la notion d’opérateurs vertueux. Si Netflix prend l’engagement de financer des films et de localiser quelques frais intermédiaires en France, cela ne suffit pas à en faire un opérateur vertueux ! Un groupe détenteur d’une licence en France, régulé par le Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA), localisé en France, qui paie ses impôts en France : voilà un opérateur vertueux.

Il vaut mieux fermer le système plutôt que l’ouvrir partiellement. La fenêtre à 36 mois offre les meilleures conditions pour le financement.

**Mme Nathalie Lasnon, directrice des affaires réglementaires et de la concurrence, TF1.** – Le chiffre d’affaires que nous retirons de la diffusion des films n’a rien à voir avec l’investissement initial consenti. Ce n’était pas le cas dans les années quatre-vingt-dix. Cela s’explique par le fait que nous avons vu se multiplier les fenêtres d’exploitation supplémentaires. Or tout ce qui vient multiplier la consommation du téléspectateur avant le passage au clair viendra dégrader notre modèle économique. La question est de savoir comment pérenniser le financement du cinéma par le clair quand le déficit de ce dernier s’aggrave.

**Mme Marie Grau-Chevallereau.** – Pour gagner quelques dizaines de millions d’euros, au mieux, versés par les plateformes, qui se paieront ainsi une belle opération marketing, nous perdrons en réalité des dizaines de millions d’euros de plus !

**M. Xavier Couture.** – Il faut bien voir la modification des usages qui est à l’œuvre.

En termes de financement, il ne m’apparaîtrait pas choquant que les œuvres prises à l’unité et financées dans des conditions équivalentes à celles pratiquées par les opérateurs vertueux soient diffusées dans un cadre différent de la règle commune des plateformes de SVOD.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Trois remarques. La première : à force de vouloir se protéger, on cumule des règles qui finissent par étouffer les acteurs. Nous ne voulons pas compliquer encore la chronologie des médias. La deuxième, qui est une question : comment nos groupes réagissent-ils à cette nouvelle concurrence et comment envisagent-ils de s’adapter ? La troisième : plutôt que des séquences à durée déterminée de 4 mois, 6 mois ou 10 mois, ne serait-il pas plus pertinent d’attribuer à chaque fenêtre une durée variable selon qu’un film trouve son public ou pas.

**M. Jean-Michel Counillon.** – C’est une proposition qui avait été explorée par le CNC, et qui revenait à aménager la chronologie en fonction du poids de l’acteur dans le film. Autant le dire : on ne s’y retrouvait pas. Ce système créait une opacité telle que de nouveaux problèmes apparaissaient.

Tout ce qui rend variable la chronologie des médias est nuisible à la clarté des modalités d’exploitation des films. Nous voulons un système simple, avec des fenêtres simples.

L’idée de faire entrer les fenêtres SVOD dans les fenêtres existantes crée une inquiétude majeure : la destruction du financement du cinéma par la télévision en clair privée.

Le constat unanime, en France comme en Europe : le cinéma offre un retour sur investissement négatif pour les grandes chaînes privées. La plupart des chaînes européennes ne financent d'ailleurs plus de cinéma : elles financent des séries. Il n'y a qu'en France où les chaînes doivent financer pour la diffusion de films en clair.

La chronologie des médias préserve bon an mal an cet équilibre. Mais les films sont d'ores et déjà trop utilisés. Je rappelle d'ailleurs que la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine a fait passer en régime de copie privée l'enregistrement de films sur le *cloud* : cela contribue à délinéariser la chronologie des médias. Tout se passe comme si on fermait continûment la fenêtre d'exploitation des films sans modifier les conditions de financement du cinéma.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Le besoin a été nettement exprimé d'une réforme globale, où chacun devra se sentir responsabilisé, afin d'assurer la survie de l'exception culturelle. Une stratégie collective s'impose. Un certain nombre d'adaptations sont nécessaires : par exemple, les jours interdits semblent obsolètes...

**M. Jean-Michel Counillon.** – Cela peut vous paraître contrintuitif, mais nous les soutenons !

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Autres adaptations réclamées, les multidiffusions, la possibilité d'exposer les films sur l'intégralité de l'offre, linéaire ou de rattrapage, une lutte accrue contre le piratage... Il serait bon, je crois, d'inscrire dans la loi les grands principes de la chronologie des médias, afin d'encourager les grands acteurs établis en France qui contribuent à la création et de stimuler les nouveaux venus. Il faudra préciser les contours des opérateurs vertueux. Les fenêtres glissantes sont une mesure de bon sens pour favoriser une exploitation suivie, sans trous dans la raquette propices au développement du piratage. Dégeler la VOD pendant les fenêtres de diffusion télévisée, avancer la diffusion des films sur la télévision payante, l'avancement de la diffusion des films sur la télévision payante... Tout cela n'épuise pas le champ de la lutte, qui doit être conduite au niveau européen, contre les nouveaux acteurs, les Gafa – il y faut un volontarisme sans faille. En conclusion, il faudra forcément que tous acceptent un compromis, quitte à y perdre parfois un peu, pour avancer collectivement...

**M. Xavier Couture.** – La modification des usages par l'arrivée de nouveaux outils est si rapide qu'il faut éviter d'être trop rigide, car c'est inefficace. C'est pourquoi je suis hostile à l'inscription dans la loi les détails de la chronologie des médias.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Une innovation technologique chasse l'autre : voyez ce qui s'est passé avec Hadopi. Difficile d'anticiper !

### **Chronologie des médias - Audition conjointe de représentants des télévisions payantes**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – J'ai jugé utile d'organiser cette journée de réflexion autour de la chronologie des médias, qui sous-tend tout le système de financement de la création, et l'avenir du cinéma auquel nous sommes particulièrement attachés. Nous sommes à la croisée des chemins, dans un contexte très innovant, avec de nouveaux entrants qui perturbent le *statu quo*. Après avoir reçu les producteurs, créateurs,

exploitants et distributeurs ce matin, nous souhaitons entendre vos propositions, alors que les négociations conduites sous la responsabilité du CNC n'ont pas abouti.

**M. Maxime Saada, directeur général de Canal+.** – Nous avons abordé la question sous l'angle du financement de la création et de la capacité des acteurs de la filière à soutenir le cinéma français et européen.

Il faut distinguer deux types d'acteurs. D'abord la salle, à laquelle je reste très attaché : elle fait du film ce qu'il est, c'est-à-dire un événement. De plus, la sortie en salle contribue significativement aux revenus dégagés par le film. Ensuite, la télévision payante et gratuite : Canal+, Orange, les chaînes hertziennes. Quant à la VoD, après des années d'existence, elle représente un marché très faible en France ; sa contribution au financement du cinéma français est de l'ordre de 15 millions d'euros, à comparer avec les 400 millions de Canal+, d'Orange et des chaînes gratuites. Il convient d'avoir ces données en tête lorsque l'on réfléchit à la pérennisation du financement de la création.

Canal+ a par conséquent cherché, dans ses propositions, à préserver la salle à tout prix. De notre point de vue, qui n'est pas forcément celui des exploitants, ces propositions ne pénalisent en rien l'exploitation en salle. Nous avons eu un accord de principe avec Richard Patry sur ce sujet, avant que l'intervention des grands groupes d'exploitants ne vienne le compromettre.

Il convient ensuite de faire une différence entre les acteurs vertueux et les autres. Aujourd'hui, aucun avantage particulier n'est prévu, dans la réglementation ou l'accord interprofessionnel, pour ceux qui choisissent de s'établir en France, d'y payer leurs impôts et de respecter les quotas. C'est pourquoi nous proposons la mise en place d'un mécanisme basique d'incitation.

Troisième élément que nous avons pris en compte, la situation de Canal+. Le cinéma est de loin la première motivation de l'abonnement – le football est certes un élément moteur pour nos abonnés, mais il reste la deuxième motivation : tous ceux qui aiment le sport aiment le cinéma, mais la réciproque n'est pas toujours vraie. Or ce pilier de notre activité a été affaibli par les offres linéarisées et le piratage qui, au-delà de la chronologie, est le véritable enjeu majeur. Notre image en tant que chaîne de cinéma s'est écornée, nos abonnés trouvant désormais que les films arrivent trop tard sur leur écran. Canal+ ne souhaite pas réduire son investissement dans le cinéma, en volume comme en valeur absolue – au contraire, car face aux plateformes mondialisées, le cinéma français et la fiction en général sont des éléments durables de différenciation. Nous proposons de ramener de dix à six mois le délai minimal entre la sortie en salle et la première diffusion à la télévision. Cette avancée de quatre mois serait appliquée à tous les opérateurs le long de la chaîne qui accepteraient les mêmes contreparties en matière de fiscalité et de quotas : chaînes payantes, chaînes hertziennes, VoD, SVoD – y compris Netflix, s'il se pliait à ces règles. En revanche, les acteurs non vertueux se verraient appliquer la chronologie en vigueur.

Nous avons accepté deux contreparties dans le cadre de nos discussions avec le CNC. La première est le dégel de la VoD. À sa diffusion sur Canal+, un film sort du marché de la location à la demande pendant environ un an ; d'autres fenêtres viennent ensuite s'intercaler. Les chaînes hertziennes bénéficient de la même exclusivité. J'étais d'abord opposé au dégel : la possibilité pour nos concurrents de faire la publicité d'un film que nous diffusons, accessible chez eux pour 3,99 euros, écorne sérieusement la valeur d'exclusivité pour Canal+. Mais, dans ce monde de concurrence dure, il est impossible d'obtenir des

contreparties sans concessions. J'ai également été sensible aux arguments de Pascal Rogard – nous ne sommes pas toujours en désaccord – en faveur du principe de continuité d'exploitation des œuvres. Il est regrettable, voire incompréhensible que des films sortent du marché à certaines périodes : le consommateur doit pouvoir y accéder à tout moment. C'est pourquoi, contrairement à TF1 semble-t-il, nous avons accepté le principe du dégel de la VoD sur l'ensemble de la fenêtre de Canal+, allant ainsi au-delà des demandes des opérateurs eux-mêmes qui ne souhaitaient qu'un dégel partiel.

La seconde contrepartie que nous avons acceptée est l'extension de nos engagements jusqu'à 2022 ou 2023.

En revanche, nous nous sommes opposés à la proposition, formulée par Christophe Tardieu, de fenêtres « glissantes » ou « coulissantes » permettant la diffusion par des éditeurs gratuits des films que notre chaîne n'a pas préachetés. La justification invoquée est la double pénalité que constitue l'absence de préachat et le très long délai jusqu'à la diffusion télévisée, à cause des fenêtres successives ; mais pour nous, un tel mécanisme inciterait de nombreux acteurs à préacheter des films dans le seul but de nous en priver, sachant qu'ils pourraient ensuite les diffuser dans la fenêtre de Canal+.

Nous avons besoin de simplicité : un mécanisme qui n'est pas compris par le consommateur ne bénéficie à personne. Casser la récence en nous imposant ces fenêtres, c'est annuler notre dernier avantage sur le cinéma, compromettant à terme notre capacité à financer des films.

**M. David Kessler, directeur général d'Orange Studio.** – Il y a un accord large sur la nécessité de raccourcir la chronologie, au vu des habitudes des consommateurs et des exigences en matière de disponibilité. Je partage la conclusion de Maxime Saada : l'une des exigences de la réforme est la simplification. Le paysage audiovisuel est marqué par des systèmes très compliqués, que très peu de gens sont capables de décrire sans se tromper. C'est pourquoi les mécanismes de type « fenêtre glissante » doivent être abordés avec prudence : il faut que chacun s'y retrouve.

Je partage également l'attachement à la salle, créatrice de valeur sur le plan financier, mais aussi en termes d'image puisque c'est le succès en salles qui fonde une large partie de la valeur ultérieure du film. Mais ce n'est pas parce que la VoD n'a pas encore pris son envol qu'il faut la négliger : en témoigne sa progression spectaculaire dans des pays comme l'Allemagne, où la lutte contre le piratage est organisée différemment.

Je suis favorable à une distinction entre les acteurs, payants ou gratuits, qui participent à l'écosystème fondé sur le préfinancement, qui ouvre certains droits, et les autres. Je partage également les propos de mon collègue sur la nécessité de retarder les acteurs qui ne participent pas à ce système. Le cinéma est un élément fondamental de notre chaîne OCS. Nous sommes attachés à ce mécanisme.

Le sujet s'est complexifié. Même si les discussions étaient difficiles, les membres de la profession sont toujours parvenus à s'accorder sur la chronologie des médias. Dans un monde clos, le système de préfinancement était vertueux et facile à mettre en œuvre. Or nous faisons désormais face à l'apparition de nouveaux acteurs qui durcissent le jeu et menacent les modèles historiques. Chacun est inquiet pour ses fenêtres et ses contreparties, d'où une crispation générale.

Je ne suis pas convaincu que nous parviendrons à un accord interprofessionnel classique : il faudra une intervention des pouvoirs publics. Il est néanmoins indispensable de préserver certains avantages. Comme Canal+, nous avons dit au CNC que nous étions prêts à certaines concessions au nom de la fluidité. Nous acceptons, nous aussi, le dégel de la VoD, l'essentiel étant, dans un monde instable, de préserver cet îlot de stabilité qu'est l'écosystème actuel favorable à la production française.

**M. Régis Turrini, secrétaire général d'Altice.** – Nouvel entrant sur le marché, Altice, que je représente à côté de nos glorieux aînés, enregistre déjà des résultats notables. La plateforme SFR Play est le premier service de VoD par abonnement en France. Nous avons financé des séries à succès comme Taken, les Médecins ou Riviera dont la saison 2 est en production. Hier, nous avons annoncé la prochaine étape : le lancement, le 22 août, d'une chaîne exclusivement consacrée au cinéma et aux séries, Altice Studio, qui diffusera 400 films par an et deux nouvelles séries par mois. Devançant les éventuelles questions, je précise que si la chaîne émettra depuis le Luxembourg, tête de pont de nos activités européennes où se trouvent nos infrastructures techniques, elle respectera les obligations en matière de diffusion d'œuvres européennes et françaises et la chronologie.

Nous constituons ainsi une offre globale en bouquet, associant linéaire et non linéaire. La chronologie des médias, élément essentiel de l'exception culturelle, est, de l'avis de tous, obsolète. L'avenir appartient davantage à la SVoD qu'à la chaîne de télévision linéaire classique. La chronologie en vigueur a été fixée en 2009, c'est-à-dire à une autre époque, celle de l'iPhone 3, des trois opérateurs mobiles – contre quatre aujourd'hui. Une époque où l'activité de Netflix consistait à envoyer des DVD à ses clients par la voie postale... Les usages ont changé : chaque foyer compte en moyenne sept écrans, les données téléchargées explosent. La frontière entre linéaire et non-linéaire disparaît sous nos yeux, c'est pourquoi nous proposerons cette offre globale associant la SVoD – SFR Play – et le linéaire – Altice Studio.

Depuis un an et demi, nous proposons un catalogue de films français. Nos préachats sont néanmoins freinés par la chronologie des médias en vigueur : il est plus rentable de préfinancer une série qu'un film que nous ne pourrions diffuser que 36, voire 48 mois après sa sortie en salle. Un exemple : nous avons annoncé hier le préfinancement de Place Publique, d'Agnès Jaoui et Jean-Pierre Bacri. Le tournage aura lieu cet été pour une sortie à l'automne 2018, une diffusion sur Altice Studio douze mois après, en 2019, et enfin sur notre plateforme de SVoD en 2021 ou plus probablement en 2022, à cause du gel des droits ! Si nous ne trouvons pas un modèle acceptable par tous, les gagnants seront les Gafa (Google, Apple, Facebook, Amazon) ou Alibaba, qui n'obéissent pas aux mêmes règles, au détriment de la création française.

Pour l'organisation des fenêtres de diffusion, le critère du niveau de financement de la production – que le service soit linéaire ou non – doit à nos yeux être préféré à celui du mode technique de diffusion. Il convient de ramener la fenêtre de la VoD par abonnement à la même durée que celle de la télé payante, c'est-à-dire douze mois. Cela seul répondra aux nouveaux usages et attentes des consommateurs.

Nous traversons une période où il est possible de faire évoluer la régulation, car les acteurs du marché doutent de plus en plus de la pérennité d'un modèle qu'ils perçoivent comme archaïque. Une nouvelle chronologie les rassurerait.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Merci pour vos propos extrêmement clairs. Je retiens des échanges que nous avons eus depuis ce matin que le piratage est un enjeu majeur. D'une manière générale, que pensez-vous qu'il faille faire pour débloquer le système ?

**M. Christian Manable.** – Monsieur Saada, pouvez-vous nous éclairer sur le bras de fer que Canal+ a engagé avec la société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD) en refusant de lui payer les droits d'auteur ?

**M. Régis Turrini.** – Petit nouveau sur le marché, Altice n'a pas participé aux discussions avec le CNC. Nous découvrons donc la difficulté qu'il y a à se mettre d'accord... Pour cette raison, nous n'avons pas d'opinion sur les propositions des différents acteurs.

Le vrai sujet, sur lequel nous aimerions faire progresser la chronologie des médias, reste selon nous la SVoD, que je ne crois pas contraire aux intérêts des salles ou de la télévision payante.

**M. Maxime Saada.** – Au fond, nos positions, à l'exclusion de celle d'Altice, ne sont guère éloignées. Le CNC a cru qu'il pourrait régler tous les problèmes en discutant de manière bilatérale avec les acteurs du secteur ; je ne sais si c'était la meilleure méthode, mais je constate que malgré tous ses efforts, elle a échoué.

Nous ne sommes pourtant pas opposés à concéder aux chaînes hertziennes une augmentation du nombre de coupures publicitaires, ni à évoluer sur la question des jours interdits – à condition que nous obtenions à notre tour de nouveaux droits. Mais contrairement aux acteurs du cinéma, qui sont très nombreux, les diffuseurs et les financeurs sont bien plus faciles à réunir autour d'une table et il devrait être aisé de trouver un terrain d'entente.

L'attitude d'Altice y ferait toutefois obstacle. Une diffusion depuis le Luxembourg pour des raisons techniques ? Nous arrivons bien, tous autant que nous sommes, à diffuser depuis la France ! Altice préachète des films et les diffuse depuis le Luxembourg sur la fenêtre de Canal+ sans avoir pris aucun engagement en matière de soutien au cinéma français, tandis que nous consacrons, aux termes de l'accord interprofessionnel que nous avons signé, 12,5% de notre chiffre d'affaires à l'achat de films français et européens. Pourquoi un acteur dispensé d'un tel effort bénéficierait-il des mêmes avantages que nous ? Je ne pourrai pas laisser cette situation perdurer très longtemps.

Je comprends la demande d'Altice, nouvel entrant, de pouvoir proposer un service de SVoD dans la fenêtre de la télévision payante, mais je ne comprends pas les arguments qu'ils avancent pour l'étayer. Dès le 22 août, la plateforme Altice Studio pourra diffuser le film d'Agnès Jaoui et Jean-Pierre Bacri dont nous parlions sans attendre les 36 mois réglementaires alors qu'elle n'aura en aucune façon participé au financement du cinéma ! Concurrencer ainsi des acteurs qui financent la création à hauteur de 220 millions d'euros par an sera destructeur de valeur, cela ne fait aucun doute. Si Netflix ou toute autre plateforme achetant des droits dans cent cinquante pays et dont l'abonnement coûte dix euros bénéficie demain de notre fenêtre, le cinéma disparaîtra totalement de Canal+, c'est une certitude absolue. Le risque pour le financement du cinéma français est majeur.

Je ne comprends pas non plus l'argument qui veut que le soutien à la SVoD ferait barrage aux acteurs asiatiques. Les principales plateformes sont américaines : Netflix a plus de 100 millions de clients, et la première plateforme en France n'est pas SFR mais Amazon ! On ne le sait pas encore car leur campagne de communication n'a pas démarré, mais les 3

millions de personnes abonnées à leur offre Prime bénéficient depuis deux mois de vidéos à la demande. Si on accédait à la demande de SFR, ces plateformes américaines en seraient les premières bénéficiaires, alors qu'ils ne contribuent en rien au financement de la création, ne paient aucun impôt en France et ne respectent aucun quota...

**M. David Kessler.** – Au-delà du préfinancement, considérons l'ensemble des obligations pesant sur les acteurs qui participent au soutien du cinéma français. C'est le respect de cet ensemble d'obligations qui détermine une place dans la chronologie des médias. Une plateforme qui ne les respecterait pas ne devrait pas avoir accès au système.

Nous devrions pouvoir trouver des contreparties aux demandes des uns et des autres. Certaines sont moins convaincantes, notamment celle des coupures publicitaires, car le public s'habitue à voir des films sans trop de coupures – nous pourrions toutefois laisser chacun libre en la matière. Le système des jours interdits est archaïque – le spectateur ignore d'ailleurs son existence. Ma conviction reste que toutes les parties ne parviendront pas à se mettre d'accord, car les crispations sont trop fortes. Les pouvoirs publics ont tenté une médiation, il leur reviendra de siffler la fin de la partie. La préservation de l'écosystème doit rester leur priorité, en garantissant que les acteurs non vertueux ne l'emportent pas sur les vertueux.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous nous rejoignons sur ce dernier point.

**M. Maurice Antiste.** – Vos services ont-ils des ramifications dans les outre-mer ? Y a-t-il un espace commun d'échanges quotidiens entre vous ?

**M. Régis Turrini.** – Le droit de la concurrence s'y oppose malheureusement...

**M. Maxime Saada.** – Le petite taille du secteur fait que nous nous connaissons tous depuis longtemps. Nous avons même parfois été collègues !

Tous nos services sont en effet implantés outre-mer.

**M. Bernard Tani, directeur éditions VoD d'Orange.** – De même pour Orange VOD et OCS.

**M. Régis Turrini.** – Ce sera bien sûr aussi le cas de SFR à terme.

**Mme Sylvie Robert.** – J'ai commencé la journée en disant au CNC que j'étais très préoccupée par l'attitude de Canal+. Les accords courent jusqu'en 2020 ; ils sont fragiles – on sait pourquoi. Vous avez commencé par dire que votre priorité restait le cinéma, mais certains de vos propos ultérieurs m'ont semblé ambigus... L'action de Canal+ est pourtant essentielle au cinéma français, et nous souhaitons préserver ce modèle. Monsieur Saada, nous confirmez-vous le souhait de Canal+ de rester un financeur important du cinéma français ?

**M. Maxime Saada.** – Résolument et sans aucune hésitation, oui. J'ai, à la demande des organisations interprofessionnelles, pris l'engagement de prolonger l'accord signé avec elles de deux ou trois ans. J'ai dit que nous étions prêts à nous engager non plus en pourcentage mais en valeur absolue, à un niveau supérieur à notre effort actuel. Nous aimons le cinéma français, et y consacrons beaucoup de temps sur notre chaîne. Nous allons réorienter les activités de Studio Canal vers le cinéma français. Tout ce que nous entreprenons



visé d'ailleurs à augmenter le nombre d'abonnés à Canal+ afin d'augmenter le financement du cinéma français – voyez l'annonce faite par Orange sur l'accord que nous avons conclu – et le soutien à la fiction française. C'est un élément clé de notre activité et le restera.

Nous payons un peu plus de 120 millions d'euros à la Sacem, la SACD et la Scam. Nous considérons que ces montants sont disproportionnés à la valeur des droits que nous exploitons. Notre offre est pour moitié sportive et nous ne voyons pas l'utilité de payer des droits de doublage ou de musique sur ces programmes. Nous avons abordé le sujet en septembre dernier avec la Sacem, qui perçoit une centaine des 120 millions que nous dépensons – et en reverse une partie à la SACD, à qui nous ne versons que quinze millions d'euros, le reliquat allant à la Scam. Nos partenaires ont longtemps refusé le dialogue ; notre première réunion, qui a finalement eu lieu le 8 novembre, n'a rien donné. Personne, depuis, n'a consenti à revenir autour de la table. Nous avons donc dû recourir à une méthode regrettable, mais efficace : les seuls paiements que nous avons bloqués sont ceux destinés à la Sacem... qui est désormais la seule société de gestion avec laquelle nous avons un dialogue constructif. Nous ne souhaitons aucunement pénaliser les auteurs, mais estimons ne pas devoir être les seuls à financer la création.

Notre effort de 120 millions d'euros représente le double de notre résultat d'exploitation en France, et le tiers de ce que perçoit la Sacem au titre de la télévision et de la radio : ce n'est pas normal. Les Français sont 19 ou 20 millions à regarder la télévision au moyen d'une *box*, et nous payons plus que tous les fournisseurs d'accès à Internet réunis : ce n'est pas normal non plus. Cessons de faire reposer le financement de la création française sur une poignée d'acteurs. Depuis le 5 juillet, des auteurs pourraient être touchés financièrement, et nous ne souhaitons pas que cela se produise. Nous n'avons qu'un souhait : régler ce problème rapidement. Je suis à la disposition de Pascal Rogard à compter de cet après-midi.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Permettez-moi quelques mots de synthèse de cette journée. D'abord, nous retenons que la chronologie des médias doit être revue. Archaïsme, manque de lisibilité, besoin d'adaptation... nous avons entendu vos critiques. Les chaînes hertziennes ne sont pas nécessairement demandeuses d'une réforme ; celle-ci devra en tout état de cause être globale. Ses différents aspects ont été évoqués : possibilité de diffuser des films en linéaire ou en rattrapage, de procéder à des multidiffusions, de diffuser des films les jours interdits, de faire de la publicité pour le cinéma à la télévision, d'instaurer une troisième coupure publicitaire, de mutualiser l'obligation de préfinancement du cinéma au niveau d'un groupe, renforcer la lutte contre le piratage – sur ce dernier point, notre commission a publié un rapport il y a deux ans, coécrit par Corinne Bouchoux et Loïc Hervé.

Autre suggestion : inscrire dans la loi quelques grands principes sur la chronologie des médias – le CNC souhaitait ainsi faire bénéficier les acteurs vertueux d'une chronologie précoce, pratique qui pourrait encourager les acteurs établis en France et stimulerait l'entrée de nouveaux acteurs. Dernière piste : traiter les acteurs de manière différenciée selon leur respect de critères déterminés : ceux qui investissent significativement dans le financement de la création bénéficieraient, par exemple, de la fenêtre des services de cinéma payant de dix mois au lieu de trente-six.

Je note que les fenêtres glissantes ou coulissantes soulèvent plus de réticence de votre part. Vous avez aussi évoqué le dégel de la VoD et l'avancement de quatre mois de la fenêtre de diffusion des films sur la télévision payante – six mois après leur sortie en salle au

lieu de dix mois –, qui devrait mieux répondre aux attentes des spectateurs et freiner le piratage. Voilà quelques pistes qui nous permettront, j'espère, d'avancer.

N'oublions pas de prendre en compte les publics, qui attendent que nous nous adaptions aux nouveaux usages, aux nouveaux supports, et que nous facilitions l'accès à la création.

**M. Bernard Tani.** – Permettez-moi de dire un mot sur les services de télévision de rattrapage, qui posent un problème de lisibilité – le public sait en principe faire la différence entre ce qui est gratuit et ce qui est payant – et sont en contradiction complète avec la proposition de valeur des chaînes payantes.

Le syndicat des éditeurs de vidéo à la demande, qui regroupe tous les éditeurs installés en France, n'a pas été convié aux négociations récentes. Or la vidéo payante à l'acte, à la location comme à l'achat, apporte une contribution indirecte non nulle au financement de la création, car si les recettes en salles couvrent dans le meilleur des cas les frais d'édition, la marge d'exploitation du distributeur repose, elle, sur la VoD. Autrement dit, si la VoD ne progresse pas, les distributeurs mettent moins d'argent dans la projection des films en salle. Le dégel de la fenêtre de la VoD, à cet égard, n'est motivé que par un souci de lisibilité...

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Ce n'est pas qu'une question de lisibilité, c'est aussi une question d'accès du public aux œuvres.

**M. Bernard Tani.** – Oui, mais cela ne générera pas le surcroît de chiffre d'affaires escompté puisque l'avancée de la fenêtre de la télévision payante de dix à six mois réduira à deux mois la disponibilité exclusive des films en VoD.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – D'aucuns estiment que les spectateurs vont majoritairement voir ou revoir les films deux mois après leur sortie.

**M. Maxime Saada.** – C'est le cas pour 80% d'entre eux en effet.

**M. Bernard Tani.** – Pour quelques profils de films, la consommation est plus étalée dans le temps.

**M. Maxime Saada.** – Madame la présidente, vous avez raison d'appeler en conclusion à accéder aux désirs du public, mais une part importante des spectateurs ne demande rien tant que de regarder un film dès sa sortie sans avoir à le payer ! Le nombre des internautes qui piratent les films est en effet estimé à 13 millions, et chaque film que nous diffusons a, en moyenne, déjà été vu quatre fois illégalement ! Nous perdons ainsi 500 000 abonnés...

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Vous vous adressez à la bonne commission, mais nous manquons malheureusement de temps pour vous exposer tout le travail que nous avons fait sur ce sujet – je songe notamment au rapport de Corinne Bouchoux et Loïc Hervé intitulé « La Hadopi : totem et tabou ».

## Audition de M. Éric Léandri, président-fondateur de Qwant

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Mes chers collègues, dans le cadre de notre cycle d’auditions consacré à la chronologie des médias, l’ordre du jour appelle l’audition de M. Éric Léandri, président-fondateur de Qwant.

**M. Éric Léandri, président-fondateur de Qwant** – Qwant est un moteur de recherche sur Internet qui a fait le pari qu’il pouvait être rentable de proposer aux internautes un mode d’accès aux services numériques assurant un partage équitable de la valeur et respectant une éthique entre partenaires économiques. Qwant est né en France, il s’est renforcé avec l’entrée dans son capital d’un actionnaire allemand – Axel Springer – puis de la Caisse des dépôts et des consignations et il est aujourd’hui soutenu par un prêt de la Banque européenne d’investissement à hauteur de 25 millions d’euros.

Qwant est donc aujourd’hui un moteur de recherche européen, qui porte et défend des valeurs européennes, comme la protection des données personnelles (avec le refus de constituer des fichiers de profilage de nos utilisateurs) ou le respect des droits des tiers – et notamment le droit d’auteur. En utilisant Qwant, vous êtes assuré que nous vous dirigerons vers les sites les plus pertinents du point de vue de votre – et non de nos propres intérêts commerciaux – et nous avons développé Qwant Junior qui permet d’écarter les réponses inadaptées au jeune public.

Cette responsabilité éthique nous a amenés à imaginer des solutions adaptées aux problèmes qu’Internet peut parfois engendrer pour des secteurs dont le modèle économique est fragilisé par la généralisation rapide du numérique. C’est notamment le cas du cinéma, pour lequel le piratage est bien souvent plus aisé que le visionnage dans des conditions légales. Certes, il faut lutter contre ces offres illicites, mais il faut parallèlement développer une offre légale, attractive et facile d’accès. C’est pourquoi Qwant a décidé de développer un « vertical » dédié au cinéma, à l’instar de *Qwant Music* dédié à la musique ou *Qwant Games* dédié aux jeux vidéo. Ce nouveau service permettra d’indiquer à l’internaute l’ensemble des accès légaux disponibles pour visionner l’œuvre recherchée : soit, tout simplement, la salle de cinéma de proximité (avec la possibilité d’acheter son ticket d’entrée en ligne), soit le visionnage dans une offre VOD existante, soit un téléchargement payant assurant la rémunération des ayant-droits.

Il est regrettable qu’aujourd’hui un grand nombre de films « classiques » soit encore inaccessible sur internet dans des conditions légales. C’est le cas par exemple de *Dr Jivago* ou de *La grande vadrouille*. À cet égard, nous avons constaté, qu’en matière de cinéma, 30 à 40 % des requêtes qui nous étaient adressées étaient insatisfaites. Nous souhaitons donc travailler à une indexation la plus complète possible afin d’offrir aux internautes une véritable alternative au piratage.

Nous sommes donc favorables à une évolution de la chronologie telle qu’elle existe aujourd’hui mais il appartient à l’interprofession d’en fixer les contours.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Je suis intéressé par vos propos et par la dimension éthique de votre projet. Mais que signifie Qwant ?

**M. Éric Léandri.** – C’est un terme de mathématique quantique. Ce nom fait également référence à ceux qui font les matrices sur les salles de marché. Comme eux nous classons de la matrice.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Je souhaiterais avoir quelques précisions sur votre modèle économique.

**M. Éric Léandri.** – Notre modèle économique est très simple. De 1998 à 2006, les moteurs de recherche mondiaux affichaient leur offre sur laquelle il suffisait de cliquer pour qu'ils gagnent de l'argent. Aujourd'hui, les moteurs de recherche vous traquent, conservent vos informations et les revendent. Nous nous ne revendons rien, nous ne vous prenons pas pour cible et personne ne saura jamais ce que vous avez acheté par l'intermédiaire de notre moteur de recherche.

Le modèle économique classique faisait 40 milliards d'euros de chiffre d'affaires et valait 250 milliards à la bourse. Le modèle actuel a doublé son chiffre d'affaires et sa valeur en bourse atteint 600 milliards d'euros.

**Mme Colette Mélot.** – Comment pouvons-nous utiliser Qwant ?

**M. Éric Léandri.** – En téléchargeant à partir de [qwant.com](http://qwant.com). L'Assemblée nationale utilise Qwant comme moteur de recherche par défaut à la place de Google.

**Mme Colette Mélot.** – Il faudrait le faire savoir au Sénat.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Dans le cadre de l'éducation nationale et des centres d'information jeunesse, il serait plus vertueux de travailler avec vous.

**M. Éric Léandri.** – Nous avons travaillé avec l'éducation nationale pendant un an et demi dans 8 académies. 2,6 millions d'enfants accèdent à Qwant Junior par le biais de ce moteur de recherche pour enfant. Du fait de l'absence d'équivalent dans le monde, certains pays s'intéressent à nous : l'Italie, l'Estonie, l'Allemagne... Nous nous déployons plutôt bien et nous reprenons notre activité avec le ministère de l'éducation nationale comme auparavant.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Ne faudrait-il pas passer sur le terrain par un professeur de technologie, par exemple pour que l'établissement effectue directement la migration du système ?

**M. Éric Léandri.** – Pour des raisons d'effectifs – notre société emploie 80 personnes et bientôt une centaine –, travailler avec l'ensemble de l'éducation nationale est difficile. Aujourd'hui, nous avons augmenté nos capitaux et devons satisfaire un grand nombre de requêtes. Néanmoins, nous nous empressons actuellement d'œuvrer pour pouvoir travailler avec les académies, et notamment avec leur direction du numérique, dès le début du mois de septembre prochain.

**Mme Corinne Bouchoux.** – La commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) fait votre promotion sur sa page d'accueil. Êtes-vous en lien avec elle ?

**M. Éric Léandri.** – La CNIL nous suit depuis toujours. Nous y avons un correspondant « informatique et liberté ». Nous sommes déjà en phase avec les obligations européennes fixées pour février- mars 2018. Nous disposons d'un fonds pour aider les entreprises à aller vers la validation de cette législation. La CNIL parle de nous sur son site mais il nous revient de nous promouvoir par nous-même.

Nous sommes sous le contrôle de l'autorité nationale en matière de sécurité et de défense des systèmes d'information (ANSSI).

Il est plus facile de travailler avec nous qu'avec des « faux-nez » américains.

**M. Maurice Antiste.** – Le besoin de s'ouvrir à l'international explique-t-il les racines du mot « Qwant » ?

**M. Éric Léandri.** – Nous avons remplacé le u de quant par w car ce mot est déjà très utilisé par les plus grands des processeurs mondiaux. Avec le w cela fonctionne bien.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Vous nous éclairez sur l'existence d'acteurs français qui réfléchissent sur cette question de l'offre et qui peuvent apporter des réponses aux questions que nous nous posons. Les trous dans la raquette, l'inaccessibilité des offres ou de leurs emplacements expliquent en partie le piratage contre lequel, nous l'avons entendu tout au long de cette journée d'auditions, il faut lutter. Vous nous présentez un outil de prévention.

**M. Éric Léandri.** – Sans indexation, la lutte contre le piratage est compliquée.

*La réunion est close à 17h 30.*

**Mardi 18 juillet 2017**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 16 h 35.*

**Audition de Mme Laura Flessel, ministre des sports**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Madame la ministre, nous sommes heureux de vous recevoir quelques jours après que le Comité international olympique (CIO) a annoncé que Paris et Los Angeles accueilleraient les Jeux olympiques de 2024 et 2028. Tout ceci reste bien entendu à préciser.

Je tiens à souligner que nous sommes très heureux que la ministre des sports ait elle-même remporté des médailles olympiques à cinq reprises. C'est un bel exemple pour préparer ces épreuves sportives !

Vous succédez à d'autres grands sportifs qui ont fait l'honneur de notre pays, comme Alain Calmat, Roger Bambuck, Guy Drut, ou Jean-François Lamour - dans une discipline identique à la vôtre. Nous aurons le plaisir de vous entendre par ailleurs sur l'organisation de cet événement marquant.

Bien entendu, votre mandat ne s'arrête pas à l'organisation des Jeux olympiques, même si cette perspective va mobiliser beaucoup de votre temps.

Vous avez déjà évoqué, lors de l'une de nos précédentes rencontres, plusieurs de vos priorités, parmi lesquelles le développement de la pratique sportive, la promotion du sport féminin, la lutte contre les discriminations, le sport comme outil de prévention en matière de santé.

Les membres de cette commission sont très impliqués dans le domaine sportif. Un groupe d'études, présidé par notre collègue Michel Savin, est notamment très actif sur le terrain.

Nous avons eu à débattre d'un certain nombre de textes ces dernières années, dont quelques-uns à notre propre initiative, comme celui concernant l'éthique et la transparence du sport, toute dernière proposition de loi de notre collègue Dominique Bailly, qui a donné lieu à un très beau consensus et à un travail en commun de l'ensemble des groupes politiques de notre commission.

Aujourd'hui, nous sommes très attentifs à la mise en œuvre de cette proposition de loi, qui nécessite des dispositions réglementaires d'application que nous attendons avec impatience.

Nous avons également travaillé sur la lutte contre le dopage ou la gouvernance du football. Les membres de la mission consacrée à ce sujet vous poseront certainement beaucoup de questions...

Nous sommes convaincus que le sport doit conjuguer plusieurs dimensions - éducative, économique - cette dernière étant précieuse pour le développement de nos territoires.

Vous trouvez face à vous des sénateurs très attentifs à tous ces sujets, et de bonne volonté pour avancer sur ceux-ci. Ce sont en effet des enjeux de société très importants pour notre pays.

**Mme Laura Flessel, ministre des sports.** – Mesdames et messieurs les parlementaires, je vous remercie pour cette invitation, qui va me donner l'occasion de dresser un bilan. Cela fait deux mois que j'ai pris mes fonctions. Je suis ravie d'échanger avec vous à cette occasion et d'aborder la politique du ministère.

J'ai voulu imprimer ma propre vision des choses. Nous avons commencé à travailler sur le concept de performance, afin d'irriguer la société par le sport. Je souhaite porter certains messages. Le sport fédère, rassemble. Il offre également une image de fraternité et participe à la lutte contre les discriminations.

Le sport est une source de fierté, mais aussi de patriotisme. C'est pourquoi nous avons commencé à travailler sur l'écoute et la mobilisation des acteurs.

Il m'a semblé important de dresser avant tout un état des lieux. Nous avons donc reçu les présidents des différentes fédérations pour faire le point sur les différents enjeux, leurs besoins et leurs attentes.

L'idée était de travailler également sur les organismes relevant du ministère, comme le Centre national pour le développement du sport (CNDS), le Comité national olympique et sportif français (CNOSF), l'Association nationale des élus en charge du sport (ANDES), les directeurs techniques nationaux (DTN), mais aussi les syndicats, l'objectif étant de travailler dans le même sens. Nous avons commencé à collaborer.

Il était également utile, selon moi, d'effectuer des visites de terrain. La première a été pour le l'association Le Refuge, afin de démontrer que le sport constitue un facteur

d'inclusion dans une société qui, parfois, rejette celles et ceux que l'on considère comme différents.

Depuis ma prise de fonction, j'ai tenu à me déplacer à travers le territoire, le sport ne se pratiquant pas qu'à Paris. Je suis allée à Bourges et à Épinal. Nous y avons visité des installations sportives, un parcours de golf municipal, le centre d'entraînement de kayak en eaux vives. À Compiègne, nous nous sommes rendus au pôle de tir à l'arc. Nous sommes également allés à Hossegor. Je me rendrai bientôt en Guadeloupe et en Martinique.

Il s'agit de s'inspirer de ce qui fonctionne et de pallier les dysfonctionnements du système. Ces visites sur le terrain nous ont procuré une vision plus juste et ont permis de faire remonter des pratiques que l'on ne connaît pas assez.

À ce titre, j'aimerais m'inspirer de vos expériences dans les territoires. Je tenais à vous le dire aujourd'hui. Travaillant avec vous, je pourrai être tenue au courant des dysfonctionnements, de vos besoins, et vous rendre visite dans vos départements.

Nous avons également réalisé des déplacements internationaux. Je reviens de Kazan, où nous nous sommes rendus, avec l'UNESCO, dans le cadre du MINEPS VI, pour soutenir le déplacement des équipes françaises, mais aussi assurer le rayonnement de la France et positionner notre pays par rapport aux valeurs que représentent le sport et les activités physiques et sportives. Cette initiative a rencontré un très bon accueil.

Nous allons également participer aux Jeux de la Francophonie et nous rendre à Abidjan pour renforcer nos liens avec cette compétition.

Ces déplacements ont pour objectif de développer nos réseaux internationaux et l'économie sportive.

Nous avons voulu, dans un troisième temps, construire une stratégie et fixer une méthode autour de quatre thèmes : la France qui rayonne, la France en bonne santé, la France qui bouge et la France éthique.

Pour que la France rayonne, il convient d'utiliser l'existant et la candidature de Paris à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques, mais aussi la *Ryder Cup*, les *Gay Games*, en août 2018, la coupe du monde féminine de football, et la candidature de la France pour l'organisation de la coupe du monde de rugby en 2023.

Pour ce faire, il est primordial de montrer notre savoir-faire. Les équipements auront un impact sur le territoire grâce à cet écosystème positif.

Dans cette France qui bouge – les enquêtes le démontrent – de moins en moins de personnes pratiquent un sport. C'est un paradoxe, alors qu'on en parle comme d'un vecteur de bien-être. Ainsi que l'a rappelé le Président de la République, l'objectif est d'atteindre 3 millions de pratiquants réguliers. Il nous faut donc trouver le public dans les entreprises, les universités, les quartiers sensibles, les campagnes, les milieux fermés – maisons de retraite, hôpitaux, prisons dans le cadre de la seconde chance, personnes en perte d'autonomie.

Il s'agit aussi de traiter l'aspect « sport et société ». Le travail avec les élus et les associations doit également être étudié si l'on veut répondre à ces objectifs.

Quant à l'idée de France intègre, elle suppose de réaliser un travail sur l'éthique et la probité. C'est ce que nous avons présenté à Kazan, en même temps que notre volonté d'agir en matière d'environnement et de développement durable. Nous avons signé des chartes sur le sport et le développement durable, qui constitueront une priorité.

Pour cela, il convient de mieux encadrer les pratiques, sanctionner les débordements, renforcer les contrôles externes sur les fédérations, les ligues et les clubs. C'est une question d'image : si l'on veut inculquer de nouvelles valeurs, il faut que les acteurs soient irréprochables.

Enfin, le Président de la République a demandé que nous travaillions en interministériel. Nous avons commencé à enclencher des projets en ce sens avec l'éducation nationale. Avec la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, nous avons évoqué les problèmes de la filière des sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) et étudié la transformation nécessaire des nouveaux métiers du sport.

Nous avons également eu un échange avec la secrétaire d'État en charge du handicap pour « changer de braquet ». Dans le primaire, les jeunes en situation de handicap sont aujourd'hui là pour chronométrer les autres et non pour pratiquer. Il faut donc créer des programmes permettant un rapprochement entre les enfants valides et ceux atteints de handicap. Nous avons déjà choisi un certain nombre de disciplines, comme le « cécifoot », afin de confronter les enfants valides au handicap et améliorer les rapports à l'école.

La pratique sportive tend à diminuer à l'université.

Ceci peut aussi se faire en lien avec les parlementaires, les élus, les présidents des exécutifs, afin d'agir collectivement. Nous n'avons pas les yeux rivés sur les Jeux olympiques de 2024. Ils vont cependant jouer le rôle de catalyseur. Nous souhaitons sur les territoires un équilibre entre sport et société.

La semaine dernière, nous avons eu la chance, à Lausanne, avec le Président de la République, de défendre la candidature de Paris pour les Jeux olympiques de 2024. Nous avons bien entendu insisté sur le centième anniversaire des Jeux olympiques d'été de 1924, date très symbolique. S'il ne faut pas banaliser l'événement, il nous reste toutefois encore à travailler pour que le projet offre des coûts responsables.

Aujourd'hui, nous semblons bénéficier d'un bon alignement des planètes, mais il faut envisager un arrangement avec Los Angeles. Les échos sont positifs.

Les Jeux olympiques auront des impacts intéressants sur l'économie, grâce à la création d'environ 250 000 emplois directs et indirects. La création de piscines, par exemple, représente une transformation pour les territoires, où 50 % des enfants de onze ans ne savent pas nager. Ceci permettra aussi de favoriser le développement touristique.

Une réponse devrait être apportée à Lima, voire avant, si le CIO trouve une approche intéressante avec Los Angeles.

Nous sommes également soucieux du développement du sport et de la société. J'ai envie, m'étant rendue dans les quartiers difficiles, de mettre ces valeurs au cœur de la France.



Pour terminer, je souhaiterais diffuser un premier film, dont le thème porte sur les 24 mots qui résument la candidature de Paris pour 2024...

Merci de votre attention (*La diffusion du premier film est suivie d'applaudissements.*)

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous allons maintenant visionner le film de présentation du projet... (*La diffusion du second film recueille également des applaudissements.*)

La parole est au rapporteur pour avis de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », notre collègue Jean-Jacques Lozach, puis à Michel Savin, président du groupe d'études « Pratiques sportives et grands événements sportifs ».

**M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».** – Madame la ministre, je vous présente tout d'abord toutes mes félicitations pour votre nomination – d'autant que vous êtes ministre de plein exercice.

Nous vous souhaitons de réussir, en particulier pour ce qui est des arbitrages budgétaires. Nous sommes en effet tous ici des passionnés de sport et nous aimerions bien voir la part de celui-ci augmenter dans le budget de l'État. Or, nous restons « accrochés » au chiffre de 0,1 %, même si ce budget a légèrement augmenté en 2017 par rapport à 2016.

Comme le rappelait Mme la présidente, le Sénat a beaucoup travaillé sur le sport ces dernières années, dans un esprit toujours très constructif, qu'il s'agisse du sport de haut niveau, du sport professionnel ou même du dialogue avec les supporters avant l'Euro 2016. Nous avons en effet à chaque fois recherché et obtenu le consensus, et même l'unanimité, ce qui est exceptionnel.

Vous avez affirmé que votre priorité était le développement de la pratique sportive, avec un objectif d'accroissement très ambitieux de 10°, soit plus de 3 millions de pratiquants. La marge de progression demeure importante : en effet, lorsqu'on regarde le barème européen, celles et ceux qui exercent une activité physique représentent 43 % de la population française, alors les pays nordiques vont jusqu'à 70 °%.

Comment promouvoir ce mode de vie plus actif ? L'angle d'attaque ne réside-t-il pas notamment dans la continuité entre le sport à l'école et le sport en club, le sport fédéral redoutant une sorte d'ubérisation de la pratique sportive ?

Un autre angle d'attaques n'est-il pas le développement du sport dans les entreprises, privées ou publiques – administrations, etc. ? On constate dans ce domaine un retard de la France par rapport aux pays comparables.

Je suis par ailleurs étonné que l'on passe sous silence l'organisation des Jeux mondiaux du sport d'entreprise, qui se dérouleront en 2018 à La Baule.

S'agissant des Jeux olympiques et paralympiques, nous serons sûrement amenés à adopter un certain nombre de dispositions législatives concernant leur organisation. Quel sera le contenu de ces textes de loi ?

En matière de financement, avez-vous déjà réfléchi à la structure porteuse de ces dépenses ? Si l'on envisage peu la construction d'équipements, beaucoup sont à rénover. Est-ce une structure *ad hoc* qui s'en chargera ou le CNDS ?

À ce sujet, la caractéristique du financement du sport dans notre pays est d'être bicéphale, avec les crédits ministériels d'un côté et le CNDS de l'autre. Au fil des années, les apports du CNDS sont devenus plus importants que les crédits budgétaires *stricto sensu*. Votre objectif est-il de faire en sorte que l'on revienne à la situation antérieure, avec des crédits ministériels plus importants que les crédits extrabudgétaires ?

Enfin, notre commission est très attachée à ce que vous avez appelé « la France éthique », c'est-à-dire la déontologie dans le sport et la moralisation des pratiques sportives. Celles-ci sont préservées par l'État, par le mouvement sportif, par un certain nombre de textes de loi, de chartes, ainsi que par l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) et l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL).

Face à la montée d'un certain nombre de manipulations des résultats sportifs, ne serait-il pas bon de créer une agence permettant de réunir un ensemble de compétences et d'expertises pour lutter de façon plus efficace contre ces formes de corruption, ces avatars et ces dérives du sport de haut niveau ? Dans le cas contraire, envisagez-vous de considérer ces préoccupations comme prioritaires dans les conventions d'objectifs passées entre l'État et les différentes fédérations sportives ?

S'agissant du dopage, si nous avons la chance d'organiser les Jeux olympiques de 2024, il va falloir tout remettre à plat sur ce plan, y compris pour ce qui est de l'AFLD et du laboratoire de Châtenay-Malabry. Une réflexion est-elle engagée à ce sujet ?

Notre commission est également très attachée à la notion de sport-santé. On en a beaucoup parlé début 2016, avec la loi sur la modernisation du système de santé, le sport sur ordonnance, l'« amendement Fourneyron », etc. Il existe beaucoup d'attentes en la matière, l'objectif ayant été clairement défini. Cependant, les choses ne se concrétisent que très lentement. Ne conviendrait-il pas de déclarer le développement de ces activités adaptées comme priorité nationale ? On sait en effet maintenant, grâce aux études scientifiques, que le sport peut constituer une arme extraordinaire en matière de prévention mais aussi de traitement d'un certain nombre de maladies graves – tumeurs malignes, cancer, etc.

Ne doit-on pas envisager le sport-santé comme une grande cause nationale au cours des années qui viennent ? Ceci permettra de consolider notre candidature aux Jeux olympiques de 2024. Ne faut-il pas généraliser ce qui est mené à titre expérimental à Strasbourg, dans le cadre de la Fédération française d'athlétisme, etc. ?

Enfin, entendez-vous maintenir le plan « Citoyens du sport », qui avait constitué l'axe prioritaire de la politique sportive, notamment en matière de budget, au cours des années 2016 et 2017 ? Je pense en particulier au service civique...

**M. Michel Savin, président du groupe d'études « Pratiques sportives et grands événements sportifs ».** – Madame la ministre, je souhaite tout d'abord exprimer, au nom de l'ensemble des membres du groupe d'études, notre satisfaction de voir une personnalité sportive à la tête du ministère des sports.

Les Français vous connaissent comme championne olympique et championne du monde. Ils savent votre détermination et je suis optimiste quant à votre implication dans ce nouveau combat, politique celui-là, en faveur du sport.

L'obtention des Jeux olympiques est une chance pour la France. La récente décision du CIO et la double attribution constituent une excellente nouvelle. Nous ne pouvons que nous en féliciter, surtout si notre pays obtient l'organisation des Jeux olympiques de 2024. Leur organisation pourra être un formidable moyen de lancer des réflexions ambitieuses dépassant le simple événement olympique, pour laisser un héritage ambitieux pour le sport français et la génération 2024.

Vous avez évoqué le rayonnement de la France, l'éthique, le sport-santé et le sport pour tous. Nous savons que de nombreuses réformes sont en suspens dans le domaine du sport et sont attendues par le milieu sportif. Le souhait de l'ensemble des élus qui travaillent sur la problématique du sport est que celui-ci puisse faire l'objet d'un travail législatif, afin de le réformer dans la durée, indépendamment du contexte des Jeux olympiques.

Il ne faudrait pas que les Jeux olympiques constituent l'arbre qui cache la forêt, car le monde du sport attend de grandes réformes. Je citerai ainsi des dossiers dont nous avons eu à débattre ces derniers mois, mais sur lesquels nous devons encore travailler, comme la simplification des demandes sportives imposées aux collectivités, discussion en cours au Sénat. Aujourd'hui, les élus locaux en attendent beaucoup pour clarifier les réglementations qui pèsent sur les collectivités.

Un autre point est constitué par les relations entre les collectivités territoriales et les sportifs de haut niveau, afin que ceux-ci soient reconnus et mieux aidés. C'est un problème récurrent : lorsqu'approchent les grandes compétitions, on s'aperçoit que nombre de jeunes filles et de jeunes hommes qui portent les couleurs de la France vivent des situations préoccupantes.

La question du statut des bénévoles sera également abordée dans le cadre des Jeux olympiques de 2024. Il existe un réel besoin d'un statut plus clair et étendu au reste des grands événements sportifs.

Par ailleurs, le pacte de performance, qui a constitué une réussite, se révèle cependant être trop souvent de l'affichage. Nous devons donc renforcer ce dispositif et l'approfondir.

Jean-Jacques Lozach l'a dit, nous devons également reposer le problème du financement du sport dans les années qui viennent, rediscuter de la taxe Buffet, de la taxe sur les paris sportifs, du financement du CNDS.

Notre groupe d'études a récemment reçu le président de la Fédération française de rugby, qui soutient la candidature de la France pour l'organisation de la coupe du monde de rugby en 2023. Cette candidature est recevable, mais doit bénéficier d'une garantie publique à hauteur de 150 millions de livres sterling. Est-elle effective, à travers la Caisse des dépôts et consignations, pour accompagner la candidature française ? Quel soutien envisagez-vous d'apporter à ce projet, qui pourrait permettre de lancer les Jeux olympiques de 2024 ?

Nous avons par ailleurs débattu, dans le cadre de la proposition de loi portée par Dominique Bailly, d'une disposition relative à la lutte contre le piratage des retransmissions

sportives favorisant un accord entre les diffuseurs et les entreprises de télécommunications. Où en est cet accord ? C'est un point récurrent pour l'ensemble des participants.

Enfin, l'organisation du sport en France est héritée de l'après-guerre et n'est plus adaptée, à nos yeux, aux enjeux actuels, malgré les réformes engagées. Il existe aujourd'hui un besoin d'une gouvernance plus claire et efficace dans nos fédérations sportives. Quelle est votre vision et vos projets sur ces différents sujets qui touchent l'ensemble des acteurs du monde sportif ?

Sachez qu'au Sénat, madame la ministre, comme l'a dit Jean-Jacques Lozach, malgré les divergences idéologiques et politiques qui peuvent exister entre les différents groupes, les questions sportives ont toujours été débattues dans un esprit serein et constructif. Tous les textes dans ce domaine ont été votés à l'unanimité, et je peux réaffirmer notre volonté de nous inscrire dans la même logique, en espérant que celle-ci permette l'ouverture d'un dialogue et l'émergence de réformes positives pour le monde sportif.

**Mme Laura Flessel, ministre des sports.** – Madame la présidente, mesdames et messieurs, nous sommes en effet à l'aube d'organiser les Jeux olympiques et paralympiques. Nous nous trouvons donc dans l'obligation de prévoir une loi à cet effet. Nous y réfléchissons pour disposer d'un outil dès novembre.

Le groupement d'intérêt public (GIP) sera transformé en Comité d'organisation des Jeux olympiques (COJO).

Ceci entraînera la création de trois structures différentes. La Société de livraison des équipements olympiques (SOLIDEO) se consacrera aux différentes structures d'urbanisme et à la rénovation des constructions. Le plan « Héritage 2024 » sera poursuivi. La Délégation interministérielle aux grands événements sportifs (DIGES) sera transformée en DIJOP afin de gérer la programmation des Jeux olympiques et paralympiques, tout en restant à l'écoute des grands événements.

Je serai à votre écoute en matière de réorganisation du sport, afin de développer un nouvel écosystème et intervenir en matière internationale.

S'agissant de l'AFLD, M. Genevoix devant prendre sa retraite, nous avons d'ores et déjà prévu sa remplaçante. Nous ferons tout pour que la France reste *leader* dans le développement de la lutte contre le dopage et la tricherie.

L'objectif est d'aller dans le sens d'une co-construction. J'ai été *manager* d'un club de sport. Mon souhait est de tout faire pour transformer le sport en général et le sport de haut niveau en particulier.

Nous désirons également faire du sport-santé un enjeu social, sanitaire et économique. On pense toujours au sport après coup, mais il faut que celui-ci irrigue la société et les entreprises.

J'assisterai par ailleurs aux Jeux mondiaux du sport d'entreprise. Le fait de développer le sport dans l'entreprise est important. Le taux de participation est en effet insuffisant. Il faut donc le renforcer. Nous souhaitons également travailler dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), le milieu carcéral. Pour les jeunes qui reviennent de Syrie, le sport peut aussi constituer un vecteur d'inclusion. Il s'adresse également aux réfugiés et revêt alors une dimension humanitaire.

Le sport doit aussi investir le monde universitaire, car les étudiants pratiquent peu. L'objectif est de proposer une pratique régulière de manière plus soutenue, en créant des espaces pouvant recevoir quotidiennement des personnes selon des créneaux horaires adaptés.

Nous désirons développer le sport partout et pour tous. Nous allons donc surprendre, et rechercher de nouvelles activités qui fascinent les jeunes générations pour les « sortir du canapé ». Je pense que nous pourrons, grâce à votre expérience et à la nôtre, parvenir à développer une pratique du sport plus régulière.

Pour ce qui est du rugby, nous avons aidé au rapprochement de la Fédération de rugby et de la Caisse des dépôts et consignations. Les choses sont en bonne voie de finalisation. La France devrait obtenir l'organisation de la coupe du monde de rugby en 2023.

Pour ce qui est du CNDS, un état des lieux est nécessaire. Nous sommes obligés de nous repositionner par rapport aux contraintes budgétaires afin d'être plus efficaces. Nous sommes en train de nous pencher sur le fonctionnement de nos équipes internes, pour obtenir une plus grande réactivité.

Ceci nécessite une ingénierie plus efficace, plus pertinente, à long terme, avec une possibilité d'agir par anticipation. Les retours sont bons, mais il existe une importante frustration de la part des personnels, qui ont besoin de reconnaissance. Il convient de résoudre ce problème.

L'état des lieux doit être dressé par étapes. Les différents services ont été motivés, et nous avons rencontré les syndicats afin de comprendre leur fonctionnement.

Une commission regroupe par ailleurs les différents supporters pour recueillir leur adhésion. Lors de notre dernière réunion, nous évoquions la possibilité d'intégrer des référents.

**M. Claude Kern.** – Madame la ministre, je tenais à vous adresser mes félicitations pour votre démarche et le fait d'aller sur le terrain vous rendre compte des difficultés et des contraintes que rencontrent les sportifs, les clubs et les collectivités.

J'ai relevé votre souhait de vous rapprocher de nous. Je ne manquerai pas de vous adresser une invitation à vous rendre en Alsace à la rentrée...

Avant d'évoquer la loi sur le renforcement de l'éthique, la transparence dans le sport professionnel et l'accélérateur de la compétitivité des clubs, je pense qu'il serait utile que vous preniez rendez-vous, dès la rentrée, avec l'équipe qui a travaillé sur le rapport sur la gouvernance du football, car une grande partie des dix-sept propositions qu'elle a formulées peut s'appliquer à d'autres disciplines sportives.

Nous travaillons de manière consensuelle, vous l'avez compris. Il serait donc souhaitable, comme lors des lois citées précédemment, que nous œuvrions ensemble.

En effet, les ligues, les fédérations, les clubs, les sportifs sont dans l'attente de la concrétisation de ces propositions. Il serait préjudiciable qu'un tel travail soit remis sur une étagère.

En ce qui concerne la loi sur l'éthique et la transparence, trois décrets et un arrêté d'application sont en attente de publication. Où en est-on ?

Il s'agit, de mémoire, en premier lieu, de l'élargissement aux acteurs sportifs de l'interdiction de parier sur toute compétition relevant de leur discipline. Le deuxième décret concerne l'article 17 de la loi et les catégories de recettes générées par l'exploitation commerciale de l'image du sportif, qui donne lieu au versement d'une redevance. Le troisième décret porte sur l'article 21, qui a trait à la composition, au fonctionnement et aux missions de la Conférence permanente du sport féminin.

L'arrêté concerne, quant à lui, l'article 25 et la fixation du montant minimum de garantie prévue par les contrats d'assurance qui doivent être souscrits pas les fédérations sportives délégataires, notamment concernant les accidents et autres.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – MM. Kern et Lozach étaient corapporteurs de la mission d'information sur la gouvernance du football, présidé par M. Dominique Bailly.

**Mme Danielle Michel.** – Beaucoup de sujets importants ont déjà été abordés. Pour ma part, au nom du groupe socialiste et républicain, je souhaiterais revenir sur un des engagements présentés par le Président de la République, le fait de porter à trois millions le nombre de pratiquants sportifs, soit une hausse de 10 %.

Cet objectif ambitieux, nous le soutenons tout à fait. Vous l'avez rappelé, vous souhaitez pour ce faire développer le sport en entreprise, mais il existe déjà une Fédération française du sport d'entreprise, dont l'objet est précisément de développer la pratique physique ou sportive régulière dans le cadre de l'entreprise au bénéfice de la santé et du bien-être des salariés. Qu'allez-vous faire de plus ? Quels moyens supplémentaires allez-vous allouer à cette fédération ?

Vous souhaitez également le développement du sport-santé grâce à différentes mesures, notamment le développement et l'adaptation des infrastructures « handisport », mais également grâce au partenariat entre les écoles et les associations sportives, afin de mettre en place une continuité et une complémentarité des pratiques, ainsi qu'une mutualisation des équipements.

Or cette question relève de l'organisation des collectivités territoriales : comment entendez-vous procéder ? Sur ce point, je rappelle qu'un tiers des communes aurait déjà fait le choix de revenir, dès la rentrée prochaine, à la semaine scolaire de quatre jours, ce qui va nécessairement entraîner la suppression d'emplois d'animateurs liés aux activités périscolaires, la plupart sportives.

Entre 25 000 et 30 000 personnes seraient concernées a affirmé David Cluzeau, délégué général du Conseil national des employeurs d'avenir, soit par des suppressions de postes, soit par des réductions horaires. Avez-vous reçu les représentants des animateurs et envisagez-vous de conduire une étude sur les conséquences du « décret Blanquer » pour le milieu associatif sportif ?

N'est-il pas dommage d'avoir supprimé ces temps bénéfiques pour la pratique sportive dès le plus jeune âge, alors qu'ils pouvaient représenter un levier pertinent au regard des annonces faites par le Président de la République ?

**Mme Mireille Jouve.** – Madame la ministre, au nom du groupe RDSE, nous vous souhaitons la bienvenue dans notre commission et pleine réussite dans votre mission.

Comme vous l'avez dit, il est important de travailler transversalement avec les autres ministères – éducation nationale, enseignement supérieur, recherche – et, je le pense également, d'associer les communes rurales, qui éprouvent souvent des difficultés pour la réalisation d'équipements sportifs et dont les activités sont tenues souvent à bout de bras par des bénévoles.

J'ai fait partie de la mission d'information sur la gouvernance du football et suis également membre de l'instance nationale du supportérisme créée à la suite de la proposition de loi renforçant le dialogue avec les supporters et la lutte contre le hooliganisme, dont les travaux devraient, je l'espère, se poursuivre sous votre autorité.

Enfin, vous avez évoqué l'apprentissage de la natation, qui me paraît primordial quand on sait que près d'un Français sur six ne sait pas nager. En ce moment, dans les Bouches-du-Rhône, nous sommes préoccupés par le sort à réserver aux piscines qui seront intégrées ou non dans le périmètre de la métropole Aix-Marseille, qui regroupe 1,8 million d'habitants.

**Mme Christine Prunaud.** – Madame la ministre, le groupe communiste, républicain et citoyen est lui aussi très heureux de vous accueillir dans cette commission.

Vous êtes une femme, ce qui est important pour nous, et une sportive de haut niveau. Je pense donc que vous serez très utile à cette commission.

Je veux redire, comme Michel Savin et beaucoup d'autres avant moi, qu'il existe dans cette commission un esprit très respectueux de chacun. Nous avons pu obtenir un consensus sur beaucoup de points, même à propos de thèmes sur lesquels nous avons beaucoup de différences.

Je remercie encore Dominique Bailly, qui a été un vrai médiateur dans l'hémicycle, Michel Savin, Jean-Jacques Lozach, Claude Kern, ainsi que Mme la présidente. J'espère que cet esprit perdurera.

Je voulais plus particulièrement intervenir au sujet du village olympique. Un rapport de 2015 proposait de transformer ces logements en cité internationale pour accueillir des étudiants. Beaucoup ici ne souhaitent pas que ces logements fassent par la suite l'objet d'une gestion privée, mais relèvent du domaine public.

Par ailleurs, on a connu, lors des Jeux olympiques de Londres, des événements malheureux liés à la prostitution de mineures étrangères. Il ne faut jamais oublier, dans l'organisation de grands événements comme les Jeux olympiques, de prévenir la prostitution.

Vous avez dit que le sport fédère, rassemble et véhicule des valeurs : nous en sommes tous conscients. Il est de plus en plus nécessaire d'insister sur les valeurs comme la mixité, l'égalité entre les femmes et les hommes, qui doivent encore être défendues dans le sport de haut niveau, même dans le cadre des Jeux olympiques.

Le sport pour tous représente beaucoup sur nos territoires, mais nous constatons cependant, malgré les efforts qui sont faits, des inégalités en matière d'accès, soit du fait du transport, soit des équipements. Le budget des collectivités territoriales devant diminuer, beaucoup éprouvent des inquiétudes.

En matière de natation, beaucoup de choses ont été faites pour les jeunes enfants, mais nous pourrions créer de nouvelles piscines pour améliorer cet état de fait.

Enfin, je reviens sur la conférence sur le sport féminin : j'espère que vous nous soutiendrez à ce sujet !

**M. Jacques Groperrin.** – Madame la ministre, les règles de la politique ne sont pas toujours celles du sport et ce n'est pas toujours le meilleur qui gagne. Je ne fais référence à personne. On a vu passer ici quelques ministres, et cela n'a pas toujours été facile.

Nous sommes cependant à vos côtés, ravis que votre ministère soit un ministère de plein droit, qu'il soit dirigé par une femme, et que ce soit vous. Nous vous souhaitons bonne chance.

Nous vous remercions d'être venue si vite devant nous. Il est en effet difficile de répondre à des questions parfois compliquées – mais il est toujours intéressant de le faire.

Vous avez évoqué les moyens humains et financiers, ainsi que l'objectif des Jeux olympiques en termes de performances. Vous avez également fait allusion à l'aspect sociétal de ce sujet. De quels moyens disposez-vous au niveau national et sur le plan des services ?

Par ailleurs, quelle est la stratégie et les modalités interministérielles ?

Enfin, concernant les arts martiaux mixtes (MMA), j'ai eu l'honneur de conduire une mission à la demande du Premier ministre avec un député exceptionnel, Patrick Vignal.

Nous avons au départ un léger *a priori* sur la régularisation de ce sport. Nous nous sommes rendu compte qu'il ne s'agissait pas d'un phénomène de mode, mais d'un phénomène de société. Nous avons auditionné plus d'une centaine de personnes - philosophes, médecins, entraîneurs, sportifs, présidents de fédération - et proposé un canevas, avec un observatoire, un cadre technique, des moyens. À ce jour, aucun ministre n'a osé agir, au prétexte que certains candidats au départ en Syrie, désireux de rejoindre les rangs de Daech, sont adeptes des MMA. Je souhaiterais, avec beaucoup d'autres ici, que vous réfléchissiez à ce sujet, car il existe une attente très forte de la part des sportifs et des entraîneurs pour ce sport à part entière !

**Mme Corinne Bouchoux.** – On l'a dit, un Français sur six ne sait pas nager. Je tenais à vous alerter au sujet des piscines de plein air en milieu rural. Nombreuses sont celles qui sont menacées. Or il est vital qu'elles puissent être ouvertes au moins cinq mois dans l'année pour que les jeunes puissent faire l'apprentissage de la natation dans de bonnes conditions. Cela peut sauver des vies !

**M. François Commeinhes.** – Madame la ministre, on attend un décret d'application concernant le sport sur ordonnance depuis janvier 2016. On ne voit toutefois rien venir.

Du personnel a été formé parmi les éducateurs sportifs, et certaines collectivités se sont fortement impliquées. Ceci pose quelques difficultés sur le plan du financement. Avez-vous entamé des discussions avec le ministère de la santé afin de pouvoir répondre à ces attentes ?



**Mme Dominique Gillot.** – Madame la ministre, j’ajoute mes félicitations et mes encouragements à tous ceux qui vous ont été prodigués.

Les sports adaptés et le handisport sont fondamentaux pour la promotion de la candidature de Paris à l’organisation des Jeux olympiques de 2024. Ils permettent à nos concitoyens atteints d’un handicap de se dépasser, de tisser de nouvelles relations sociales, d’améliorer leur qualité de vie. Cependant, on constate que l’accessibilité de ces personnes à la pratique sportive pourrait être améliorée. Un programme est-il prévu à ce sujet ?

Concernant le sport-santé, la prescription d’une activité physique adaptée aux personnes atteintes d’une affection de longue durée ou destinée à la prévention se heurte à une absence de prise en charge de l’intervention des professionnels et au fait que les professionnels les plus qualifiés – les STAPS – ne sont pas reconnus dans le dispositif, cette responsabilité ayant été confiée aux kinésithérapeutes.

Enfin, la formation aux métiers du sport est actuellement d’une grande complexité. Elle comprend des titres à finalité professionnelle gérés par des fédérations sportives, des certifications de qualification professionnelle gérées par la branche professionnelle, des diplômes d’État émanant de votre ministère, allant du Bac jusqu’à Bac + 3, et des formations du ministère de l’enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation – les STAPS.

Nous connaissons tous les difficultés que rencontrent les jeunes pour accéder à ces formations. La ministre de l’Enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation, Frédérique Vidal, a annoncé un travail conjoint avec vos services afin de rendre le système plus efficace et plus simple. Pouvez-vous apporter des détails à ce sujet, sachant que les diplômes de votre ministère sont particulièrement coûteux et peuvent atteindre 9 000 euros pour un diplôme de niveau Bac ?

**M. Christian Manable.** – Madame la ministre, je joins mes félicitations à celles de mes collègues. Vous êtes au Sénat où l’on pratique le fleuret moucheté plutôt que le sabre d’abordage.

Je constate qu’il existe des zones blanches en matière de centres aquatiques sur tout le territoire. Il faudrait réfléchir à des mesures pour obliger les départements à concevoir un schéma départemental d’aménagement à ce sujet.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous vivons la même chose au cœur des métropoles.

**M. Alain Dufaut.** – Madame la ministre, je voudrais insister sur le dopage.

Vous avez affirmé que vous vouliez une France éthique et en bonne santé. La lutte contre le dopage concerne ces deux aspects. Le dopage est en effet un véritable fléau qui bafoue l’éthique du sport et met en danger la vie des sportifs.

Notre commission a beaucoup œuvré par le passé en faveur de grandes lois destinées à améliorer les conditions de lutte contre le dopage, en particulier pour donner beaucoup plus de moyens à l’AFLD. J’ai été rapporteur de nombre de ces textes lorsque Jean-François Lamour était ministre. Elles ont permis de faire avancer bien des choses, mais le dopage progresse aussi.

Aujourd'hui, ce sont les microdoses et les produits masquants qui ont le vent en poupe. Il faut donc absolument continuer la lutte en la matière, surtout dans la perspective des Jeux olympiques.

Les arbitrages seront assez difficiles, mais je vous en supplie : essayez de préserver les crédits destinés au fonctionnement du laboratoire de Châtenay-Malabry et de l'AFLD. C'est vital !

**Mme Anne-Lise Dufour-Tonini.** – Madame la ministre, une enquête menée par Santé publique France a présenté des chiffres très inquiétants à propos des compétences attendues en fin de scolarité obligatoire dans le socle de compétences des élèves pour ce qui est de la natation.

En effet, deux fois plus de femmes que d'hommes ne savent pas nager, trois fois plus d'ouvriers que de cadres. C'est ainsi que la région des Hauts-de-France, dont je suis fière d'être une élue, compte le plus grand nombre de non-nageurs. Pourtant, l'excellence sportive peut être un véritable modèle pour nos jeunes, et un faire-valoir pour notre région, dont on parle trop par rapport à ses difficultés sociales et économiques, sans montrer les belles réalités qui peuvent être les siennes.

J'en veux pour preuve deux champions olympiques de natation issus des Hauts-de-France, Fabien Gilot et Marc-Antoine Olivier. Ce dernier est depuis dimanche champion du monde en eau libre. Ils sont tous deux issus de la ville de Denain, dont je suis maire.

Madame la ministre, le précédent quinquennat a pris l'engagement d'un plan d'aide massive en faveur du bassin minier, dans lequel figure une proposition portée par votre prédécesseur, M. Patrick Kanner, relative à la réhabilitation de piscines existantes. *Quid* de cet engagement, afin que nos territoires les plus en difficultés puissent continuer à donner à la France de beaux champions ?

**M. Daniel Percheron.** – Comme tous mes collègues, je veux dire ici à quel point Mme la ministre m'impressionne et, comme j'ai déjà eu l'occasion de lui dire, combien elle nous a fait rêver. Je suis persuadé qu'elle sera une ambassadrice remarquable, incomparable, avec un budget tout à fait limité. J'ajoute qu'elle succède à un très bon ministre, Patrick Kanner, qui vient de ma région.

Madame la ministre, le budget du Sénat est inférieur à celui des dix principaux clubs de football dans le monde. Pourtant, la majorité à laquelle vous appartenez semble le trouver un peu trop confortable. Je souhaiterais par conséquent vous interroger sur le rôle de l'argent dans le sport. Pensez-vous qu'on puisse avoir un jour, avec une championne comme vous, une sorte d'exception sportive française ? Nous avons, dans le domaine de la culture et du cinéma, su résister. Envisagez-vous, vis-à-vis de ce fleuve d'argent qui peut tout emporter dans le sport, des mesures qui en limiteraient l'influence ?

**Mme Laura Flessel, ministre des sports.** – S'agissant de la natation, nous disposons d'un autre chiffre, celui de 500 noyés chaque année.

Certaines communes ne sont pas dotées de piscine et d'autres ferment durant les vacances. Il faut donc harmoniser les ouvertures. Nous essayons de trouver des animateurs et

des sauveteurs qui puissent utiliser ces installations. Nous sommes à ce sujet en contact avec les territoires et les fédérations.

Aujourd'hui, les budgets sont tendus. On doit donc chercher à mutualiser les installations plutôt qu'à en créer de nouvelles. La construction de la piscine de Saint-Denis dans le cadre des Jeux olympiques de 2024 répondra à la carence qui existe dans cette commune.

On ne pourra arrêter le programme « J'apprends à nager », dont les résultats sont concluants, mais il faudra reconsidérer certains projets, qui peuvent être retardés au profit d'autres priorités.

Par ailleurs, il ne s'agit pas de contrarier la Fédération française du sport d'entreprise (FFSE), mais d'ouvrir des possibilités pour permettre aux salariés des entreprises une pratique plus intensive. Le CNOSF a développé des programmes auprès des entreprises pour assurer l'initiation en club. Notre objectif est de travailler avec tous les acteurs à l'intérieur de chaque entreprise. Nous ne serons pas en compétition, mais à la recherche d'une harmonie, en collaboration avec le ministère du travail.

S'agissant du « décret Blanquer », nous sommes en étroite relation avec les syndicats représentant les animateurs. Par ailleurs, nous sommes en train de créer une feuille de route avec le ministre de l'éducation nationale. Il faut commencer très tôt à parler de bien-être, d'éducation et de culture, en y associant un élan de patriotisme et de fierté.

Une action interministérielle sera menée en concertation avec Mme Vidal au sujet des STAPS afin de permettre aux champions en reconversion de bénéficier de tronc communs pour basculer dans la vie active. Nous attendons le retour.

Nous avons également rencontré Mme Buzyn, et espérons travailler avec les collectivités locales et régionales, les mutuelles, en intégrant ceux qui le souhaitent. C'est un travail long et minutieux. Le mot « sport » fait peur. Nous veillons donc à maîtriser le vocabulaire. Les 500 maisons de santé offriront une possibilité à tout un chacun de pouvoir participer. Nous serons également en relation à cette fin avec les agences régionales de santé (ARS). Ma directrice de cabinet est une ancienne directrice d'hôpital et a été directrice de l'ARS Océan indien. Nous sommes donc en pleine structuration.

Il s'agit de chantiers ambitieux, mais réussir la mutualisation permettra d'être plus pertinents en matière de présentation budgétaire. Il va falloir travailler deux fois plus, être harmonieux, plus efficient, et chercher à perdre le moins de temps possible.

Je n'utiliserai pas de fleuret moucheté pour défendre mon budget !

Je suis personnellement passée par la reconversion. Ce volet est aujourd'hui insuffisamment travaillé. Certains champions se retrouvent à Pôle emploi. Je veux plus que la Fondation pour le pacte de performance. Il existe des indicateurs qui démontrent deux ans avant la fin de la carrière que le sportif se rapproche de la porte de sortie. Cette période est importante si l'on veut qu'il soit formé et compétitif, soit en tant que chef d'entreprise, soit en tant que salarié d'une entreprise ou d'une association.

Il convient donc de prévoir des formations et des accompagnements. C'était l'objectif de Rio 2016. Le but actuel est de valoriser les champions, mais aussi les accompagnants, comme les entraîneurs.

S'agissant du sport sur ordonnance, nous sommes en contact avec Mme Buzyn et améliorons le cahier des charges.

Quant au dopage, on ne peut organiser de compétition sans éthique. Nous avons tiré un bilan des actions de l'ARJEL et de ce que demandent le CIO et l'Agence mondiale antidopage (AMA).

Il nous faut davantage investir dans la recherche et l'international. Nous en avons également parlé avec Mme Vidal. Nous allons donc nous rapprocher de l'AMA, de l'Europe et de l'intergroupe à Bruxelles, afin d'avoir un fonctionnement rapide, inclusif, pour continuer à être pertinent. L'AMA était heureux d'entendre ce discours. C'est une obligation pour nous.

Vous avez parlé du dopage des sportifs de haut niveau. Il existe aussi un dopage dans le milieu amateur. Il faut donc s'atteler à la prévention et à la sanction.

Je souhaite travailler avec vous en profondeur, et que nous nous engagions sur le long terme, afin d'être efficaces et cohérents. Ceci va nous faire gagner du temps. Je n'entends pas gagner seule. Je me ferai un plaisir d'échanger avec vous.

S'agissant des MMA, Bertrand Amoussou m'a permis, durant les quatre dernières années de ma carrière, de travailler l'agressivité canalisée à l'encontre d'un adversaire, après l'arrivée massive des pays asiatiques. Les Coréennes, en particulier, ne faisaient rien jusqu'à la dernière minute de l'assaut, alors que notre jeu est basé sur le dialogue. Ceci nous avait déstabilisées. Bertrand Amoussou m'a conseillé de me rapprocher du sport de combat, du judo et de la lutte, pour reprendre confiance en moi et imposer mon jeu. Il m'a présenté le MMA et on a ensuite lancé un observatoire.

La pratique augmentant, mieux vaut travailler en connaissance de cause et analyser les transformations de comportement. La porte n'est pas close. Il s'agit juste de coller à la réalité, de comprendre les cheminements et les valeurs.

Enfin, avant d'être ministre, le sport féminin et le sport pour les personnes en situation de handicap constituaient déjà pour moi deux sujets majeurs. Je continuerai donc à m'en préoccuper. Le 5 septembre aura lieu à Valence une journée intitulée « Sport au féminin ».

Quant à la transformation de l'environnement pour les personnes en situation de handicap, les Jeux olympiques et paralympiques permettront de faire avancer la question. Ceci a été pris en compte dans la candidature de Paris pour 2024.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Le Sénat a beaucoup soutenu la candidature de Paris et la commission a procédé à beaucoup d'auditions.

*La réunion est levée à 18 h 10.*

**Mardi 25 juillet 2017**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

**Audition de M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État chargé du numérique**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Mes chers collègues, nous accueillons M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État chargé du numérique, rattaché au Premier ministre, rattachement qui a, du reste, son importance. Monsieur le ministre, nous partageons la compétence en matière de numérique avec la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, compétente pour le développement du réseau et des infrastructures afférentes, tandis que notre commission s'attache aux novations scientifiques et techniques, ainsi qu'aux nouveaux usages culturels et à la structuration progressive de l'économie numérique. Notre commission est d'ailleurs aguerrie dans ce domaine, puisque la mutation des usages a commencé à travers la culture, et plus particulièrement, dans le secteur musical. Au cours de cette audition, nous évoquerons l'évolution numérique de notre société, des médias et de la presse, ainsi que de l'industrie du livre au sujet de laquelle nos auditions ont été saluées par certains comme avant-gardistes. En effet, le Sénat fut l'initiateur de l'harmonisation des taux de la TVA sur le livre numérique avec celui applicable au livre papier, évolution qu'il a poursuivi avec la presse. Afin de suivre au mieux l'ensemble de ces questions, un groupe d'études « société numérique, nouveaux usages, nouveaux médias », rattaché à notre commission et présidé par notre collègue Loïc Hervé, qui siège également à la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), rassemble des membres issus de l'ensemble des commissions du Sénat. Nous sommes impatients de vous entendre exposer votre feuille de route dont les conséquences sur notre société, que ce soit sur le monde du travail, l'accès à la connaissance et les échanges à travers le monde, ainsi que, de façon plus générale, l'évolution socio-économique et politique, sont considérables.

**M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État chargé du numérique.** – Madame la présidente, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, je vous remercie de votre invitation et de l'intérêt que vous portez à mes travaux. Le Gouvernement a rappelé, notamment lors de la récente Conférence nationale des territoires, que le dialogue avec le Parlement était essentiel. Je suis un parlementaire élu, qui n'a certes pas encore siégé, d'une circonscription populaire de Paris. Je partage avec vous l'idée que la connaissance et la proximité avec nos concitoyens, ainsi que la conscience au quotidien de leurs usages, sont tout aussi importants que les communications des lobbys et les analyses des experts. Les usages du numérique au quotidien sont au cœur du projet que j'ai d'abord porté auprès du candidat Emmanuel Macron pendant la campagne, avant d'en avoir la charge au Gouvernement.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication est la première commission parlementaire devant laquelle je vais exposer l'intégralité de ma lettre de mission. Je suis très heureux que cette présentation ait lieu au Sénat et je vous en remercie à nouveau.

La transition numérique avive de nombreux enjeux relatifs à la transformation de la société et des territoires. Elle suscite également de réelles opportunités pour rapprocher les citoyens et pour améliorer leurs relations avec les élus. Malheureusement, elle génère, dans le même temps, des inquiétudes et accroît les inégalités existantes, lorsqu'elle n'en suscite pas

de nouvelles que nous n'avions pas forcément envisagées lors des grands déploiements et de la transformation numérique du service public. En effet, cette dernière a généré ses propres externalités négatives. Il nous faut donc analyser collectivement ces opportunités, voire les provoquer, afin d'en tirer toutes les conséquences dans les différents secteurs d'activités comme celui de la culture qui a connu une révolution dans l'accès et la découverte.

J'ai pu, au gré de mes seize années d'expérience dans ce secteur, mesurer les transformations induites par le numérique. Si les familles populaires et les classes moyennes sont en grande partie connectées, il reste encore une marge de progression.

Ma feuille de route comporte cinq piliers. Le premier pilier, que je qualifierai de numérique économique, vise à accélérer la croissance et l'innovation. Le deuxième, consacré au numérique public, consiste à réinventer la puissance publique. Le troisième, - le numérique inclusif - entend faire du numérique une chance pour tous. Le quatrième répond aux enjeux de la confiance, de souveraineté et de sécurité. Le cinquième, enfin, concerne la diffusion du numérique sur l'ensemble du territoire.

Le premier pilier, économique dans son approche, vise à l'accélérer la croissance et l'innovation avec le numérique. La France dispose d'atouts pour s'imposer, au cours des cinq prochaines années, comme un pays d'innovation. Il faut que la France devienne la nation des start-ups et un écosystème de référence en Europe, qu'elle attire les talents et crée des emplois grâce au numérique et à l'innovation. Il s'agit également de faire de la France le plus grand innovateur des TPE-PME de l'économie traditionnelle, alors qu'elle n'occupe aujourd'hui que le seizième rang mondial.

S'agissant du deuxième pilier, qui vise à redéfinir la puissance publique avec le numérique, nous avons annoncé notre souhait de créer un État-plateforme. Il s'agit de mettre en œuvre les conditions de l'innovation publique et de l'inclusion de nouveaux acteurs que peuvent être les collectivités territoriales, les administrations ainsi que les acteurs privés. Il importe que l'infrastructure numérique de l'État allie performance et humanité pour optimiser son organisation, tout en améliorant la valeur fournie aux usagers, sans jamais exclure.

Une telle exigence me conduit au troisième pilier que constitue le numérique inclusif et qui repose sur les deux éléments-clés : l'accès et l'usage. D'une part, l'accès, sur lequel nous travaillons avec Jacques Mézard et Julien Denormandie, implique la couverture numérique du territoire au sujet de laquelle deux annonces ont été faites, ici-même, par le Président de la République : l'extension du haut et très-haut débit pour tous les Français en 2020, avant que ne soit généralisée la couverture en très-haut débit en 2022. L'étape de 2020 est essentielle, puisque nous ne pouvons attendre qu'il y ait la fibre optique sur l'ensemble du territoire pour que tous les Français reçoivent un débit convenable. Ce sujet nous occupera cet été avec mon collègue Jacques Mézard. Nous avons déjà rencontré les opérateurs nationaux et locaux, ainsi que les représentants des collectivités territoriales afin de trouver des solutions de concert avec l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Des pistes, notamment en matière de répartition des financements entre la puissance publique et les opérateurs, se dégagent d'ores et déjà. Ceux d'entre vous qui rencontrent régulièrement leurs administrés en milieu rural ne peuvent que se faire l'écho de l'urgence la plus absolue. Loin de n'être que l'expression d'une simple impatience, il s'agit, à mon sens, d'une exigence numérique légitime, alors que l'e-commerce se généralise, que les services publics n'ont jamais été aussi accessibles numériquement et les familles n'ont jamais

été autant connectées, certains territoires demeurent privés d'un accès numérique de qualité. Une telle situation est inacceptable !

Les usages représentent la partie invisible du numérique, qui n'a pas été prise en compte lors du précédent quinquennat. Pour 20 à 30 % des Français, l'utilisation même du numérique – quand bien même l'accès leur serait assuré – s'avère compliquée et ce, pour plusieurs raisons : très grand âge, maladie, handicap ou encore maîtrise insuffisante de la langue. Ainsi, le rendez-vous numérique obligatoire dans les mairies, évolution positive pour la grande majorité de nos concitoyens, à l'exception de ceux pour lesquels cette obligation s'est avéré une quasi-punition. Il importe de trouver des solutions pour ces personnes. L'inclusion numérique dans les usages comme la médiation numérique feront l'objet d'un profond travail du Gouvernement, en collaboration avec les collectivités territoriales. Il nous faut être capables, au moment de la mise en œuvre de la transformation numérique de l'État et du lancement de nouveaux services publics numériques, d'améliorer cette situation. Ma circonscription, où la non-maîtrise de la langue et le handicap sont deux sujets récurrents, ne compte plus que deux lieux de médiation numérique qui ne parviennent pas à traiter l'intégralité des demandes des usagers. Le Président de la République et le Premier ministre sont pleinement conscients d'une telle situation. Il est manifeste que ce sujet implique l'engagement de tous et sera à l'origine d'une dépense nouvelle qui ne figure ni dans les budgets habituels des ministères ni dans ceux des établissements ou des collectivités territoriales.

La confiance dans l'espace numérique représente le quatrième pilier de ma feuille de route et renvoie à l'ensemble des questions de souveraineté numérique, aux droits et libertés fondamentales dans l'espace numérique et à la cybersécurité qu'il va nous falloir appréhender dans sa globalité : avec le ministère des armées pour le volet défense, comme avec les autres ministères chargés de la sécurité civile. La France, grâce à une haute protection des sites sensibles de l'État et de nos grandes entreprises, a plutôt été protégée lors des attaques récemment survenues. En revanche, un tel constat ne vaut guère pour les entreprises moyennes et encore moins, voire pas du tout, pour nos concitoyens ! Il faut développer la culture de la cybersécurité, afin que les Français, à tous les âges, aient conscience de l'usage de leurs données et de la sensibilité des outils qu'ils utilisent.

Enfin, le cinquième pilier concerne la diffusion du numérique dans l'ensemble des secteurs d'activité : on parle ainsi de « numérique agriculture », ou encore de « numérique éducatif » ou de « numérique environnemental ». Cette diversité renvoie à la place de mon secrétariat d'État auprès du Premier ministre. Porter ces sujets et soutenir les autres ministères ; telle est la philosophie de mon secrétariat d'État auquel sont rattachés des experts numériques issus de diverses administrations. D'ailleurs, la totalité des lettres de mission ministérielle comprend un volet consacré à la transformation numérique. C'est pourquoi, si vos questions portent sur des actions relevant d'autres ministères, je ne pourrai que vous préciser les modalités du soutien de mon secrétariat d'État et vous renvoyer, le cas échéant, à d'autres déclarations, faites ou à venir, des ministres concernés.

**M. Loïc Hervé.** – Nous sommes très heureux, monsieur le ministre, de constater que le numérique, que ce soit à travers les questions de ses usages ou de son déploiement, soit pris en charge par le Gouvernement et évoqué dans les principales déclarations du Président de la République, à Versailles ou dans ces murs. Pour les élus locaux que nous sommes encore pour certains d'entre nous, atteindre les objectifs de 2020 et de 2022 va nécessiter de considérables efforts financiers et organisationnels. De même, le dialogue avec les opérateurs va devoir changer de nature. Pour avoir mené ce combat en faveur de la couverture mobile

lors de l'examen de la loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, je suis conscient que le secteur des télécoms est influent et puissant. Vous aurez donc besoin de l'appui des sénateurs pour mener votre mission, dont les enjeux sont divers et concernent la croissance économique, l'égalité, la culture et l'éducation, mais aussi la sécurité, dans les milieux ruraux autant qu'urbains. Vous n'avez pas directement abordé dans votre intervention liminaire l'ensemble des dérives du numérique et, en particulier, le piratage. Je pense notamment à Hadopi, sur l'avenir duquel nous avons, avec ma collègue Corinne Bouchoux, présenté un rapport. Nous n'avons pas obtenu de vrai positionnement du Gouvernement précédent et la Hadopi suscite de nombreuses interrogations, en matière de protection des droits des auteurs et de l'accompagnement à l'éducation numérique. D'ailleurs, notre commission s'occupe à la fois du numérique et des affaires éducatives. Nous avons participé à une table-ronde d'Emmaüs-Connect sur la situation des laissés-pour-compte du numérique. L'accès au numérique pour tous présente une dimension autant éducative que coercitive et implique la capacité de lutter contre un certain nombre de dérives. Avec ma collègue Sylvie Robert, nous représentons le Sénat à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) où sont abordés, chaque semaine, des sujets aux incidences réelles. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous livrer votre vision du devenir de cette institution dans ce contexte de réécriture de la loi du 6 janvier 1978, suite à l'entrée en vigueur du Règlement européen, qui interviendra au Parlement à l'automne ?

**Mme Corinne Bouchoux.** – La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) va traiter également de la réutilisation des données publiques, qui constitue l'un des éléments très importants de la nouvelle économie que vous appelez de vos vœux. Or, le nombre de saisines de cette instance est passé de 6 500 en 2014 à 9 100 en 2017, et ce chiffre devrait être dépassé d'ici à la fin de l'année. Le peu d'argent qui restait a été employé à sécuriser le site Internet devenu obsolète. Comptez-vous obtenir auprès du Premier ministre que les délais de traitement des demandes, qui sont passés de trente-six à soixante-dix-huit jours et suscitent d'ores et déjà l'impatience légitime des usagers, ne s'allongent pas encore ? Alors que les demandes d'utilisation des données s'accroissent de manière sensible, comment comptez-vous aider la CADA pour qu'elle puisse assumer sa mission et favoriser l'émergence de l'Open data ?

**Mme Françoise Laborde.** – J'ai pu consulter, sur votre site, votre lettre de mission que vous venez de nous retracer. La Conférence nationale des territoires a déjà apporté quelques réponses à la demande légitime en faveur de la connectivité généralisée. Avec la fibre, il me semble difficile de respecter les échéances de 2020 et de 2022 qui ont été annoncées. Le satellite fournirait une technologie certainement plus rapide pour y parvenir et il me paraît intéressant de l'aborder. Par ailleurs, la question de l'éthique des technologies est vaste et peut inclure jusqu'à des actes de terrorisme et de cyberattaque de grande ampleur. Comment peut-on gérer une telle menace ? Je m'interroge enfin sur le devenir de notre administration puisque, si l'on va de plus en plus vers le numérique, le nombre des difficultés liées à la CNIL augmente. Vous avez insisté sur la transversalité avec les différents ministères : j'espère que vous serez précis conformément aux exigences mentionnées par votre lettre de mission. En effet, à en juger par l'ensemble des auditions ministérielles auxquelles nous avons procédé depuis le début de cette législature, chaque département ministériel entend faire œuvre de transversalité. Or, il faut s'assurer que cette transversalité affichée ne conduise les ministères à se défausser les uns sur les autres, lorsqu'il leur faudra assumer leurs responsabilités.



**M. Guy-Dominique Kennel.** – Vous avez effectué récemment un déplacement en Estonie autour du thème de la dématérialisation administrative, mais vous auriez également pu vous rendre dans le département du Bas-Rhin, que j’ai eu l’honneur de présider, pour étudier l’aménagement numérique du territoire. En 2008, j’ai lancé le projet numérique « innovation pour l’autonomie », qui était destiné aux personnes âgées, qui se déclinait en trois axes : former à l’utilisation des réseaux ou de l’informatique, développer la domotique pour sécuriser le maintien à domicile – ce qui a conduit au développement, dans notre département, d’une centaine de produits commercialisés à cette fin - et numériser le suivi médico-social, *via* notamment l’introduction d’un dossier médical partagé ; démarche qui a notamment permis à la Sécurité sociale de réaliser de réelles économies. J’ajouterai une dernière illustration : l’infirmière, avant d’effectuer sa tournée matinale, est en mesure de prioriser ses visites en fonction de l’état de ses patients avec lesquels elle peut correspondre en ligne. Les départements du Bas et du Haut-Rhin, en partenariat avec la région Alsace, se sont lancés dans la mise en œuvre du numérique qui passe par la fibre à domicile. Nous serons ainsi en mesure d’honorer l’échéance de 2020. Vous êtes donc le bienvenu en Alsace pour vous rendre compte de notre expérience dans ce secteur d’avenir !

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Monsieur le ministre, le hasard du calendrier a fait que ce matin un groupe de travail issu de notre commission a présenté à la presse un rapport sur la culture et le handicap. Nous avons conclu qu’il fallait gagner en lisibilité et surtout en transversalité en matière de politiques publiques. Quelles sont les actions spécifiques de votre feuille de route, ou figurant dans votre lettre de mission, plus spécifiquement destinées à éviter que le numérique n’aggrave les situations d’isolement des personnes en situation de faiblesse ou de handicap déjà constatées ? Des actions spécifiques pourraient-elles, le cas échéant, se corréler avec les préconisations que nous avons exposées ce matin ? Dans l’hypothèse où cette question relèverait de votre compétence ministérielle, nous aurions souhaité obtenir des informations sur l’intelligence artificielle aux conséquences immenses sur l’innovation et sur l’organisation sociale. Des fonds ont d’ailleurs été mobilisés pour créer un consortium public-privé dans ce secteur.

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Comment comptez-vous œuvrer pour assurer la couverture aux échéances de 2020 et de 2022 ? Nous avons, comme parlementaires, été destinataires d’une lettre de l’opérateur SFR-Altice nous enjoignant de le laisser œuvrer, en l’absence d’une action concrète de l’État. À ma grande surprise, notre collègue Michel Pélieu, président du Conseil départemental des Hautes-Pyrénées, a confirmé que d’autres opérateurs, comme Orange, auraient assuré par eux-mêmes la couverture, sans que son Conseil départemental n’ait eu à engager les fonds, de l’ordre 230 millions d’euros, estimés nécessaires. Inutile de vous dire que dans le Bas-Rhin, le Calvados, l’Aveyron ou le Tarn, ce genre d’affirmation nous laisse pantois ! Nous aimerions aussi comprendre le jeu des acteurs !

**M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d’État.** – Moi aussi !

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Et surtout connaître un minimum d’équité sur le territoire national. Ou alors, on se laisse gouverner par le hasard. Pourriez-vous, monsieur le ministre, nous donner votre vision des choses ?

**Mme Sylvie Robert.** – Mon collègue Loïc Hervé vous a posé la question du devenir de la CNIL. Comment l’envisagez-vous, au-delà de la transmission du règlement européen, à la fois dans son contenu et ses prérogatives, notamment en matière de sanctions ? Par ailleurs, j’évoquerai la question de l’optimisation fiscale qui est notamment celle de l’opérateur Google. Nous avons parlé à maintes reprises des GAFA lors de notre audition de

Mme Françoise Nyssen. Où en est-on sur cette question ? Enfin, s'agissant des droits d'auteur et des droits voisins, quelle est votre ambition sur ces thématiques, pour nous, récurrentes ?

**M. Jean-Léonce Dupont.** – Je suis très fier d'être encore président du Conseil départemental du Calvados, qui a joué un rôle pionnier dans le domaine du numérique, et je rejoins les propos tenus par mon collègue du Bas-Rhin. En effet, nous avons pris un certain nombre d'initiatives, que ce soit dans le domaine de l'accompagnement scolaire, avec les systèmes d'études à la disposition de tous les collégiens, dans celui de l'information géographique accessible à toutes les collectivités, la numérisation totale des dossiers d'allocations personnalisées d'autonomie (APA), ou encore la modernisation interne de l'ensemble de l'administration qui tend, effectivement, à devenir une e-administration. Nous souhaitons prolonger ces initiatives en déployant un réseau d'initiative publique, avec la fibre optique, pour couvrir l'ensemble du territoire départemental, y compris le rural profond. Vous n'êtes pas sans connaître l'histoire de ces réseaux d'initiative publique. Il avait été décidé que les opérateurs historiques préempteraient les réseaux dans certaines zones, tandis qu'il faudrait attendre pour les autres zones. Aussi, ils ont logiquement choisi les zones les plus urbaines et ont laissé de côté les territoires ruraux et semi-ruraux. Dans le Calvados, qui compte 660 000 habitants, l'opérateur historique a préempté l'agglomération de Caen et la ville de Lisieux *intramuros*, soit le tiers de la population départementale. Nous avons donc, très tôt, pris l'initiative du déploiement d'un réseau d'initiative publique pour couvrir l'ensemble du département en trois phases successives ; la première se terminant à la mi-2018 et couvrant 80 % de l'ensemble des foyers. Aujourd'hui, le Calvados est le troisième département le plus connecté, après Paris et les Hauts-de-Seine ; ce qui s'avère très satisfaisant pour un département à dominante rurale. Notre réseau est déployé et le jeu des opérateurs consiste à ne pas y venir. Ils faisaient pourtant partie de l'appel à concurrence et ont même cherché, une fois le réseau déployé, à nous imposer des conditions techniques aberrantes, au prétexte fallacieux que celui-ci n'était pas opérationnel. Cette stratégie me semble consister avant tout à attendre l'échec de ce réseau construit sur fonds publics pour le reprendre à bas prix. J'attends vraiment de vous une action extrêmement forte ; c'est vous dire la confiance que j'ai en vous ! Dans le département du Calvados, outre l'agglomération caennaise, une première initiative avait été prise, *via* l'intercommunalité de Cœur-Côte-Fleurie de Deauville-Trouville, en faveur de la fibre totale et pour laquelle je vous demande d'assurer le basculement total du fil cuivre sur la fibre afin d'obliger l'ensemble des opérateurs à y venir. Cela entraînerait une accélération de l'accès dans le cadre d'un modèle économique viable. Les déclarations de certains acteurs, rappelées par notre collègue Philippe Bonnacarrère, relèvent avant tout d'un positionnement marketing qui fait fi de la réalité et des déclarations récentes du Président de la République. Monsieur le ministre, vous pourriez déjà très fortement accélérer le nombre de personnes connectables, si vous étiez en mesure d'inciter gentiment les acteurs opérationnels à venir sur les réseaux d'initiative publique existants !

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Lors du dernier Festival de Cannes durant lequel nous traitions avec notre présidente des problèmes de droits d'auteur liés à l'évolution numérique, une ancienne commissaire européenne a déclaré que le numérique avançait à grand pas, tandis que parlaient les politiques. Ses propos soulignaient alors le *hiatus* entre la vivacité du calendrier économique suivi par le secteur numérique et la lenteur effroyable des institutions et de la législation à en réguler le cours. Ce décalage va manifestement grandissant. Google vient d'être condamné à deux milliards d'euros d'amende par l'Europe, au terme d'une procédure longue de sept ans ! Entre ce qui avance dans la réalité et les pouvoirs publics qui essaient de suivre, la situation est irrattrapable. Face aux nouveaux acteurs du numérique, dont le mode de fonctionnement est anglo-saxon et les modèles de valeur ne sont pas les

nôtres, la France dispose de réelles capacités et est en mesure de piloter des projets européens, forte de son influence. Mais comment pourrions-nous nous positionner, au niveau européen, de façon concurrentielle face aux opérateurs pour le moment américains et bientôt chinois ?

**Mme Claudine Lepage.** – Lors des dernières élections législatives, il était prévu que les Français puissent voter par Internet comme en 2012, au niveau national, et en 2003, au niveau local. Or, cela n’a pas été possible : d’une part, les tests sur la technologie utilisée n’ont pas été concluants et, d’autre part, un risque de piratage, forme de cybercriminalité, a été découvert. Ne pensez-vous pas que le vote par Internet permettrait d’augmenter la participation aux élections de nos compatriotes à l’étranger et en France ? Cette question concerne également le ministère de l’intérieur et celui des affaires étrangères, mais vous pourriez être moteur dans cette affaire.

**Mme Dominique Gillot.** – Je souhaiterais vous interroger sur la mise en œuvre du décret d’application créant le Centre-relais téléphonique (CRT) conformément aux dispositions de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique, qui va permettre aux personnes sourdes de disposer d’un meilleur accès téléphonique. Ce décret implique la réalisation d’un certain nombre d’actions concrètes, alors que les membres du Conseil national consultatif des personnes handicapées expriment leur impatience. La loi pour une République numérique prévoyait également la mise en accessibilité, pour les personnes handicapées, des services de communication au public pour tout type d’informations sous forme numérique. Sur ce point, qui nécessite de nombreuses mesures préalables, aucun décret n’a, pour le moment, été pris. En outre, lors des débats sur cette loi, nous étions parvenus à faire adopter l’exception « *Text and Data Mining* » (TDM), très attendue par la communauté universitaire et véritable sujet de souveraineté scientifique. Quel est ainsi le calendrier de parution du décret d’application de cette mesure ? Par ailleurs, je rejoins les propos de notre collègue Brigitte Gonthier-Maurin sur l’accessibilité numérique des personnes en situation de handicap dans les domaines de la culture et de la citoyenneté. Enfin, quel est le devenir du rapport « France – intelligence artificielle : pour le développement des technologies d’intelligence artificielle », remis en mars dernier au Gouvernement qui préconisait, notamment, de dresser une cartographie des différents centres de recherche, afin de conforter les atouts de la France au niveau européen ?

**Mme Maryvonne Blondin.** – Je souhaite également vous interroger au sujet de la loi pour une République numérique et plus précisément sur son article 69, qui prévoyait la mise en place de stratégies de développement des usages et des services numériques. Alors que l’Agence du numérique devait établir un cadre et créer une plateforme numérique, où en sommes-nous aujourd’hui ?

Allez-vous continuer à soutenir et développer les Métropoles French Tech qui ont été mises en place ?

Si les zones de montagne ont été évoquées par mes collègues, je souhaite, en tant que sénatrice du Finistère, citer les îles où le numérique est également un sujet important. Alors que les collectivités locales investissent énormément, notamment dans mon département, certaines difficultés subsistent pour connecter l’ensemble des habitants de ces territoires isolés.

**M. Jean-Claude Luche.** – Dans un département comme l’Aveyron, dont j’étais président jusqu’il y a encore quelques semaines, les chefs d’entreprises subissent une double peine : leurs entreprises accèdent au très haut-débit entre trois et six ans après leurs

concurrents et lorsqu'ils obtiennent cet accès, ils doivent le financer au travers de l'imposition locale.

Dans mon département, un syndicat mixte dédié à cette problématique a été créé. Il rassemble le Conseil départemental, le Conseil régional et des communautés de communes qui y reversent l'équivalent de 10 euros par habitant, tous les ans, pendant quinze ans. Cet effort est considérable compte tenu des moyens présents et à venir de nos collectivités. La mise en œuvre du numérique passe par la réalisation de l'investissement autant que par l'animation des réseaux. Or, si le syndicat mixte prend en charge ce premier aspect, nous avons en revanche beaucoup de difficultés à mobiliser les opérateurs sur le second, comme le soulignaient Jean-Léonce Dupont et Philippe Bonnacarrère. Un département comme le mien n'est pas rentable pour eux et il faut taper très fort sur la table pour se faire entendre. Vous êtes le seul interlocuteur à qui nous pouvons nous en remettre.

Le Président de la République et le Gouvernement ont affiché leur volonté mais pouvez-vous aujourd'hui nous apporter des précisions sur le calendrier des mois à venir afin que nous puissions relayer cette information au sein de nos territoires auprès des citoyens qui nous sollicitent. La place du Capitole de Toulouse est connectée, la place de la Comédie à Montpellier est connectée, les Champs-Élysées sont connectés, mais *quid* de nos campagnes ? On n'y voit la connexion que de très loin et ce manque vient s'ajouter à d'autres car, souvent, nous ne disposons pas non-plus du TGV ou d'aéroports...

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Vous avez souligné que les usages n'avaient pas été traités pendant le quinquennat précédent. Il est vrai que la loi pour une République numérique a fixé un cadre et une incitation à l'ensemble des acteurs, quelle que soit leur activité. La question de la stratégie pour une souveraineté numérique est également, de mon point de vue, un préalable nécessaire.

Si vous avez bien évoqué la souveraineté, je constate que vous ne l'avez fait que sous l'angle de la cybersécurité. La souveraineté n'est pas synonyme de repli sur soi ou de protectionnisme. Cela n'a rien de ringard ou de conservateur et correspond à la volonté de se lancer dans la mutation numérique pour en faire un outil de progrès. La souveraineté pose la question de savoir comment maîtriser cet outil, afin de ne pas devenir une « colonie européenne du numérique », pour faire référence au titre d'un rapport dont j'ai été à l'origine en 2013. Quelle est votre vision à cet égard ? Sommes-nous dans une stratégie offensive et volontariste afin de maîtriser notre propre destin ? Serez-vous le *CTO* (*Chief Technology Officer* ou Directeur de la technologie) du Premier ministre, à la manière de ce qui s'est passé aux États-Unis ? Le Président Obama avait perçu le numérique comme un enjeu stratégique transversal et politique essentiel au point d'avoir nommé une personne à ce poste. Au-delà de la cybersécurité, avez-vous les moyens de développer notre souveraineté au travers d'une politique industrielle offensive ? Alors que nous devrions être en train d'ancrer une industrie numérique en Europe, nos *startups* sont, au contraire, rachetées par les géants américains. Nous ne possédons qu'une « licorne » : BlaBlaCar. Cette hémorragie des talents est dommageable car nous en possédons véritablement en France. Les grandes nations qui possèdent une industrie technologique l'ont obtenue grâce à des politiques volontaristes. Ces politiques emportent certes des enjeux de fiscalité mais la souveraineté ne s'y résume pas ; elle est aussi en lien avec les problématiques de protection des données ou de politique industrielle offensive, par exemple. Je regrette également certains abandons de souveraineté intervenus ces derniers mois. Ils ont consisté, pour le ministère de l'Éducation nationale, à contracter avec Microsoft sans réel appel d'offre, ou, pour certains autres ministères, à faire de même avec des Cisco ou autres Palantir dont on sait qu'ils ont été « filiales » de la

*National Security Agency* (NSA). Comment donc éviter cette porosité, qui devient assez insupportable, avec des géants extra-européens comme Google qui exerce un lobby intense à l'échelle nationale et européenne ? Nous sommes naïfs car nous nous livrons pieds et mains liés et ne serons jamais maître de notre destin dans ces conditions !

Cette question est essentielle. Nous sommes peut-être à un tournant car votre prise de fonctions et votre rattachement au Premier ministre représentent sans doute une vraie opportunité d'avoir enfin une politique volontariste. Comme l'évoquait Jean-Pierre Leleux au sujet de la condamnation de Google, la commissaire européenne en charge du dossier a fait preuve de courage et il est important de la soutenir.

**M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État.** – Je commencerai par la couverture numérique du territoire et les annonces que nous avons faites sur le sujet avec messieurs les ministres Mézard, Denormandie et Griveaux. La situation est celle que vous avez rappelée. En matière de couverture très haut débit, il existe trois types de zones aux problématiques distinctes : les zones très denses, les zones d'appel à manifestation d'intention d'investissement dites zones « AMII » et les zones correspondant à des réseaux d'initiative publiques, dites zones « RIP ». En parallèle se pose la question de la couverture mobile du territoire qui se partage en zones blanches, en zones grises et en zones gris-foncé, ces dernières correspondent à des zones déployées, mais où la « connectivité data » est trop faible.

Notre première démarche a été d'établir une cartographie des acteurs. Ils comprennent nos grands opérateurs historiques et les opérateurs nouveaux qui interviennent sur les RIP et sont de différentes natures : financeurs, déployeurs, opérateurs. Ils comptent également les collectivités territoriales, qui se scindent en plusieurs catégories : celles qui ont déjà investi, celles qui ont des projets, celles qui n'en ont pas les moyens, et celles qui n'en ont pas envie. Ces dernières sont peu nombreuses car les projets sont suffisamment matures et peu n'ont pas déjà démarré. D'autres acteurs publics sont également présents : ils comptent le secrétariat d'État au numérique, le ministère de la cohésion des territoires et le Plan France Très Haut Débit auquel nous avons présenté les objectifs d'une couverture haut et très haut débit d'ici 2020 et d'une couverture très haut débit d'ici 2022. Nous leur avons demandé comment faire, qui paie et quelle est la faisabilité industrielle et technique de ces objectifs. Cette démarche est accompagnée de l'intention de ne pas bouleverser le marché. Il ne s'agit pas de percevoir en un acteur comme la solution définitive. Notre philosophie générale est comparable à de la broderie fine : nous cherchons des solutions particulières afin de résoudre l'équation sur chacun des trois types de zones, en fonction du contexte géographique et de l'état de déploiement du réseau, afin de pouvoir tenir nos objectifs annoncés pour 2020 et 2022.

Mon agenda officiel pour la journée d'hier a consisté en des réunions avec le président de la Fédération française des Télécoms, avec Xavier Niel, avec Stéphane Richard. Julien Denormandie va également tous les rencontrer individuellement car il s'agit des grands acteurs du secteur. Nous allons en outre rencontrer les petits et moyens acteurs du secteur que nous avons reçus collectivement il y a quelques semaines. Nous avons demandé à chacun de nous remettre des propositions engagées et créatives, nouvelles mais équilibrées, afin d'obtenir leur point de vue sur leur place d'acteur du numérique et les éléments qu'ils avaient à apporter. Certains ont répondu rapidement et publiquement à cette demande, d'autres ont besoin de plus de temps et ont souhaité répondre avant la fin du mois de juillet. Enfin, certains autres se sont mobilisés et ont demandé de pouvoir rendre une réponse en deux temps en traitant d'abord les moyens à disposition puis les solutions à des échelles géographiques précises. Nous avons, avec le ministère de la cohésion des territoires, souhaité trouver un

équilibre. N'ayez donc pas la peur d'un éventuel « grand soir », d'une volonté de mettre à terre les RIP, ou de transformer la philosophie des zones AMII, ni de casser ce qui fonctionne correctement dans les zones denses.

Il existe néanmoins des sujets. Vous abordiez celui des offres proposées à travers les réseaux. Rappelons que, dans les zones RIP, le réseau est loué contre un droit d'utilisation à des opérateurs *over-the-top* (OTT) qui y fournissent leurs propres services. Si le droit d'utilisation est répercuté sur le consommateur, il représente un coût d'entrée sur un nouveau réseau pour les opérateurs. Ces coûts d'interconnexion ne sont d'ailleurs pas forcément très élevés. Vous décriviez d'ailleurs le cas de certains opérateurs qui ont été des candidats au RIP et qui en ont été évincés.

Notre objectif est ici de recréer une ambition commune pour tous ces acteurs afin que tous obtiennent satisfaction : que les opérateurs aient des déploiements industriels qui leur permettent d'amortir leurs investissements, que chacun des acteurs puisse continuer à déployer son activité et, c'est là le principal, que les citoyens disposent *in fine* d'une connectivité Internet. Nous avons décidé de travailler sur ce sujet au mois d'août, sur la base des propositions rendues avant la fin du mois de juillet, afin d'établir des propositions et recommandations mi-septembre. Les administrations concernées, CNIL et ARCEP travaillent ensemble afin de trouver des solutions.

Le réseau mobile va jouer un rôle important dans l'atteinte des objectifs fixés, puisqu'il permettra en partie d'atteindre l'ambition de 2020 dans l'attente de la réalisation des projets de 2022. Les Français auront, au cours de ce quinquennat, à constater de véritables changements sur la couverture territoriale et celle des foyers car je souhaite réellement une couverture pour l'ensemble du territoire. La question qui demeure est de savoir quand y parvenir mais il n'existe aucun territoire qui ne mérite pas cet accès. Il faudra dès 2020 s'engager fermement sur ce critère-là. J'ai, à ce titre, été particulièrement exigeant avec les opérateurs qui m'ont offert une véritable écoute. Lorsque l'on invite à la créativité, la parole se libère et il est possible d'écouter les demandes de chacun. Nous avons cartographiés les acteurs en indiquant l'état de leurs relations, ainsi que leur historique. Nous souhaitons maintenant y apporter un nouveau chapitre, car la problématique de la couverture nationale du territoire était une des priorités de notre campagne et il s'agit naturellement aujourd'hui d'une priorité du Gouvernement.

J'aborde maintenant la problématique de la fiscalité et de la loyauté des plateformes et des grands acteurs internationaux du numérique qui opèrent en France et en Europe. Je précise que je ne me prononcerai pas sur la situation des Google en France qui concerne en premier lieu la justice et l'administration fiscale. Plusieurs annonces ont été faites à ce sujet et des éléments d'envergure européenne étaient contenus dans la loi pour une République numérique. Nous avons été particulièrement clairs sur le sujet de la fiscalité lors de la campagne présidentielle et le serons encore plus dans les semaines à venir. La France veut prendre les devants. Nous allons continuer de collaborer avec l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) ainsi qu'avec la Commission européenne sur les projets déjà lancés. En lien avec les autres acteurs européens, nous voulons proposer des expérimentations nouvelles, afin de faire évoluer la fiscalité qui s'applique à ces acteurs. Cette nouvelle fiscalité devrait permettre d'aboutir à une compréhension commune de la valeur créée sur le territoire national et européen et sur une taxation compréhensible par le citoyen. Les choses ont changé depuis cinq ans car les citoyens, en France comme en Allemagne, ont compris qu'il existe un problème et leur prise de conscience est un préalable à la mobilisation des parties prenantes. Les citoyens aiment les services

proposés par ces grands groupes sinon ils ne les utiliseraient pas autant tous les jours. Ils ont néanmoins compris l'existence d'enjeux autour de leurs données personnelles et de la fiscalité applicable à ces acteurs. Ces derniers ont intérêt à trouver des solutions à ces problèmes car ils disposent d'un marché qui les aime et les soutient, mais qui arrêtera peut-être de le faire dans le cas inverse. Il est donc nécessaire de stimuler la loyauté des plateformes au niveau européen pour éviter que les citoyens-consommateurs se tournent vers d'autres services. Pour cela, il faut une transparence de l'information afin qu'ils soient capables d'évaluer lesquelles de ces plateformes sont les plus loyales et les plus vertueuses en matière fiscale comme de gestion des données personnelles.

Les relations commerciales des plateformes avec les petits acteurs est un autre sujet d'actualité à la Commission européenne et au Conseil européen, qui travaillent à une régulation *ad hoc*. Aujourd'hui, une PME qui souhaite contester une clause du contrat qui la lie avec un de ces grands acteurs ne dispose d'aucun recours. La France, lors du dernier Conseil européen sur les télécoms, a proposé d'ouvrir plus largement la réglementation de ce marché inadapté. J'avais ainsi avancé l'idée d'une « *soft incitation* », au travers de la transparence de leurs modes d'action afin que les citoyens et les entreprises en prennent connaissance.

Le sujet du piratage et de l'Hadopi relève en premier lieu de la compétence du ministère de la culture. J'ai néanmoins des convictions et ai beaucoup échangé sur le sujet avec Françoise Nyssen. Ce sujet a également été largement débattu lors de la campagne au cours de laquelle j'étais responsable du numérique.

Le système en place est aujourd'hui arrivé à une phase de maturité qui doit nous inviter à se poser la question de son efficacité. Françoise Nyssen a, à ce titre, prévu d'établir un bilan de l'effectivité de la Hadopi. Un comparatif avec d'autres pays montre que d'autres solutions existent, permettant un meilleur équilibre entre l'incitation faite aux internautes et l'efficacité réelle sur les pratiques de *streaming* et de téléchargement. Ces solutions sont efficaces aujourd'hui contre le téléchargement de pair à pair, mais les pratiques ont tendance à muter en de nouvelles formes de *streaming* et de téléchargement direct, mettant en jeu d'autres types de plateformes illégales. Il faut donc mobiliser des moyens publics français et européens face à ces grandes plateformes, qui cachent souvent la même galaxie composée du téléchargement illégal, de la pornographie illégale et d'activités criminelles plus larges. Les enquêtes qui les visent doivent être mises en œuvre de manière plus engagée au niveau européen, avec des équipes à la mesure de ces géants, disposant de compétences très avancées. La menace djihadiste pèse également sur le numérique et les moyens qu'elle mobilise explique le manque relatif de ressources consacrées à ces sujets. Le piratage doit maintenant s'entendre sous l'angle de ces nouveaux acteurs : l'adolescent qui télécharge n'est pas la principale menace. Il conviendra de trouver de nouveaux moyens intelligents, avec sa famille, pour le sanctionner et l'éduquer afin de modifier son comportement mais surtout de supprimer cette offre illégale massive et industrialisée.

Le pendant de ce problème est la promotion de l'offre légale. Contrairement à il y a dix ans, il existe aujourd'hui une offre légale de bonne qualité. Si l'État peut les y inciter, il faudra que ces acteurs fassent œuvre de pédagogie et travaillent à l'accessibilité de leur offre.

Les sujets relatifs à la CNIL et à la CADA relèvent plus de la compétence de la ministre de la justice. Nous sommes d'ailleurs en train d'y travailler avec Mme Belloubet. Je vous demande de nous laisser encore un peu de temps pour avancer sur ce sujet commun et revenir vers vous durant l'été.

En ce qui concerne la loi pour une République numérique, les sujets de l'accessibilité téléphonique et du CRT sont maintenant en « phase 2 » et nécessitent une mise en œuvre opérationnelle que l'État doit animer. Le premier décret d'application a été pris. Il décrit les compétences nécessaires aux personnes souhaitant assurer le service. Comme pour la couverture nationale du territoire, se pose maintenant la nécessité d'un engagement positivo-coercitif à avoir vis-à-vis des acteurs chargés de porter le sujet et qui vont devoir faire face à des dépenses. Mais ne doutez pas de la motivation du Gouvernement. La question qui se pose encore n'est pas celle de savoir si cela va aboutir mais quand et comment cela va aboutir, avec quels moyens et quelle organisation. Je pourrai être plus précis lorsque les acteurs auront pris des engagements, comme je les ai invités à le faire. On conçoit aisément que ceux à qui on demande de payer un service nouveau expliquent que ce n'est industriellement pas faisable.

**Mme Dominique Gillot.** – Ils le disaient déjà avant la loi mais ont été convaincus que ça n'allait rien leur coûter voire même leur rapporter grâce à des usagers supplémentaires, car les sourds ne vont pas se parler qu'entre eux, mais également avec des personnes entendant, ce qui multipliera le nombre de communications.

**M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État.** – Je suis un soutien historique des mesures de cette loi auxquelles vous faites référence. Elles vont prendre forme et nous savons qui paiera ; je ne peux en revanche pas vous dire quand cela arrivera.

Le discours de politique générale du Premier ministre a fait référence à l'intelligence artificielle. Grâce au projet porté par Axelle Lemaire à la fin du quinquennat précédent et au rapport du Sénat sur le sujet, nous commençons à avoir une bonne vision des capacités de la France. Elles concernent aussi bien la recherche que les *startups* ou grands acteurs français de ce secteur que le potentiel économique de certains secteurs. Il manque aujourd'hui une réflexion plus poussée sur l'enjeu éthique et sur ce que pourrait être une véritable stratégie française pour l'intelligence artificielle. C'est dans ce but que m'a été confiée une mission au cours des trois prochains mois, à la suite du discours de politique générale du Premier ministre. J'annoncerai dans les jours ou les semaines à venir le nom du porteur de cette mission. Il devra réunir des experts de différentes disciplines économiques ou scientifiques, sciences humaines comprises, pour se poser toutes les questions soulevées à l'occasion des précédents plans et rapports, afin de construire la stratégie française pour les années à venir. Ce groupement devra apporter une conclusion au cycle connu ces trois dernières années. Je porterai cette conclusion avec le Premier ministre et elle sera présentée au Président de la République et au Parlement.

La souveraineté est un sujet important. Vous avez parlé de la dépendance technologique aux grands acteurs. Ce problème ne concerne pas que les grandes plateformes précédemment évoquées, mais également les constructeurs de matériel informatique *hardware*. Nous manquons aujourd'hui de références européennes sur des équipements stratégiques pour l'État et ses grands opérateurs. Pour certains éléments, il n'existe même aucune référence européenne. Il est donc nécessaire de relancer une industrie compétitive sur les socles technologiques avancés sur la transmission de données comme leur hébergement, ainsi que sur les équipements stratégiques mobiles ou en lien avec le réseau fixe.

La protection des données par les grandes plateformes est en lien avec le *free flow of data* et le *Privacy shield*. Ces deux sujets ont fait s'interroger sur la question de savoir si un État est plus souverain lorsqu'il stocke ses données sur son territoire national ou s'il l'est moins s'il ne les maîtrise plus. Lorsque des données sont conservées sur le sol d'un pays



comme les États-Unis, il existe certes une relation de confiance mais que on n'a pas envie de leur confier des données relatives à certains services. Le problème se pose dans les deux sens puisque l'Europe et la France hébergent de nombreuses données américaines. Le *Privacy shield* permet que des services commerciaux opèrent de part et d'autre de l'Atlantique avec des conditions et des garanties de sécurité offertes par les deux parties et la possibilité de vérifier la protection de ces données, que les services de renseignement n'y ont pas aisément accès et qu'il existe bien une capacité de contrôle. La demande de la France à la Commission européenne dans le cadre des discussions portant sur le *Privacy shield* va dans le sens de la défense de notre souveraineté, puisque nous souhaitons pouvoir exiger de nos contreparties étrangères qu'elles mettent bien en place les systèmes de protection annoncés.

Cette position amène à s'interroger sur la capacité de la France et de l'Europe à héberger leurs propres données relatives aux sujets les plus stratégiques et à opérer depuis l'Europe des grands services dans le *cloud*, car des incapacités technologiques font parfois obstacle à ce que des entreprises ou des administrations françaises puissent délivrer certains services.

Comme vous le souligniez, madame la présidente, les acteurs jouent un rôle important en ce qui concerne la souveraineté. Il est donc nécessaire de compter sur une bonne filière industrielle vivante, c'est-à-dire d'acteurs capables de grands investissements pour proposer de vraies innovations, mais aussi d'acteurs plus modestes qui se créent, se développent, parfois meurent, mais avancent. L'existence de ces deux types d'acteurs est nécessaire, comme le fait qu'ils travaillent ensemble. Il existe actuellement des « trous » dans nos filières numériques, en matière de *hardware*, de *cloud* ou de cybersécurité. Nous avons dans ce dernier domaine la possibilité de devenir un champion mondial. C'est également le cas pour le numérique de l'environnement, comme pour certains autres sous marchés numériques. Il faut donc que nous nous y engageons. Les conditions sont particulièrement réunies pour la cybersécurité : il est possible de faire émerger une véritable maîtrise nationale et européenne dans ce domaine. Nous disposons en effet d'acteurs de toutes les tailles, d'un marché intérieur qui se développe ainsi que d'un État qui possède une expertise et qui est acheteur de solutions. Certains pays souhaitent aujourd'hui pouvoir bénéficier de l'offre française comme alternative aux offres fournies par les autres *leaders* de la cybersécurité. La défense de notre propre souveraineté peut donc se transformer en atout commercial pour l'exportation vers des pays qui ont une confiance absolue dans notre industrie.

En réponse à la question de Madame Lepage, je vous indique que le vote électronique constitue un bon exemple pour aborder la vision et la stratégie de l'État-plateforme, car il en concentre les questions les plus complexes que sont la confiance, l'identité et la démocratie. L'État-plateforme correspond aux éléments numériques que l'État doit fournir pour pouvoir assurer toutes ses missions. Un de ses enjeux porte sur la possibilité d'identifier les citoyens de manière fiable. Face à un service et en fonction de son importance et de son caractère sensible, il est nécessaire d'authentifier l'utilisateur de manière sécurisée. Aujourd'hui FranceConnect fournit une authentification donnant accès des services sans niveau haut de sécurité puisqu'en lien avec des informations qui ne sont pas particulièrement sensibles pour l'État comme pour l'utilisateur. Le problème est différent pour le vote car il serait très déplaisant que quelqu'un puisse voter à la place d'un autre.

En outre, les pays qui ont mis en place un système de vote à distance font face à des doutes et des rumeurs sur une éventuelle capacité à modifier les informations stockées relatives aux suffrages exprimés. Le problème de la confiance se cristallise sur le vote électronique car le vote est depuis toujours un sujet de défiance. C'est la raison pour laquelle

l'usage d'une urne transparente et de procédures *ad hoc* sont apparus nécessaires. Si elles paraissent désuètes aux plus jeunes, elles font néanmoins partie du charme de l'élection pour les élus locaux que nous sommes. L'absence de ce charme dans les villes où le vote est électronique crée un peu de déception à obtenir si rapidement le résultat du scrutin. C'est encore plus décevant lorsque l'on vote depuis son ordinateur puisque le résultat sera encore plus rapide. Sur des votes moins sensibles, par ailleurs bons lieux de test, comme les élections professionnelles, on passe par des tiers de confiance, en l'occurrence l'entreprise. Elle va être le garant du processus de vote électronique.

Pour parvenir à mettre en œuvre le vote électronique, il sera donc nécessaire d'avoir assumé la confiance et l'authentification. Cela prendra encore un peu de temps. Je propose, en attendant, que l'on identifie, au travers du vote des Français de l'étranger, les solutions possibles pour y parvenir. Ces solutions peuvent être une alternative à faire la queue devant un consulat qui peut parfois se situer à plusieurs centaines de kilomètres de son domicile. Un groupe de travail va être constitué sur le sujet mais nous disposons déjà d'éléments en lien avec le vote à distance ou la procuration qui demeure un mécanisme encore très compliqué pour les Français de l'étranger. La conjonction de sa simplification avec les moyens du numérique permettrait d'arriver à des évolutions avant d'avoir à s'attaquer aux deux éléments complexes déjà cités que sont la confiance dans le stockage d'une information liée à la démocratie et l'authentification forte. Il est nécessaire de concilier solutions immédiate et construction sur le long terme.

Certes, des scrutins par Internet ont déjà eu lieu en 2012 pour les élections législatives. Mais, à l'époque, le système n'avait pas été audité par les services de sécurité français. Or la menace a évolué depuis et nous avons des ennemis qui sont organisés et bénéficient de plus de moyens humains, financiers et technologiques. Nous disposons de notre côté de compétences pour protéger nos systèmes mais ces mêmes compétences nous permettent de constater que ces dispositifs ne sont pour le moment pas encore à la hauteur des enjeux.

J'entends les différentes invitations qui m'ont été faites dans vos territoires respectifs. Comptez sur moi pour les honorer car je prévois plus de déplacements au sein des territoires qu'à l'étranger. Je serai dans la Creuse puis à Marseille au mois d'août avant de me déplacer en Ile-de-France au mois de septembre. La campagne présidentielle m'a donné la chance d'effectuer un tour de France des sujets du numérique au cours duquel j'ai pu animer des réunions publiques en milieu rural qui réunissaient moins d'une dizaine de personnes. Cela n'avait pas d'importance car elles étaient l'opportunité de parler avec plaisir de ces sujets.

Mon cabinet est toujours à votre disposition. Les nouveaux députés nous adressent d'ores et déjà directement leurs questions et nous répondrons toujours également aux vôtres.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous espérons que vous nous répondrez car des questions écrites ont été adressées par milliers sans recevoir de réponse lors du précédent quinquennat. Le président Larcher en a fait état devant le secrétaire d'État en charge des relations avec le Parlement dès la première Conférence des présidents. Nous prenons donc acte de votre engagement.

**M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État.** – Néanmoins, ma réponse pourra parfois consister à vous dire que je ne peux pas vous donner immédiatement d'informations ou que je n'en dispose pas.

**M. Jean-Léonce Dupont.** – Et en ce qui concerne le basculement du réseau de fils de cuivre vers celui de la fibre optique, jouerez-vous le jeu ?

**M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État.** – Vous parlez de l'acte « autoritaire » que vous me demandez de prendre vis-à-vis des opérateurs privés en leur demandant d'abandonner le réseau cuivre au profit de la fibre ? Ma relation avec les opérateurs ressemble au fait de « jouer le jeu ». Mais il faut accepter qu'il n'est plus possible pour l'État de prendre son téléphone pour demander à un opérateur de « couper les fils ». Il existe d'autres solutions plus engageantes. Si, à terme, la fibre a vocation à remplacer le cuivre, il ne faut pas oublier que le réseau cuivré est pour l'heure utilisé par certains avec du matériel et des tarifs spécifiques. Ces réseaux sont certes hyper amortis et auraient pu monter en débit plus tôt, mais il ne faut pas oublier le citoyen qui les utilise lorsqu'on veut les supprimer.

**M. Jean-Léonce Dupont.** – Mais qu'est ce qui motivera alors les opérateurs à passer à la fibre ?

**M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État.** – Je suis pour le développement et faire que les réseaux RIP fonctionnent, mais jamais en obligeant des citoyens. On ne peut pas leur demander immédiatement de s'abonner à un réseau fibre. La question de la transition est centrale dans le passage d'un réseau cuivré à un réseau de fibre optique. Ce n'est pas à l'État ou aux collectivités locales de les forcer à le faire.

**M. Jean-Léonce Dupont.** – Je vous invite à procéder à une expérience qui viserait à couper le réseau cuivré sur un petit territoire. Elle pourrait montrer qu'une transition est possible.

**M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État.** – Je suis prêt à tout et ai demandé aux opérateurs d'être créatifs, mais aucune collectivité ne m'a pour le moment demandé de couper son réseau !

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – En ce qui concerne la souveraineté, je partage votre idée selon laquelle nous avons besoin d'investir dans le *hardware* car nous sommes faibles au niveau des OTT et des équipements. Cela signifie également que des règles de concurrence sont nécessaires au niveau européen afin de favoriser nos acteurs et l'émergence de champions européens, à la manière de ce qu'ont fait les États-Unis à partir des années quatre-vingt-dix. Il n'y a pas une technologie clé du numérique dans laquelle ils n'aient investi. Il faudra, je pense, en passer par là aussi.

En ce qui concerne la protection des données, nous sommes toujours dans une asymétrie de législation qui nous laisse en position de faiblesse. Les Allemands ne s'y sont pas trompés et Angela Merkel a été extrêmement offensive sur cette question, à la différence de François Hollande, afin d'exiger que certaines données soient stockées sur le sol européen. Cette asymétrie reste une faiblesse en dépit des garanties que vous souhaitez nous apporter. Il est nécessaire que nous pesions dans les instances mondiales de gouvernance du numérique qui décident des standards et des protocoles. Cela nous permettrait de participer, d'une certaine manière, à la définition de ce que sera la protection de nos données, ce qui serait rassurant.

De manière concrète, notre souci pendant l'examen de la loi pour une République numérique fut d'accompagner les collectivités territoriales pour se lancer dans l'ouverture des données. La question a été de savoir comment ouvrir les données, avec qui, à quel moment et

à qui confier un service public pour leur exploitation. Ce sujet mériterait d'être inscrit à l'agenda des ateliers de la Conférence nationale des territoires car il est en lien avec des enjeux de souveraineté. Il y a quelques années, nous nous étions posés la question des logiciels libres, comme doit s'en souvenir Corinne Bouchoux, et de savoir quelle était l'opportunité de leur utilisation. *Quid* de l'incitation à utiliser au sein de l'ensemble des ministères des moteurs de recherche vertueux et respectueux des données ? Certains se sont lancés et nous les avons assistés lors du précédent quinquennat. Nous comptons sur vous pour aller dans ce sens.

**M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État.** – Je n'ai pas abordé la question de notre méthode de travail avec les collectivités mais je tiens à préciser qu'une de mes premières décisions a été d'instaurer un ministère ouvert ou « open-ministère ». Le rez-de-chaussée de l'hôtel de Broglie qui accueille nos locaux a été ouvert aux *startups* d'État et aux collectivités territoriales qui travaillent sur le numérique. Nous avons accueilli près de soixante acteurs, à la fois collectivités et associations, sur la médiation numérique, avec l'objectif de créer des ateliers ouverts sur le partage des meilleures pratiques. Il est intéressant de voir des associations parisiennes qui expliquent comment elles font face à la densité et au nombre à des associations polyvalentes venant de milieux ruraux qui, elles, montrent comment elles gèrent la multiplicité des sujets qui se présentent. Cette confrontation crée des liens très forts.

Au sein de mon administration, seules deux personnes travaillent aujourd'hui sur l'ouverture des données. C'est insuffisant et il faut que nous puissions physiquement réunir les meilleures pratiques plusieurs fois dans l'année afin que chacun partage les outils qu'il utilise et la façon de les utiliser. Il faut également que du personnel dédié de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) - qui ne s'occupent pour l'instant que des ministères - transmette ces meilleures pratiques aux collectivités territoriales. Cette méthode fait partie de ma philosophie de travail et de pensée. C'était le cas lorsque je dirigeais des entreprises et ça l'est toujours aujourd'hui alors que je suis à la tête d'une administration.

Notre administration compte une cinquantaine de *designers* et d'ingénieurs issus du marketing numérique qui ont pour métier de créer les nouveaux services publics en mode agile, en équipes de trois à quatre personnes. Ces « *startupeurs* d'État » créent par exemple de nouveaux modules pour la fiscalité, ainsi que des outils pour les collectivités ou les transports. Les rencontrer vous ferait percevoir différemment l'action centrale de l'État. Je vous y invite !

Je tenais à vous dire à quel point je suis agréablement surpris et heureux du niveau technique de discussion au sein de cette commission car le traitement du numérique par les deux assemblées n'a pas forcément bonne presse. Je sais que l'Assemblée nationale qui vient d'être renouvelée se pose la question de savoir comment traiter ce sujet. Je pense que vous vous l'êtes également posée et je suis heureux de voir que l'on a pu en discuter.

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Le Sénat a été assez en avance sur la question du numérique. Le président Larcher l'a rappelé à l'occasion du sommet du Partenariat pour un gouvernement ouvert en décembre dernier. Il a d'ailleurs voulu que se constitue une agora numérique et celle-ci aura des suites. Nous avons d'ailleurs ouvert un espace numérique participatif à cette occasion. Sachez donc que notre commission va demeurer attentive à cette question avec la diversité des talents qui la composent. Nous aimerions, monsieur le ministre, vous revoir régulièrement pour établir des points d'étapes sur l'ensemble des sujets que nous avons évoqués.

Enfin, vous nous indiquez que Mme Nyssen compte procéder une évaluation de la Hadopi et du piratage. Nous en avons déjà réalisé une, il est donc possible de s'appuyer sur les travaux conduits par Corinne Bouchoux et Loïc Hervé. Nous traiterons demain de la chronologie des médias, sujet qui a beaucoup évolué ces derniers temps et auquel vous avez fait référence en parlant de l'attractivité des contenus. Il existe de larges possibilités d'amélioration dans ce domaine sous condition que soit entreprise une juste lutte contre le piratage qui représente 1,3 milliard d'euros de manque à gagner par an pour le milieu culturel. Sans totem ni tabou, référence au titre du rapport de nos collègues, il est donc encore nécessaire d'aborder cette question.

**M. Mounir Mahjoubi, secrétaire d'État.** – Sur ce sujet comme sur les autres sujets liés au numérique, le Gouvernement ne parlera que d'une seule voix, qu'il s'agisse du ministère de la culture, de l'intérieur ou de la défense. Tout désaccord sera traité en interne et en amont. C'est d'autant plus garanti pour le ministère de la culture que le directeur de cabinet de la ministre actuelle était une des personnes responsables du programme concerné lors de la campagne présidentielle. Nous écrivions à quatre mains les réponses aux questionnaires sur la culture et le numérique qui nous étaient transmis par la presse ou des groupes d'intérêt. Nous avons donc eu un an pour nous mettre d'accord et toujours trouver une réponse commune. Nous continuerons à le faire. Il peut sembler facile de l'affirmer car ce Gouvernement n'a que deux mois d'existence, mais d'autres avaient déjà plus mal commencé. Autorisez-vous à être surpris par la capacité de ce Gouvernement à changer les méthodes de travail connues ces dernières années !

*La réunion est close à 18 h 40.*

**Mercredi 26 juillet 2017**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

### **Chronologie des médias - Communication**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Ces dernières semaines, notre commission a travaillé sur deux sujets de grande actualité : l'avenir des médias, au sein d'une mission d'information qu'elle a constituée et la chronologie des médias, question dont nous ont saisis les professionnels au Festival de Cannes, où nous étions avec Jean-Pierre Leleux et David Assouline. Il est trop tôt pour que la mission d'information sur l'avenir des médias présente des conclusions, ce travail reprendra en septembre, avec si nécessaire des auditions complémentaires. Quant à la chronologie des médias, l'économie numérique transforme profondément l'écosystème du secteur des médias, aussi bien l'audiovisuel que la radio et le cinéma. Les nouveaux usages, les nouveaux entrants, imposent de réfléchir à des adaptations.

Les différents acteurs ont répondu présents à la journée d'auditions que nous avons organisée le 12 juillet dernier. Face au blocage des négociations professionnelles et devant l'urgence à adapter la réglementation, ils attendent des pouvoirs publics qu'ils établissent un cadre juridique de nature à assurer le maintien de l'exception culturelle française dans le cinéma et à adapter le secteur aux nouveaux usages. Nous avons voulu présenter une synthèse avant l'été ; aux professionnels de réagir à ces propositions pour aboutir à un accord d'ici la fin de l'année 2017 ; à défaut, nous pourrions réfléchir à une

action législative début 2018. J'ai relu les propos des intervenants du 12 juillet. Certains objectifs reviennent systématiquement : répondre à l'attente des publics, s'assurer de la lisibilité de l'offre, du suivi et de la disponibilité des œuvres ; assurer le financement de la création ; inciter les nouveaux entrants à s'inscrire dans une logique vertueuse de participation au financement des films français ; soutenir une filière économique créatrice de richesses et d'emplois, car le cinéma recouvre bien des métiers différents ; maintenir et pérenniser les salles de cinéma dans leur rôle social et culturel de proximité et dans leur participation au préfinancement des films, aujourd'hui 400 millions d'euros par an.

Il en découle la nécessité de lutter contre le piratage, de récompenser les acteurs les plus vertueux en matière de financement – ceux qui investissent le plus – et de penser tout autant aux spectateurs qu'à la rentabilité de chacun des diffuseurs. Le 12 juillet, les attentes du public ont suscité peu de débats, les professionnels pensaient d'abord au devenir de leur entreprise, mais il nous revient de prendre en compte ces préoccupations, d'autant que le prix du billet, la contribution à l'audiovisuel public et les abonnements aux chaînes sont une source de financement pour la création.

La chronologie des médias est un modèle d'exploitation des œuvres par les diffuseurs selon un calendrier correspondant au niveau d'investissement de chacun dans la création desdites œuvres, chaque fenêtre de commercialisation disposant d'une durée d'exclusivité, garantie soit par la loi soit par accord professionnel étendu par arrêté. Trente-cinq catégories de professionnels ont trouvé un accord sur cette succession de séquences. Le système repose donc sur un principe de cohérence et de proportionnalité des différentes fenêtres d'exploitation par rapport au poids et aux obligations de chacun dans le préfinancement des œuvres.

Le fondement même de la chronologie des médias est menacé, du fait de l'émergence de nouveaux acteurs et de l'évolution des pratiques. Les plateformes numériques comme Netflix ou Amazon occupent une place désormais majeure sur le marché, sans toujours se plier aux règles de la chronologie des médias ni aux obligations de financement de la création. Dans le même temps, des acteurs traditionnels, à l'instar de Canal+, se trouvent en grande difficulté, alors même que les préachats, notamment des chaînes payantes, sont au cœur du financement des films. Conformément à ses obligations, Canal+ a préacheté 107 films en 2016, pour 141,7 millions d'euros. Toutefois, cet investissement étant directement corrélé au chiffre d'affaires de la chaîne, dont il doit représenter 12,5 %, toute diminution de ce dernier entraîne un moindre transfert vers l'industrie cinématographique.

Les chaînes de télévision en clair estiment, pour leur part, perdre de l'argent du fait d'un retour insuffisant sur leur investissement en faveur du cinéma.

Les opérateurs de la filière cinématographique et les consommateurs désirent un accès plus rapide aux films, et la continuité de l'offre. Pour autant, les échanges menés par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) n'ont pu aboutir compte tenu des exigences de certains acteurs, qui souhaitent améliorer leur position concurrentielle sans nécessairement accepter en retour des évolutions de leurs propres avantages.

Le Parlement, garant de l'intérêt général, y compris dans le secteur de la création cinématographique, se doit de proposer des pistes d'évolution équilibrées, acceptables pour tous les acteurs et porteuses de perspectives pour les nouveaux usages.

Alors qu'un accord professionnel favorise le point de vue des différents acteurs de la filière, l'intervention du législateur, si elle se confirme, pourra privilégier des objectifs plus larges, comme un meilleur accès aux œuvres pour le public et une valorisation des nouveaux usages...

La directive du 30 juin 1997 prévoit que « la question des délais spécifiques à chaque type d'exploitation télévisée des œuvres cinématographiques doit, en premier lieu, faire l'objet d'accords entre les parties intéressées ou les milieux professionnels concernés ».

Cette priorité donnée à l'accord professionnel exclut-elle l'intervention du législateur ? La loi Hadopi a déjà fixé en 2009 les délais applicables à la vidéo physique et à la vidéo à l'acte, donc celui applicable à la salle. La compétence sur la chronologie des médias est déjà partagée entre la loi et l'accord professionnel. L'intervention du législateur sert aussi à suppléer l'absence d'accord. Sinon, comment modifier des règles dans le cas où les acteurs professionnels n'assureraient pas leurs responsabilités ?

Le législateur pourrait inscrire dans la loi le principe d'une chronologie précoce pour les acteurs vertueux, afin d'encourager les acteurs établis en France qui contribuent à la création et de stimuler les nouveaux entrants. La loi pourrait traiter plus favorablement ceux qui respectent des critères déterminés, qui seraient fixés, comme les contreparties, dans un accord professionnel.

Parmi les opérateurs de service de vidéo à la demande (VàD) par abonnement, ceux qui investissent dans la création à travers un préfinancement significatif et qui acceptent de diffuser leurs films en salles pourraient bénéficier d'une fenêtre plus favorable que les 36 mois actuels. C'est une revendication importante, qui conditionne leurs projets d'investissement, et nous y sommes favorables.

Afin de débloquer la situation, nous pourrions proposer qu'en l'absence d'accord professionnel d'ici le 31 décembre 2017, une disposition législative soit mise en chantier dès début 2018, dans une proposition de loi ou un projet de loi, par exemple à l'occasion de la transposition de la directive service des médias audiovisuels (SMA) en droit interne. Les échanges du 12 juillet nous ont convaincu que la modernisation de la chronologie des médias dépend également d'avancées sur des sujets connexes, en particulier la lutte contre le piratage. Sinon, pour quelle raison les diffuseurs en clair prêteraient-ils leur concours à une telle réforme ? Il apparaît d'autant plus aisé d'avancer sur ces sujets qu'ils sont attachés à une époque révolue au regard de l'évolution des usages.

De nouvelles possibilités pourraient être ouvertes pour les chaînes en clair en contrepartie d'une pérennisation des engagements dans le financement du cinéma : exposer les films sur l'intégralité de l'offre, linéaire et télévision de rattrapage ; procéder à de multidiffusions ; exposer les films les jours interdits ; faire de la publicité pour le cinéma à la télévision ; instaurer une troisième coupure publicitaire dans les films de 1 heure 45 ou plus ; mutualiser l'obligation de préfinancement du cinéma au niveau d'un groupe.

Ces évolutions s'accompagneraient du renforcement de la lutte contre le piratage par la mise en place d'un marquage systématique des œuvres. Des adaptations du dispositif Hadopi seraient en outre nécessaires. Dans le cadre de cette réforme globale, il apparaît utile d'ajuster plusieurs aspects de la chronologie des médias sans pour autant en remettre en cause les fondements.

Des « fenêtres glissantes » permettraient, si une œuvre n'a trouvé aucun diffuseur sur une fenêtre, que les opérateurs de la fenêtre suivante soient autorisés à anticiper leur exploitation. Une telle mesure serait favorable à une meilleure exploitation des œuvres, notamment celles, nombreuses, qui n'ont pas trouvé leur public en salle. L'essentiel de l'exploitation en salle a lieu dans les deux premiers mois suivant la sortie du film. Il n'y aurait donc guère de préjudice à avancer à trois mois, pour certains films, la fenêtre de la VàD à l'acte (location et achat), afin de permettre une continuité dans l'accès aux œuvres et de valoriser par d'autres biais celles qui n'auraient pas eu en salle le succès escompté. En outre, un accès en VàD à trois mois pourrait favoriser l'offre légale : le piratage atteint des proportions considérables sur cette fenêtre. Toutefois, il conviendra de veiller à ce que ce délai de trois mois ne porte pas atteinte aux petites salles mono écran qui subsistent en dehors des métropoles. C'est pourquoi il est essentiel de préserver un délai plus long pour les films à succès qui peuvent être exploités plus longtemps.

Le dégel de la fenêtre VàD allongerait la durée de disposition des films sur les plateformes pour les spectateurs et favoriserait là encore les offres légales. La VàD retrouverait la situation des films en location en vidéoclubs, qui restaient disponibles pendant la fenêtre d'exploitation des chaînes de télévision.

L'avancement de la diffusion des films à six mois après leur sortie en salle (au lieu de dix mois) répondrait aux attentes des spectateurs, contribuerait à lutter contre le piratage et valoriserait les acteurs qui investissent le plus dans le financement du cinéma.

La détermination de la fenêtre dont pourraient bénéficier les plateformes vertueuses doit dépendre de la nature des engagements pris. Pourquoi ceux qui contribueraient autant que les chaînes payantes au financement des œuvres ne se verraient-ils pas reconnaître des conditions comparables d'exploitation ?

La chronologie des médias est devenue rigide et obsolète au regard des nouveaux usages et des évolutions du secteur. Il faut l'adapter, mais aussi, j'y insiste, intensifier les efforts au niveau européen pour mettre un terme au désavantage concurrentiel dont souffrent les acteurs historiques par rapport aux plateformes extra-européennes.

Il n'est pas admissible que les nouveaux acteurs internationaux échappent aux règles qui s'imposent à tous, que ce soit en matière de fiscalité, de garanties apportées dans le traitement et la commercialisation des données, de garanties relatives aux droits d'auteur ou à la diversité culturelle. La directive SMA comprend des avancées, mais elles ne sont pas suffisantes.

Voilà quelques-unes des conclusions que nous pouvons tirer de notre journée d'auditions. Je vous propose de les présenter aux différents acteurs et au Gouvernement afin de contribuer à faire avancer ce dossier, depuis trop longtemps en attente.

Ces auditions ont montré la formidable richesse de la création cinématographique dans notre pays, grâce à des modalités de financement spécifiques et diversifiées. Il me semblerait judicieux que le CNC engage des actions de communication pour faire valoir auprès du public l'intérêt de ces dispositifs trop souvent méconnus. Notre collègue Pierre Laurent avait à juste raison noté que le public était tenu éloigné des négociations sur la chronologie des médias.



Il importe de veiller à préserver les grands équilibres et d'envisager des contreparties raisonnables. En 2009, la réduction de la première fenêtre de six à quatre mois avait été opérée à notre initiative. Quelle levée de boucliers ! Et pourtant le secteur du cinéma ne s'en est pas trouvé plus mal. Néanmoins, dans la loi, il faudra s'en tenir à des principes et objectifs précis.

**Mme Colette Mélot.** – La journée d'auditions a été fort intéressante. J'en ai conclu qu'il faut avancer : je suis très favorable au raccourcissement de la fenêtre de projection en salle, mais avec prudence, car si la fréquentation des cinémas bat des records, les petites salles sont de plus en plus fragiles. Laissons-leur le temps d'exploiter les films. Le piratage doit être endigué bien sûr, avant même toute discussion avec les professionnels... Écoutons les attentes du public, avançons mais avec prudence.

**M. Pierre Laurent.** – Madame la présidente, vous proposez de réduire la fenêtre de la salle de quatre à trois mois ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je l'évoque pour les films qui n'ont pas trouvé leur public, ceux qui ont enregistré dès le début un faible nombre d'entrées. Ils disparaissent ensuite : comment leur trouver une autre vie, immédiatement ? L'exploitation en V&D dans la foulée me paraît intéressante. Les salles à écran unique ont cependant besoin d'une période d'exploitation suffisamment longue. Il faut donc trouver le bon dosage. La fenêtre de l'exploitation en salle est une spécificité française, le maillage des salles sur le territoire est serré, les billets d'entrée fournissent une part du financement ; et les salles sont des lieux de vie, de lien, de culture. Tout cela mérite d'être préservé.

**M. Pierre Laurent.** – Oui, soyons très vigilants quand nous abordons cette question car les salles financent le cinéma de façon beaucoup plus stable que des gros groupes qui, comme Canal+, peuvent être rapidement déstabilisés. Et elles ont une dimension sociale évidente.

Je suis surpris que vous repreniez globalement la revendication des chaînes en clair en matière de publicité : celle-ci avait pourtant suscité des oppositions lors de la table ronde. Il n'y avait pas consensus. Les créateurs et même les diffuseurs expriment bien des réserves.

**M. Claude Kern.** – Il faut trouver comment soutenir la création qui ne trouve pas de public. Je vous rejoins, madame la présidente, sur l'intérêt d'utiliser l'outil législatif en 2018 : le plus tôt sera le mieux, y compris pour lutter contre les pirates, qui sont toujours plus rapides.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – La fenêtre de quatre mois pour la salle est un sujet sensible. La fédération des exploitants de salles en rappelle souvent l'importance. Nos propositions, nos conclusions sont des pistes, non pour inscrire des périodes dans la loi mais pour inciter les opérateurs à trouver un accord. La loi, elle, pourrait mentionner les principes, poser des notions comme celle d'acteur vertueux. Le changement de périodicité pour les fenêtres n'a pas vocation à s'appliquer à tous les films, seulement à ceux qui n'auront pas trouvé leur public après trois semaines, afin de ne pas geler toute diffusion pendant un mois et demi ou deux mois.

La situation est bloquée depuis 2009, malgré les efforts du CNC. Pendant ce temps, les nouveaux entrants bousculent le marché. C'est une lutte entre les anciens et les

modernes ! Toute proposition blessera un acteur ou un autre, mais nous devons privilégier l'accessibilité des œuvres et la distinction entre ceux qui investissent dans la création et ceux qui ne financent rien. La loi ne fixera pas les règles, mais elle incitera les opérateurs à consentir des efforts : des compensations peuvent débloquent la situation.

**Mme Corinne Bouchoux.** – Merci des clarifications apportées par notre présidente : la chronologie des médias, simple en apparence, est compliquée et comporte des enjeux de poids. Il faut étudier des solutions, sans nuire à l'écosystème.

Je participe aujourd'hui à ma dernière réunion de commission et je tiens à vous remercier, madame la présidente, pour votre élégance – car ce ne doit pas être simple de présider une commission. Le Sénat est un endroit où l'on travaille beaucoup. Je n'avais en y entrant aucune expérience politique, je n'étais pas une élue locale. Et j'y ai appris tant de choses ! Je défendrai toujours cette belle institution.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Merci de ces mots chaleureux. Oui, nous apprenons beaucoup des autres au Sénat, même si nous ne sommes pas toujours d'accord entre nous. Non, il n'est pas facile d'être présidente... Il ne l'est pas d'être sénateur. Madame Bouchoux, je vous souhaite bonne continuation.

Lorsque très vite, des films ne sont plus disponibles, cela n'est satisfaisant ni pour le public, ni pour les auteurs, les réalisateurs, les diffuseurs. Les demandes faites par les premières chaînes en clair - exposer les films les jours interdits, pratiquer la multidiffusion, exposer les films sur l'intégralité de l'offre - tout cela n'appartient-il pas au domaine de l'évidence ? Netflix diffuse quel que soit le jour et l'heure, et nos chaînes ne pourraient pas le faire ? C'est se tirer une balle dans le pied ! Il est temps d'adapter nos groupes de télévision. La BBC a déjà intégré le fait que bientôt, on ne regardera plus la télévision en linéaire. Pour maintenir la diversité, il faut maintenir la réussite de nos groupes.

La troisième coupure est une demande des chaînes privées en clair : je ne suis pas une fanatique de la publicité et j'ai milité comme vous pour sa suppression avant les émissions pour enfants sur les chaînes de l'audiovisuel public. Cela va dans le sens de la distinction entre l'audiovisuel public et les chaînes privées. Il y a de la publicité sur Facebook ou YouTube, mais ni sur TF1, ni sur M6 : encore une situation compliquée ! En outre, les chaînes ont besoin de recettes et la publicité en fournit.

M. Kern veut aller vite. Moi aussi, mais nous devons laisser le temps aux professionnels de réagir à nos propositions, d'en formuler d'autres, etc. Nous verrons quel est le calendrier acceptable. Quoi qu'il en soit, le leitmotiv que nous avons entendu parmi tous nos interlocuteurs, c'est qu'il faut que les choses avancent. Encore faut-il que certains, qui le réclament des autres, acceptent eux-mêmes de bouger ! Le dosage est subtil.

Je rappelle que les accords entre distributeurs et producteurs ont pu évoluer grâce à un amendement de M. Leleux à la loi relative à la liberté de création ; l'amendement a été ensuite retiré mais il a permis de faire avancer les négociations. Notre rôle de législateur est de les stimuler, et de donner aux groupes audiovisuels français, dont nous sommes fiers, les moyens de leur pérennité. La proposition de réduire la fenêtre de Canal+ de dix à six mois peut s'envisager, mais seulement dans le respect de chacun. Il en va ainsi des auteurs : Jean-Christophe Thiery, le président de Canal+, a demandé à s'entretenir avec moi, ayant entendu ce qui s'était dit lors de la table ronde sur le différend qui oppose Canal+ et les auteurs. Mais c'est un conflit de droit privé, le législateur n'a pas à s'en mêler. Un contrat est

un contrat, ai-je ajouté, il faut le respecter. Et en cas de raccourcissement, les auteurs ne doivent pas être la variable d'ajustement du système : il m'a affirmé que ce ne serait pas le cas. À chacun de prendre ses responsabilités et de se montrer respectueux des autres.

Nous en reparlerons dans les mois qui viennent. L'été est propice à la réflexion. Si vous en êtes d'accord, je formulerai quelques propositions à l'attention du ministère, afin que le Sénat soit moteur et que la réflexion progresse. Mon homologue à l'Assemblée nationale a souhaité me rencontrer, pour savoir sur quelles questions nous travaillons et sur quels dossiers nous pourrions tomber d'accord. C'est une bonne méthode !

J'ai aussi parlé avec Laurence Franceschini, médiatrice du cinéma : elle est en phase avec notre état d'esprit et approuve notre méthodologie. Je vous rappelle qu'à Cannes, deux films de la sélection, produits par Netflix, ne sont pas sortis en salle faute d'évolution de la chronologie.

Je m'en tiens là : c'est un sujet aride pour conclure notre année de travail. Je remercie Mmes Duchêne, de Rose et Bouchoux, qui ne seront plus au Sénat à la rentrée, pour leur compagnonnage.

**Mme Marie-France de Rose.** – Je serai restée au Sénat peu de temps mais j'en garderai un souvenir merveilleux. La pensée n'y est pas monolithique, elle est fondée sur l'échange, la diversité : le secret du bonheur est là.

*La réunion est close à 17 h 50.*



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

**Mardi 25 juillet 2017**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 16h30.*

### **Audition de M. Jacques Mézard, Ministre de la Cohésion des territoires**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous sommes très heureux de vous accueillir Monsieur le ministre. Nous sommes aussi très heureux de voir que vous avez en charge la cohésion des territoires, car nous savons que vous y êtes très attaché et que vous êtes un de ceux qui connaissent le mieux la ruralité. Vous êtes d'ailleurs en quelque sorte toujours sénateur, puisque, comme vous me l'avez indiqué, en étant ministre vous êtes sénateur suspendu. La défense des territoires fait partie des gènes du Sénat, et encore plus de notre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Nous avons créé l'année dernière un groupe de travail sur l'aménagement du territoire. Nous vous avons remis, avec Louis-Jean de Nicolaÿ notre rapport intitulé *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité*. Nous faisons le constat que l'aménagement du territoire est devenu le parent pauvre des politiques publiques. Nos territoires souffrent et ont le sentiment d'être abandonnés. Il n'est pas étonnant que le Front national soit arrivé en tête dans 19 000 communes aux dernières élections ! Nous avons formulé vingt-six propositions. Nous appelons de nos vœux le retour d'un État stratège. Il nous semble également indispensable que l'impact de tous les projets de réforme soit désormais évalué en termes d'aménagement du territoire. Trop souvent ces enjeux sont négligés, pour ne pas dire évacués du débat public.

Vous dirigez un ministère complexe, dont le champ d'action est transversal. Quelle est votre feuille de route ? Les trois-quarts de la croissance constatée dans les années 2000-2010 ont été réalisés dans les métropoles. La question est simple : comment mieux répartir la richesse entre les territoires ? Entendez-vous poursuivre les contrats de ruralité, mis en place par le précédent Gouvernement et dont nous avons proposé la création ?

Le Gouvernement a annoncé un plan de lutte contre la désertification médicale à la rentrée. Qu'envisagez-vous concrètement pour lutter contre cette inégalité majeure ?

Le Président de la République a fait des annonces sur la couverture numérique du territoire. Comment interpréter ces annonces ? Certains avaient compris que l'échéance de 2022 pour le très haut débit (THD) était avancée à 2020, mais ce matin, lors des questions orales au Sénat, vous avez indiqué que 2020 restait un point d'étape. Le problème de la téléphonie mobile est tout aussi crucial que celui de l'Internet fixe. La situation ne cesse de se dégrader car les usages augmentent plus vite que le nombre d'antennes. Le Président de la République a annoncé la généralisation de la 3G et de la 4G d'ici deux ans. Comment ? Il importe que l'on cesse les effets d'annonce qui laissent croire aux gens que la situation va s'améliorer alors que les problèmes demeurent.

**M. Jacques Mézard, ministre.** – Je suis heureux d’être parmi vous. Vous connaissez mon attachement au Sénat, à ses travaux. J’ai toujours été, et je suis toujours, un fervent défenseur du bicaméralisme. Le ministère de la cohésion des territoires est effectivement un ministère transversal. Je partage avec le ministre de l’intérieur la tutelle de la direction générale des collectivités locales (DGCL). La dimension institutionnelle relève de l’intérieur tandis que le volet contractuel (CPER, contrats de ruralité) relève de mon ministère. De même, alors que les questions de fiscalité locale ou de péréquation relèvent de l’intérieur, mon ministère s’occupe des subventions. Mon ministère a aussi en charge le logement, la politique de la ville, la cohésion des territoires.

Nous avons organisé la Conférence nationale des territoires. Le Président de la République et le Premier ministre ont accepté qu’elle ait lieu au Sénat. J’en suis très heureux. Le Sénat n’est-il pas aux termes de l’article 24 de la Constitution le représentant des collectivités territoriales ? Il est normal qu’il soit associé à la réflexion sur ces questions. J’ai lu avec attention votre rapport très intéressant sur l’aménagement du territoire. Ses conclusions rejoignent parfaitement mes objectifs. Comme vous, je souhaite le retour d’un État stratège.

Vous avez raison de vous demander où est passée la politique d’aménagement du territoire ces dernières années. Je me posais la même question lorsque je siégeais sur les bancs de la Haute Assemblée. C’est pourquoi je souhaite redonner un sens à cette expression.

L’essentiel de la croissance est réalisé dans les métropoles. France Stratégie fait le même constat, mais semble souhaiter que cela continue comme cela... Mon but est de réduire non pas la fracture, mais bien les fractures territoriales, car elles sont multiples. Cela ne signifie pas briser la dynamique des métropoles, car celle-ci est nécessaire, mais mettre en place des politiques de rééquilibrage. Ce ne sera pas facile. Le fait métropolitain est entré dans les mœurs. Je n’étais pas favorable à la multiplication des métropoles, mais elles sont là, c’est un fait. Je me souviens des demandes nombreuses au Sénat pour obtenir le statut de métropole. Avec un brin de provocation, j’avais même déposé un amendement pour donner le statut de métropole à Aurillac... La fusion des départements et des métropoles a été évoquée dans le programme du Président de la République. J’ai toujours défendu l’existence des départements, considérant que les fusions avec des métropoles ne pouvaient se justifier que dans un nombre très limité de cas, dans la concertation, en réponse à une demande locale, comme ce fut le cas à Lyon. Le Gouvernement n’a pas la volonté d’imposer aux collectivités territoriales une solution mise au point par l’État. En revanche nous faciliterons les initiatives de ceux qui veulent créer des communes nouvelles ou fusionner des départements, dans la mesure où telle est la volonté exprimée des collectivités territoriales. Les consultations sur le Grand Paris ont commencé. Elles se poursuivront ces prochains mois. Il nous faudra parvenir à trouver un cadre à la hauteur des ambitions pour la capitale, en surmontant les oppositions, qui dépassent d’ailleurs le cadre partisan. En tout cas, nous ne souhaitons pas recommencer un *Big Bang* territorial. Les élus locaux sont las de ces réformes à répétition compliquées.

Quels dispositifs pour redonner un espoir à ces espaces interstitiels comme on le dit en termes technocratiques ? Je suis moi-même issu d’un espace interstitiel. Je n’oppose pas le rural et l’urbain : il y a des zones rurales prospères et des zones urbaines en crise. Nous devons nous intéresser à tous les territoires en difficulté. Je souhaite que les contrats de ruralité perdurent. J’espère convaincre Bercy. Je suis aussi convaincu de la nécessité d’une politique spécifique en faveur des petites villes et des villes moyennes, qui sont souvent en difficulté lorsqu’elles ne sont pas dans le noyau métropolitain. De même il faut aider les centres-bourgs. J’ai pris contact avec le président de la Caisse des dépôts pour commencer à

réfléchir à des procédures adaptées. Le Président de la République a annoncé lundi la création d'une agence dédiée au monde rural. Sa forme n'est pas encore arrêtée. Avant de faire d'autres annonces, je procéderai à des consultations, à commencer par celle du Parlement. Des idées sont sur la table. Il faut notamment réfléchir à l'articulation avec le commissariat général à l'égalité des territoires. Nombre de collectivités territoriales hors agglomération ou métropole n'ont pas les moyens de mener leurs projets. Pour elles, cette agence sera une bonne nouvelle. Mon souhait en tout cas est de ne pas créer une nouvelle usine à gaz. L'essentiel sera de doter cette structure des moyens d'action nécessaires. La réflexion est lancée, je serai ouvert à toutes vos propositions.

Agnès Buzyn mène une réflexion sur la désertification médicale. Le gouvernement a l'objectif de créer 2 000 maisons de santé. Nous manquons de médecins, surtout de spécialistes. Mais le problème majeur est celui de la fracture territoriale liée à leur inégale répartition sur le territoire. La question du *numerus clausus* est posée, mais ce n'est pas à vous que j'apprendrai qu'il est plus facile de se soigner dans certains territoires que dans d'autres...

J'ai tenté de répondre ce matin, lors des questions orales, à vos interrogations sur le numérique, mais en deux minutes et trente secondes, l'exercice était délicat ! Notre pays est en retard pour la couverture numérique. Or donner accès à tous au très haut débit est un excellent moyen pour lutter contre la fracture territoriale. Je connais bien les rapports et les propositions du Sénat. La situation n'est pas satisfaisante. L'Arcep publiera demain un bilan partiel. Le Président de la République a annoncé sa volonté politique très claire d'avancer sur ce dossier. N'y voyez pas un effet d'annonce : c'est une priorité de l'action du gouvernement. Il y a déjà eu une réunion entre les trois secrétaires d'État en charge de ce dossier. Nous avons aussi réuni les opérateurs, avec l'Arcep et la CDC. À écouter les opérateurs, on a l'impression qu'un travail considérable a été réalisé ! C'est en partie vrai, mais nous avons réaffirmé notre volonté de tenir les objectifs fixés. Nous leur avons demandé de nous faire des propositions avant le 31 juillet car nous souhaitons aller vite en définissant les orientations et les objectifs avant la fin du mois de septembre. Après cette réunion, l'un des opérateurs a indiqué qu'il irait encore plus loin pour déployer le numérique, sans coût supplémentaire pour la puissance publique. Nous jugerons sur pièces pour apprécier s'il s'agit d'une annonce à des fins commerciales ou non. N'oublions pas que les opérateurs sont en concurrence. Tous les opérateurs ne sont pas d'accord sur tout... Nous examinerons leurs réponses et leurs propositions, avant d'entamer un cycle de discussion pour définir précisément la feuille de route et planifier les investissements avant la fin du mois de septembre. Nous voulons accélérer le déploiement dans les zones denses, où seulement trois millions de lignes ont été installées, sur les douze millions prévues en 2020. En ce qui concerne les réseaux d'initiative publique (RIP) 800 000 lignes avaient été réalisées en FttH fin 2016, pour un objectif de 7,3 millions en 2020. Le déploiement de la montée en débit est cependant plus avancé. Enfin, nous devons aussi trouver une solution pour les 15 % de la population non visés par la dynamique de déploiement. C'est un de nos devoirs.

Le délai de 2020 conduit à privilégier l'accélération du scénario de déploiement actuel, Orange et SFR devant couvrir en fibre les zones denses, tandis que dans les autres zones seront déployés les RIP par les collectivités territoriales en collaboration avec l'État. En raison de la fragilité des zones AMII, il est nécessaire de faire un suivi serré, contraignant et opposable, de l'évolution de la situation avec la possibilité de constater la carence si les engagements pris par Orange et SFR ne sont pas tenus. Free, Bouygues et les opérateurs RIP demandent d'ailleurs une redistribution au sein des zones AMII. C'est pour nous un levier dans la négociation. Des contreparties sont proposées aux opérateurs dans les zones moins

denses. Pour couvrir toute la population, il faut privilégier un bouquet de solutions, ce qui n'exclut pas de couvrir à terme tout le territoire par la fibre. Nous voulons que la 4G soit disponible partout dès 2020. Pour cela, les opérateurs devront construire plus de 10 000 poteaux supplémentaires : il ne faut pas seulement couvrir les bourgs et les centres-villes, mais aussi les routes. Il est vraisemblable qu'il faudra négocier des contreparties avec les opérateurs. Il appartiendra à l'Arcep de les négocier. Les 3,3 milliards d'euros fléchés par l'État pour le financement des RIP ont déjà été engagés. La phase 2, en revanche, consistant à augmenter la part de la fibre n'est pas financée. Il manque entre 1,3 et 1,8 milliard d'euros, que nous prévoyons d'inscrire dans le volet numérique du grand plan d'investissement. L'équilibre économique de certains RIP dépend de l'engagement effectif de ces phases ultérieures de déploiement. L'objectif des 100 Mégabits ne pourra intervenir que plus tard, vers 2025. En attendant, nous demandons aux opérateurs de préciser leurs engagements commune par commune, tant pour le fixe que le mobile. À partir de ces contributions le gouvernement définira sa feuille de route, avec la volonté très ferme d'aller jusqu'au bout.

Votre diagnostic sur la téléphonie mobile correspond à la réalité de terrain. J'ai eu l'occasion d'échanger dans mon territoire avec les opérateurs et reçu les mêmes réponses que celles que vous avez eues : l'augmentation de la consommation, la saturation du réseau, le défaut d'entretien font que la téléphonie mobile passe souvent moins bien qu'il y a trois ans. Voilà une situation difficilement acceptable qui nécessite une action forte de l'État stratège.

**M. Rémy Pointereau.** – Je salue votre nomination. Vous êtes un homme de volonté, élu d'un territoire rural. Nous vous connaissons bien. J'espère que nous pourrons avancer pour remédier au sentiment d'abandon, voire de décrochage. Nos territoires attendent des solutions concrètes pour reconquérir nos espaces ruraux, réconcilier nos concitoyens avec la politique. Pour dynamiser les territoires ruraux, il faut des moyens financiers. Or pour l'instant c'est la triple peine : réduction des dotations de 13 milliards d'euros, ponction du fonds de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), et bientôt la suppression de la dotation d'action parlementaire. Cela commence mal ! Qu'en sera-t-il de la DETR ?

Il est indispensable de retrouver un État stratège. Je regrette l'époque où la DATAR avait une vision de long terme... Un élément essentiel est la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs : un plan de rénovation d'une cinquantaine de centres-villes et des centres-bourgs avait été lancé il y a trois ans. Continuerez-vous cette politique ? Les crédits du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) sont en baisse. Quelle sera votre politique à l'égard des zones de revitalisation rurale (ZRR) ? Est-il envisagé de créer, sur le modèle de l'ANRU pour la politique de la ville, une agence de revitalisation des territoires ruraux ? Les centres-villes se dépeuplent, beaucoup d'exploitations agricoles sont en déshérence. Enfin, je note qu'il n'y a plus de ministre de la simplification normative. Il serait pourtant judicieux de prévoir un aménagement des normes pour les territoires ruraux. Bref, nos territoires ruraux ont besoin d'un véritable plan Marshall !

**M. Pierre Camani.** – Je suis de ceux qui sont satisfaits de vous voir assumer ces fonctions, car vous connaissez parfaitement les sujets. Les départements ruraux font face à des difficultés financières majeures : l'allocation individuelle de solidarité (AIS) est très mal compensée, les dotations diminuent, les ressources fiscales sont atones... La situation est explosive. En 2017, quinze départements n'ont pas réglé leur facture de RSA, pour un montant global de 215 millions d'euros, et le président de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a demandé au Premier ministre précédent de déférer ces



départements devant les Chambres régionales des comptes. Président de département, j'ai choisi d'inscrire à mon budget, pour l'équilibrer, une dotation exceptionnelle de 20 millions d'euros de l'État – que je n'ai pas obtenue. Je vois M. Huré, qui est dans une situation similaire, opiner. Résultat : la fiscalité des départements ruraux est très lourde. Même moi, qui ai refusé pendant huit ans de l'accroître, j'ai dû me résoudre à le faire, tout en réduisant les politiques publiques. Ces questions ne relèvent peut-être pas de votre ministère, mais elles correspondent à son intitulé. Que comptez-vous faire pour que les départements ruraux sortent de ce cycle d'appauvrissement, qui accélère leur divergence avec les métropoles ?

**M. Michel Vaspert.** – Est-ce bien à la ministre de la Santé de gérer le dossier de la désertification médicale ? Nous avons proposé des amendements sur ce problème, qui relève autant de l'aménagement du territoire que de la santé publique. Sénateur, vous vous étiez montré soucieux de le résoudre. Quelle sera la position du ministre ? Si vous vous tenez en retrait, je suggère, monsieur le président, que nous auditionnions la ministre de la Santé.

**M. Hervé Maurey, président.** – C'est prévu : je l'ai rencontrée ce matin, et nous l'entendrons au plus tard en octobre.

**M. Louis Nègre.** – J'ai beaucoup apprécié certaines de vos interventions comme sénateur : vous êtes un défenseur des territoires. Pour ma part, je quitterai le Sénat dans deux mois pour me consacrer à mon mandat de maire. La commune est incontestablement la base de notre organisation territoriale. Pourquoi l'État demande-t-il des économies à des collectivités territoriales dont le budget de fonctionnement, nécessairement équilibré, ne saurait être accusé de contribuer à l'endettement public ? Comment faire ? Devrons-nous faire baisser la masse salariale ? Couper dans les services publics ? Réduire notre investissement, alors que celui-ci constitue 70 % de l'investissement public ? Le traitement de cheval qu'on inflige aux collectivités territoriales en leur retirant 13 milliards d'euros, après les 11 milliards d'euros soustraits au cours du quinquennat précédent, me rappelle les médecins de Molière qui, de saignée en saignée, finissaient par tuer le malade. Même remarque sur la baisse du nombre d'élus locaux : ce sont encore les communes qui trinquent ! Pourtant, les élus municipaux sont porteurs des vertus civiques, ils soudent le tissu social – et 90 % d'entre eux sont bénévoles. Comment justifier un tel massacre des innocents ? La dette de SNCF Réseau s'accroît de 1,5 milliard d'euros chaque année. Comment organiser une desserte ferroviaire ne sacrifiant pas certains territoires que vous avez-vous-même qualifiés d'interstitiels ?

**Mme Odette Herviaux.** – Merci de votre présence. Je partage beaucoup des opinions que vous avez exprimées. Vous avez raison d'encourager l'expérimentation locale, et de favoriser la déconcentration pour donner aux préfets une marge de manœuvre dans l'adaptation des politiques nationales aux besoins des territoires. Je l'avais moi-même recommandé dans un rapport sur la simplification des normes : il faut placer les acteurs locaux en posture de responsabilité. Trois principes me semblent indispensables : la proportionnalité dans l'application des lois ; la généralisation de l'expérimentation, pour faciliter la prise de conscience et stimuler la capacité de réaction des élus ; l'extension de l'usage des dérogations, dont la possibilité n'est jamais utilisée. Le tout, assorti d'un peu plus de décentralisation – car il n'y a pas que les préfets – nous aidera à réaliser des économies.

**M. Jean-Yves Roux.** – Je suis heureux qu'un ancien sénateur soit ministre de la cohésion des territoires. Le Président de la République a déclaré que l'État devait rationaliser ses services et agences déconcentrés pour en accroître l'efficacité. Cela concerne-t-il aussi la présence postale dans les communes ? Celles-ci connaissent déjà les réductions horaires, qui

diminuent l'attractivité et conduisent à des fermetures. Une réforme du statut de la Poste ou du maillage postal est-elle en préparation ?

**M. Jacques Mézard, ministre.** – Soyons clairs : vous connaissez la situation financière du pays. Si nous ne sommes pas capables de prendre quelques décisions transpartisanes, nous ne nous en sortirons pas, et la fracture avec nos voisins européens s'accroîtra. L'État est le premier à devoir faire des efforts – et ce n'est pas facile ! J'ai déjà eu à assumer des annonces impopulaires. Quant aux collectivités territoriales, je me suis efforcé d'éviter qu'on leur notifie – comme cela a été fait par d'autres – une baisse de 13 milliards d'euros de leur dotation, car l'inconvénient en ce cas est que la réduction frappe chacune de la même manière. Si l'on opère cette ponction sur la DGF, il n'en restera pas grand-chose. Pour la plupart d'entre vous, vous avez exercé, exercez ou exercerez des responsabilités exécutives dans une collectivité territoriale. Vous savez donc qu'il existe des marges de manœuvre – pas dans toutes, certaines sont à l'os. Il faut donc nous montrer responsables, car enfin, nous devons faire des économies. Comme chaque département est dans une situation différente, nous ne pouvons demander la même chose à tout le monde. Je souhaite que le Gouvernement n'ait pas à imposer des baisses de dotation.

Je suis optimiste quant au maintien des crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) dans le prochain budget.

Sur la dotation d'action parlementaire, le Parlement est saisi. Je souhaite qu'*in fine*, cette enveloppe ne soit pas tout simplement absorbée par une autre, car si elle se fond par exemple dans la DETR, le résultat sera qu'elle diminuera. Je suis attentivement les débats à l'Assemblée nationale. Qu'un parlementaire parisien dise que cette dotation est inutile, je peux le comprendre. Il eût été bien, alors, que de tels parlementaires rétrocèdent leur quote-part à leurs collègues ruraux. Hélas, ils ne l'ont jamais fait.

J'ai déploré la réforme des zones de revitalisation rurale (ZRR). J'avais déposé une PPL pour revenir à l'état antérieur. Comment changer aujourd'hui des dispositions actées en 2015, avec effet au 1er juillet 2017 ? Certes, 3 000 communes sont sorties du dispositif, mais d'autres sont entrées ! Une mission avait été confiée à un député de droite, et un de gauche. La réforme tirée de leur rapport ne m'a pas parue très juste, d'autant qu'elle a coïncidé avec les fusions d'intercommunalités. Résultat : des communes de montagne, extrêmement rurales, sont exclues de la DRR. Mais celles qui y sont entrées en sont fort satisfaites : demandez donc à M. Retailleau ! J'ai demandé à l'administration des propositions. De même, je lui ai demandé de tirer parti du travail réalisé au Sénat sur la simplification.

Le Président de la République et le Gouvernement ont conscience de la difficulté dans laquelle se trouvent les départements ruraux. S'il faut travailler au financement du RSA, cette compétence doit rester aux départements. Cela nécessite des efforts de péréquation horizontale. J'avais dénoncé le fait que certaines mesures étaient étalonnées sur la situation de certains départements, ce qui n'était pas équitable. Les décisions ne doivent pas être prises en fonction du poids politique de tel ou tel responsable local.

Mon ministère ne se désintéresse évidemment pas de la désertification médicale. Il est concerné, au moins, par le premier volet du problème : comment aider les territoires à disposer de structures d'accueil satisfaisantes ? La question du *numerus clausus* et de la formation des praticiens relève plus directement de la ministre de la Santé, avec laquelle nous

travaillons en parfaite coordination. Dans certains départements, il n'y a plus de spécialistes, y compris dans la préfecture. C'est très grave.

La baisse de la dotation aux collectivités territoriales prévue par le candidat qu'avait soutenu M. Nègre était, je crois, de 20 milliards d'euros... On se demande d'ailleurs comment il était passé de 20 milliards d'euros à 8 milliards d'euros ! Regardons la réalité en face : en 2008, notre dette atteignait 56 % du PIB, comme celle de l'Allemagne. Aujourd'hui, nous sommes presque à 100 %, quand l'Allemagne est au même niveau qu'en 2008. Cela ne peut pas continuer.

La diminution du nombre des élus locaux a été annoncée à la Conférence des territoires. Il nous faut des précisions sur les objectifs visés. S'il s'agit de diminuer le nombre de conseillers départementaux, cela implique une refonte du nombre de cantons. Même remarque pour les conseillers régionaux, vu la faible représentation de certains départements. Certes, les fusions de communes diminuent globalement le nombre d'élus. Et certains conseils municipaux pourraient être moins nombreux ; mais ils font du lien social, et garantissent que la commune sera gérée jusqu'à la fin du mandat. Sur ce sujet, soyons pragmatiques.

Sur la desserte ferroviaire, vous avez écrit un excellent ouvrage, monsieur Nègre. Il suffit, en somme, de trouver 200 milliards d'euros et le problème est réglé ! Ce qui a été annoncé est un ralentissement des investissements en faveur des grandes infrastructures, pour redonner de l'oxygène à l'entretien de nos routes nationales et des voies ferrées secondaires.

Il faut donner plus de latitude aux préfets, qui ne doivent plus se sentir obligés d'ouvrir à tout propos un parapluie. La déconcentration doit accompagner la décentralisation. Quant à la présence postale, il me semble que le président-directeur général de La Poste mène une politique globalement constructive, et les commissions départementales de présence postale effectuent un travail de qualité. Mais la diminution inexorable du volume du courrier contraint La Poste à évoluer. L'action du facteur ne doit pas se limiter au courrier, et son rôle doit être conçu en lien avec le développement de l'innovation numérique, du véhicule autonome et de l'intelligence artificielle.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Vous avez annoncé un texte sur le logement. Abordera-t-il la question des communes qui, après fusion, franchissent le seuil des 3 500 habitants ? Elles peuvent n'avoir presque pas de bourg-centre. Dès lors, comment appliquer la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) ?

**Mme Évelyne Didier.** – Que signifie l'intitulé de votre portefeuille ? Vos compétences semblent transversales et reliées à celles des ministères des transports, de la santé ou de Bercy – où les politiques publiques sont d'abord définies. Les dotations ont été réduites. Elles pourraient être rééquilibrées entre zones urbaines et rurales. La théorie du ruissellement, chère aux économistes, n'est guère probante. Il faut prendre en compte le territoire, la population et le potentiel fiscal. Et surtout, l'enveloppe doit être à la hauteur. Mais chaque candidat surenchérisait sur le nombre de milliards à en ôter. Le grand plan d'investissement recouvre-t-il les investissements d'avenir ? La téléphonie et la fibre semblent des priorités. De plus, SFR déclare n'avoir plus besoin d'argent public. Mais les communes doivent participer aux décisions d'investissement.

**M. Jean Bizet.** – La baisse des dotations est une réalité. Pourquoi ne pas donner aux collectivités territoriales des revenus annexes ? J'y ai réfléchi avec M. Belin et M. Carencio, et dans le rapport sur la réforme de la PAC que nous allons bientôt présenter,

nous expliquons qu'il faut ménager aux agriculteurs et aux communes rurales la possibilité de produire de l'énergie renouvelable. Pourquoi ne seriez-vous pas chef de file pour ce projet ? Au fond, la question est surtout l'accès au capital. Et cela permettrait de donner aux agriculteurs une meilleure image : de l'agriculteur-pollueur à l'acteur de la transition énergétique.

**M. Michel Raison.** – Nous connaissons votre détermination, mais aussi l'état des finances du pays, et les rigidités de l'administration. Pourquoi ne pas faire de votre portefeuille une instance interministérielle ? Sur les routes, sur la santé, les solutions de bon sens peinent à s'imposer face aux revendications catégorielles. Mme Cresson avait essayé, par exemple, de décentraliser des administrations... Les territoires coupés des centres économiques ont vu leurs recettes stagner, puisqu'ils ne bénéficient pas de la reprise. Si vous diminuez leur dotation, ils vont périr ! Et la diminution du nombre de parlementaires ne devra pas priver de représentation certaines catégories de territoires. *La Poste* est un bel exemple d'aménagement du territoire : c'est une entreprise qui souffre, car son chiffre d'affaires baisse inexorablement, mais aucun habitant ne s'en trouve moins bien desservi que les autres.

**M. Jean-François Longeot.** – Nous savons que vous défendrez les territoires. Votre ministère peut être l'aiguillon de politiques transversales, par exemple pour lutter contre les déserts médicaux : pourquoi construire des maisons de santé s'il n'y a pas de médecins ? De même, dans l'éducation. Douze élèves par classe dans les zones urbaines difficiles, pourquoi pas ? Mais la question se pose aussi dans certaines zones rurales.

**M. Pierre Médevielle.** – En matière de santé, la situation se dégrade. En trente ans, ma commune de 2 500 habitants est passée de quatre cabinets médicaux, accessibles 365 jours sur 365, à un médecin visible la semaine jusqu'à 20 heures, et rien les *week-ends* et jours fériés. Nous ne sommes plus égaux devant une offre de soins de qualité et de proximité. Les syndicats sont tous d'accord pour que l'on mette en place une régulation : il est temps de prendre le taureau par les cornes !

**Mme Évelyne Didier.** – Très bien !

**M. Jacques Mézard, ministre.** – Sur la – bonne – question des communes nouvelles dépassant le seuil des 3 500 habitants, je demanderai à mon administration de vous fournir une réponse détaillée. Oui, madame Didier, nous devons utiliser le potentiel fiscal de chaque territoire ; au moins y verrons-nous plus clair. Cela posera la question de la péréquation, qui elle-même implique une volonté partagée, dans toutes les strates de collectivités territoriales. M. Pisani-Ferry travaille au grand plan d'investissement. Il recueille les avis et les suggestions : c'est le moment de lui faire parvenir les vôtres ! Je souhaite que nous intégrions à ce plan le plus possible de financement de l'innovation. Sur la question des revenus annexes, je suis d'accord avec vous, surtout si l'on pense à l'un de nos voisins...

**M. Jean Bizet.** – Qui n'a pas eu les bonnes réponses !

**M. Jacques Mézard, ministre.** – Il a posé le problème. D'ailleurs, les revenus annexes deviennent parfois principaux. Nos agriculteurs sont confrontés aux prix – lors de mon passage au ministère de l'agriculture, j'ai fait de la valorisation une priorité. Il faut les aider à construire des sources de revenus annexes *via* la transition écologique.

**M. Jean Bizet.** – Ainsi que les communes rurales.

**M. Jacques Mézard, ministre.** – Absolument. L'origine même de mon ministère, issu de la fusion de ceux du logement, de la ville, de l'aménagement du territoire, de la ruralité et même des collectivités territoriales, en fait une instance interministérielle. Les décentralisations conduites par Mme Cresson lui avaient été beaucoup reprochées, alors que c'était une excellente initiative : l'ENA s'en souvient !

Je n'ai jamais été convaincu qu'il faille diminuer le nombre de parlementaires, au risque de les couper des territoires. Bien des propositions en ce domaine sont plus populistes que réalistes. Je me suis exprimé pendant la campagne, mais mon opinion n'a pas été majoritaire. J'observe toutefois que d'autres candidats avaient des positions plus dures encore : M. Fillon voulait en supprimer la moitié.

**M. Michel Raison.** – Nous l'avons échappé belle...

**M. Jacques Mézard, ministre.** – Certains candidats ont même proposé d'en tirer un certain nombre au sort : dérive scandaleuse dans un pays démocratique où des hommes se sont battus pour obtenir et conserver le droit de vote... J'estime en tous cas que la baisse du nombre de parlementaires ne doit pas être strictement ajustée à la démographie.

Je travaille avec le ministre de l'éducation nationale sur plusieurs propositions susceptibles de revitaliser les territoires ruraux. Sur les questions de santé et de sécurité, nous savons bien quels obstacles corporatistes ont créé des blocages. Lorsque la concertation a montré ses limites, il appartient à l'État – et au Parlement – de prendre les décisions qui s'imposent.

**M. Benoît Huré.** – Nous sommes rassurés par votre nomination. Vous avez dit qu'il n'y aurait pas de nouveau *Big Bang*. Dont acte. Des adaptations sont toutefois nécessaires, car les réformes ont été conduites à la hussarde. Je vous suggère à cet égard de travailler sur les bassins de vie pour que nos concitoyens se réapproprient les nouvelles structures. Le volontarisme ne suffira pas, il faudra des incitations. L'argent public étant rare, il faut sélectionner avec soin les interventions, et les concentrer sur les territoires les plus démunis : on ne peut pas laisser croître encore l'écart de richesse entre territoires. Toutes les communes ne sont pas dans la même situation : certaines ont des moyens financiers importants – ce sont souvent elles qui bloquent des évolutions pour tout un bassin de vie.

Notre système de dotations n'est plus adapté. Il faut le remettre à plat, tout comme la fiscalité locale.

**M. Ronan Dantec.** – À l'heure de la transition écologique, il convient de donner aux collectivités territoriales les moyens de la financer. Pourquoi ne pas employer à cette fin les 150 millions de la réserve parlementaire ?

Sinon, Monsieur le ministre, je vous souhaite bon courage ! Votre projet ressemble à la quadrature du cercle ! La baisse des dotations sera de 13 milliards d'euros durant le mandat, avec un effort accru à partir de 2019. En Allemagne ou en Suède les efforts budgétaires n'ont pas réduit les capacités d'investissement public. On risque de pénaliser les territoires les plus pauvres. Faut-il comprendre que vous entendez mettre en place un système de rééquilibrage fort ? Cela implique de mettre à contribution les collectivités territoriales les plus riches au moment même où on leur demande un effort soutenu pour construire de nouveaux logements... C'est la quadrature du cercle !

**M. Didier Mandelli.** – Je me suis réjoui à l'annonce de votre nomination à ce poste. Je suis heureux en entendant votre volonté de réinstaurer un État stratège, mais je crains que ce ne soit finalement Bercy qui décide... Je ne vois pas l'intérêt de créer une nouvelle agence. La Cour des comptes ne cesse de fustiger les démantèlements de l'État. L'exécutif est constitué des ministères qui ont pour mission de mettre en œuvre la politique pour laquelle le Gouvernement a été élu. Les annonces sur les maisons de santé relèvent de l'incantation : comme pour les crèches, ce sont toujours les collectivités territoriales qui financent. Il faut aussi des mesures pour inciter les médecins à s'installer dans les zones sous-dotées. Enfin je regrette l'absence de concertation. Aucune concertation avant l'annonce de la suspension des projets de grands travaux. Aucune concertation non plus avant l'annonce de la baisse des dotations et du nombre d'élus locaux à la Conférence des territoires. Dernières annonces arbitraires, celles relatives à la baisse des aides au logement (APL) et à une possible restriction du champ du dispositif Pinel. Entendez-vous mener une consultation à l'automne sur le logement pour définir une véritable stratégie de long terme ?

**Mme Annick Billon.** – La France se classe au 27<sup>e</sup> rang sur 28 en Europe en matière de déploiement de la fibre optique FttH ; 1 300 zones d'intérêt économique sont à couvrir dans les cinq ans. Comptez-vous réduire ce délai ? De même que comptez-vous faire pour simplifier les procédures, longues et fastidieuses, d'autorisation des équipements numériques qui retardent l'avancée des projets ? Les opérateurs nous ont indiqué qu'ils étaient en avance sur leurs obligations réglementaires. SFR aurait sept ans d'avance. Entendez-vous revoir le calendrier de ces obligations, car celles-ci dépendent de la population, non des territoires ?

S'agissant du ferroviaire, certains territoires n'ont bénéficié d'aucun grand projet d'investissement tandis que leur réseau n'a pas été entretenu et que le matériel roulant vieillit. Pour ces territoires, c'est la double peine.

Je partage l'avis de Pierre Médevielle sur la désertification médicale : sans régulation ni contrainte on n'avancera pas. La désertification médicale concerne beaucoup de territoires, y compris les territoires littoraux. Dans une ville comme les Sables-d'Olonne, les listes d'attente chez le médecin sont très longues. Enfin, je partage les inquiétudes sur la loi SRU : les communes nouvelles risquent de se voir imposer des pénalités fortes alors qu'elles ont souvent été vertueuses.

**M. Gérard Miquel.** – Je suis moi aussi heureux de vous voir à la tête ce ministère important. Vous étiez sénateur du Cantal, mais vous avez aussi des attaches dans le Lot !

J'ai apprécié vos propos sur l'expérimentation et la souplesse que vous voulez laisser aux préfets. Toutefois je constate que, ces dernières années, la haute administration s'est appliquée à reprendre le pouvoir qu'elle avait perdu, grâce à la concentration des pouvoirs dans les grandes préfectures de région. Nos préfectures de département sont exsangues. Je préférerais que nos préfets puissent jouer un rôle de facilitateur sur le terrain plutôt que de s'épuiser dans du pointillisme administratif, qui nous empêche d'agir à cause de procédures d'une lourdeur insupportable. Comment rendre aux préfets leur capacité d'initiative et de soutien aux collectivités territoriales ? Songez qu'un préfet ne peut donner l'autorisation d'engager des travaux avant la réception de l'arrêté subventions : c'est un fonctionnaire de la préfecture de région qui tranche...

**M. Jacques Mézard, ministre.** – Je partage votre avis, monsieur Huré : il faut tenir compte des bassins de vie. C'est ce que demandent nos concitoyens. Vous voulez

indexer les dotations sur les capacités financières des territoires : c'est un bel objectif, mais vous connaissez les difficultés...

Votre remarque sur la trésorerie de certaines collectivités locales est pertinente. Il faut avoir le courage de le dire : certaines collectivités territoriales veillent jalousement sur leur trésor de guerre, elles profitent de la proximité d'une commune voisine qui a des infrastructures étendues et des taxes locales élevées pour maintenir leurs taux à un bas niveau. Si l'on veut aller dans le sens de l'intérêt général, on doit demander des efforts à tous et pas seulement à l'État ! Les inégalités entre collectivités existent au sein de chaque strate de collectivités. Le système des dotations n'est plus adapté. La difficulté est de le réformer en respectant certains équilibres.

Monsieur Dantec, je reconnais votre admiration pour le modèle suédois. En France nous avons toujours tendance à considérer que ce qui se fait à l'étranger est toujours meilleur. Mais la France est un grand pays, rappelons-le !

Ce n'est pas forcément l'investissement qui doit être réduit. Comme d'autres, j'ai subi dans ma collectivité locale des baisses de dotation. En seize ans, je n'ai jamais augmenté les impôts locaux. J'ai maintenu la capacité d'autofinancement ainsi que les effectifs malgré la hausse du nombre de communes, et j'ai réduit la capacité de désendettement. C'est un exercice constant, fait par certaines collectivités territoriales et pas par d'autres. Il est vrai, certes, que certaines sont à l'os.

**M. Louis Nègre.** – D'où l'importance d'un traitement différencié.

**M. Ronan Dantec.** – Mais selon quels critères ?

**M. Jacques Mézard, ministre.** – La DGCL excelle dans la détermination de critères. Et Bercy ne décide pas, monsieur Mandelli – mais il a des exigences, et ce quelle que soit la majorité au pouvoir. Le Président de la République a toute l'autorité nécessaire, tout comme le Premier ministre. Au terme d'abandon de grands projets d'infrastructure, je préfère celui de rééchelonnement. Le Gouvernement y réfléchit, oui. Certains territoires ont été complètement laissés de côté et n'ont pas vu un investissement en infrastructure depuis un demi-siècle.

Ce n'est jamais un plaisir pour le pouvoir exécutif d'annoncer des baisses de dotation. La situation de la France est atypique : alors que l'État consacre 30 milliards d'euros par an au logement, ce qui est un sommet en Europe, nous construisons moins que les autres et nos loyers sont plus chers. Nous devons donc remettre en question notre système. Cela impose des efforts. Le Gouvernement présentera à l'automne un projet de loi sur le logement. Pour l'heure, nous consultons toutes les parties prenantes. L'objectif est de simplifier, de réduire les délais d'instruction, de lutter contre les recours abusifs, qui bloquent la construction de 40 000 logements... Ainsi, la production pourra croître. Le PTZ, qui devait s'arrêter au 31 décembre, sera prolongé. Nous devons aussi contenir la hausse des loyers.

Si nous arrivons à avoir le numérique pour tout le monde dans cinq ans, ce sera bien. *Idem* pour la 4G en 2020. Les opérateurs se targuent d'avoir tenu leurs engagements. Oui, mais c'est que leurs objectifs étaient trop bas ! Nous allons les réévaluer dans le cadre d'une négociation où l'État jouera pleinement son rôle de stratégie.

Certaines préfectures ont vu leurs effectifs diminuer de moitié. Mais nous savons bien qu'aux protestations lorsqu'on supprime une gendarmerie répondent les récriminations contre l'excès de contrôle. Je passerai consigne aux préfets d'être moins tatillons : ils sont là pour faciliter, pas pour bloquer. S'ils ne le font pas, je vous invite à nous saisir.

**M. Benoît Huré.** – Des points de croissance dorment dans les parapheurs de l'administration...

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci, monsieur le ministre, d'avoir répondu à dix-sept de nos membres sans langue de bois. Nous reconnaissons en vous le sénateur que nous avons apprécié dans l'hémicycle !

*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 26 juillet 2017**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Article 13 de la Constitution – Audition de Mme Catherine Guillouard, candidate proposée aux fonctions de président-directeur général de la Régie autonome des transports parisiens**

**M. Hervé Maurey, président.** – Mes chers collègues, en application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, nous entendons Mme Catherine Guillouard, candidate proposée aux fonctions de président-directeur général de la RATP.

Cette nomination ne peut en effet 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.

Les modalités de cette audition et du vote ont été précisées par la loi organique et la loi ordinaire du 23 juillet 2010. Il est ainsi prévu que l'audition est publique et ouverte à la presse. À l'issue de cette audition, je raccompagnerai Mme Guillouard et demanderai aux personnes extérieures de bien vouloir quitter la salle, afin que nous puissions procéder au vote qui se déroulera à bulletin secret, comme le prévoit l'article 19 *bis* de notre règlement.

Je vous 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. Je vous informe que l'Assemblée nationale procédera à l'audition de Mme Guillouard cet après-midi à 16h30. Nous pourrions donc dépouiller le scrutin aux alentours de 18 heures.

Je vous rappelle enfin que, en application de l'article 13 de la Constitution, il ne pourrait être procédé à cette nomination si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.



Madame Guillouard, vous avez un parcours qui peut être qualifié de brillant. Après des études de droit et une scolarité à l'ENA, vous avez commencé votre carrière à la direction du Trésor. Vous avez ensuite occupé plusieurs postes à Air France, pendant dix ans, avant de rejoindre l'opérateur de satellites Eutelsat, où vous êtes restée pendant six ans, puis de devenir directrice générale déléguée du fournisseur de matériel électrique Rexel, que vous avez quitté en début d'année.

Je précise également que vous avez démissionné de la fonction publique en 2010, témoignant ainsi de votre volonté de consacrer votre carrière au monde de l'entreprise. Vous êtes actuellement membre des conseils d'administration d'ENGIE et d'Airbus SE.

Nous souhaiterions bien sûr connaître les raisons pour lesquelles vous avez postulé à ce poste. Autrement dit, quelles sont vos motivations pour exercer la fonction de président-directeur général de la RATP ?

Nous savons que la procédure de nomination a été innovante. Elle vous a été favorable, alors que vous n'étiez pas donnée favorite. J'ai lu dans la presse que vous aviez « bluffé » tout le monde. Je ne doute donc pas que tel sera le cas aujourd'hui.

Si vous avez une réputation de « bosseuse », votre excellent parcours ne comporte aucune expérience dans le secteur des transports urbains ni dans le domaine ferroviaire : n'y voyez-vous pas là une difficulté ?

Quelle sera votre feuille de route pour la RATP au cours des prochaines années ? Vous inscrirez-vous dans la dynamique initiée par Élisabeth Borne avec le plan Défis 2025 et les dix chantiers prioritaires qu'elle a définis, chantiers dont le champ est très vaste, puisqu'ils vont de la sécurité ferroviaire à la transformation numérique, de l'amélioration du service à la « dédieselisation » du parc des bus ?

Comment envisagez-vous votre relation avec les grands acteurs et partenaires des transports en Île-de-France, qu'il s'agisse du STIF, de la région ou de la société du Grand Paris ?

Par ailleurs, si elle est saine, la situation financière de l'entreprise est néanmoins fragile, comme l'ont montré les résultats de 2016. Avez-vous déjà approfondi cette question ?

Nous souhaiterions également que vous abordiez la question du dialogue social, qui est importante dans cette entreprise, notamment en raison des dates prévues pour l'ouverture à la concurrence : 2025 pour les bus, 2030 pour les tramways et 2040 pour le métro et le RER.

Après votre présentation, je laisserai la parole à mes collègues, pour qu'ils puissent également vous poser des questions.

**Mme Catherine Guillouard, candidate proposée aux fonctions de président-directeur général de la RATP.** – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, c'est un grand d'honneur d'être devant vous aujourd'hui, après la proposition du Président de la République de me nommer présidente-directrice générale de la RATP.

La RATP est aujourd'hui une référence mondiale dans le transport urbain. C'est une entreprise dynamique, rentable et innovante, dotée d'équipes de grande qualité : 60 000 hommes et femmes au service de 16 millions de voyageurs, qui empruntent

quotidiennement son réseau en Île-de-France, en France et dans le monde. Son histoire est celle d'une entreprise responsable sur le plan environnemental, avec une très forte culture de service public et d'innovations techniques et sociales. La qualité, le dévouement et l'attachement aux valeurs du service public des équipes en font une entreprise à la fois attachante et performante.

La RATP entretient des relations étroites avec les collectivités locales et les autorités organisatrices, au premier rang desquelles Île-de-France mobilités. En tant que gestionnaires d'infrastructures et opérateurs de transport, elles jouent un rôle majeur dans le développement territorial et économique.

Enfin, l'entreprise est résolument engagée dans une politique de lutte contre les gaz à effet de serre et de réduction de son empreinte environnementale. Socialement et économiquement responsable, elle est un acteur incontournable de la ville durable.

La RATP est une entreprise au cœur du quotidien de nos concitoyens, avec une forte notoriété, qui devra affronter dans les années à venir de nombreux défis.

Le premier est celui de la mise en concurrence progressive du réseau en Île-de-France, qui transformera l'entreprise et, plus généralement, le paysage des transports franciliens.

Dans le contexte sécuritaire que nous connaissons, nous devons aussi relever le défi de la sécurité et de la sûreté des voyageurs, des salariés et des installations.

La qualité de service est également une préoccupation majeure, car le niveau d'exigence des voyageurs et des autorités organisatrices n'a jamais cessé de croître.

Autre défi, celui de la conception et de la construction de nouvelles infrastructures de transport, pour répondre aux besoins grandissants de mobilité et à la saturation de certaines lignes franciliennes.

La RATP devra également faire face au défi de la lutte contre les gaz à effet de serre, par le recours à des modes de transport sobres en énergie et peu polluants.

Enfin, elle devra relever le défi de l'innovation, et notamment celui des nouvelles mobilités et des opportunités offertes par la révolution digitale.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les enjeux de la RATP sont particulièrement nombreux et importants. C'est avec une détermination sans faille, mais aussi beaucoup de modestie que je viens aujourd'hui solliciter votre confiance.

Permettez-moi d'évoquer mon parcours professionnel. J'ai été dirigeante d'entreprise, dans le secteur public comme dans le secteur privé. J'ai accumulé une expérience de dix ans dans les transports et de six ans dans le secteur des infrastructures et des télécommunications. Ces trois dernières années, j'ai été mandataire social de Rexel, société dont j'étais la directrice générale déléguée. Il s'agit d'un leader de la distribution professionnelle de matériel électrique, dont les produits et services sont destinés à réduire la consommation d'énergie et d'électricité. Il regroupe 27 000 salariés, est présent dans 32 pays, et a réalisé l'année dernière un chiffre d'affaires de 13,2 milliards d'euros.

Je suis juriste de formation. J'ai commencé ma carrière à la direction du Trésor, au ministère de l'économie et des finances, où je suis restée quatre ans. J'ai rapidement choisi de travailler dans une entreprise publique, Air France, que j'ai servie pendant dix ans, dans le cadre d'un parcours riche et complet et dans des domaines variés : projets de transformation, opérations, finances, ressources humaines.

J'ai travaillé non seulement aux affaires financières, mais également aux opérations aériennes, dont j'ai été le directeur délégué. Ce service englobe le personnel navigant technique, c'est-à-dire les 4 000 pilotes de la compagnie, ainsi que la direction technique et la direction des plannings des navigants. Je me suis également investie dans les ressources humaines : j'ai été déléguée générale ressources humaines et changements. C'est tout simplement le poste n° 2 de la direction générale des ressources humaines. À ce titre, j'ai été présidente du comité d'établissement des personnels navigants.

Il existe des enjeux communs à Air France et à la RATP. Ainsi la politique sociale est-elle un facteur clé de la productivité et de la compétitivité, ce qui passe par un dialogue social permanent, loyal et constructif. À cet égard, mon expérience de DRH et de présidente de comité d'établissement me sera indiscutablement utile.

La qualité des services aux voyageurs et la qualité des processus d'exploitation sont au cœur des modèles d'affaires, avec des enjeux similaires de qualité de l'offre de transport, de ponctualité, de régularité, d'information aux voyageurs, de sûreté et de sécurité.

Mon parcours professionnel m'a également permis d'avoir une bonne connaissance des modèles d'infrastructures, au travers de deux expériences distinctes, puisque j'ai été administratrice d'Aéroports de Paris et directrice financière de la société Eutelsat. Ce sont des métiers à forte intensité capitalistique, où la maîtrise des politiques d'investissement et des risques est déterminante. Or la RATP engage chaque année des programmes d'investissement très significatifs. Dans le contrat avec Île-de-France mobilités, il s'agit de 8,5 milliards d'euros, dont 4,2 milliards d'euros sur les fonds propres de l'entreprise.

J'ai également une expérience de développement à l'international. En effet, Eutelsat et Rexel se sont développés par acquisitions et voie organique. J'ai été pendant douze ans directrice financière de sociétés cotées, et j'ai donc acquis une solide expérience en matière de pilotage de la performance opérationnelle et financière de groupes internationaux.

J'ai aussi développé une expertise sur la transition énergétique, notamment chez Rexel, puisque notre but était de vendre des produits et services de plus en plus connectés, pour réduire la consommation d'énergie de nos clients.

Les raisons qui me poussent à présenter ma candidature sont extrêmement claires : je suis convaincue que la RATP peut devenir un leader mondial de la mobilité durable, si elle réussit sa transformation, en relevant le défi de l'ouverture à la concurrence. Son atout essentiel est la qualité des équipes, leur implication dans le projet d'entreprise et la richesse du savoir-faire technique. C'est une entreprise publique, attachée aux valeurs du service public, comme je le suis moi-même, résolument tournée vers l'avenir, et dont le modèle d'affaires est porté par des tendances de fond positives telles que l'urbanisation croissante de la population mondiale et l'augmentation de la demande de mobilité durable.

Si vous m'accordez votre confiance, c'est cette expérience que je souhaite mettre au service de la RATP, en mesurant le poids des responsabilités qui pourraient être les miennes à la tête de cette grande entreprise.

Avant de partager avec vous ma vision des grandes priorités de la RATP, je voudrais vous faire part de deux réflexions préliminaires.

C'est un fait, la RATP aura changé trois fois de PDG en deux ans. Il me paraît donc important d'avoir une approche pragmatique et efficace et de m'inscrire dans la continuité des travaux lancés par mes prédécesseurs, notamment Élisabeth Borne, dont je tiens à saluer l'action.

Le contrat avec Île-de-France mobilités pour la période 2016-2020 a été signé et les grandes lignes de la feuille de route stratégique, nommée Défis 2025, qui ont été validées par le conseil d'administration en février dernier, me paraissent claires. Mon action se concentrera donc prioritairement sur l'exécution opérationnelle de ces priorités stratégiques, en veillant à la juste allocation des ressources humaines et financières nécessaires au succès de l'entreprise.

Par ailleurs, dans un contexte d'ouverture à la concurrence, la qualité des services offerts aux voyageurs doit être au cœur de la stratégie et des plans d'action de la RATP. Parce que la qualité des services devient en effet un avantage compétitif, je veillerai à une amplification des démarches de retours d'expérience clients et de comparaisons avec la concurrence.

Enfin, en termes de méthode, il me paraît indispensable que la RATP demeure à l'écoute de toutes les parties prenantes : voyageurs, autorités organisatrices, collectivités locales, associations d'usagers et, bien entendu, salariés et partenaires sociaux. Il s'agira pour moi de poursuivre un travail de dialogue, dans le respect de chacun et des valeurs du groupe, afin que l'entreprise s'adapte au nouveau paysage concurrentiel et trouve de nouvelles voies de développement.

J'articulerai ma vision de la RATP autour de quatre priorités stratégiques et de trois leviers majeurs de développement.

Tout d'abord, la RATP doit viser l'excellence opérationnelle au service des voyageurs, dans un contexte où le premier des devoirs est celui de la sécurité et de la sûreté. L'enjeu est de taille, face à l'ampleur des flux de voyageurs.

S'agissant de la sécurité ferroviaire et du risque d'incendie, l'expertise de la RATP fait autorité dans le monde des transports. Mais il ne faut jamais baisser la garde sur ces sujets, et je m'attacherai à ce que le niveau d'expertise soit préservé, voire amélioré.

La sécurité routière doit faire l'objet d'une même exigence. Car l'entreprise, en période de pointe, voit ses bus du réseau francilien parcourir une fois le tour de la Terre en une heure. En tant que gestionnaire d'infrastructures, la RATP a un haut niveau de suivi et de maintenance du réseau, grâce à des moyens très significatifs. L'enveloppe d'investissement pour la modernisation et l'entretien des infrastructures et des équipements a atteint cette année 743 millions d'euros.

La cybersécurité sera également au cœur de mes préoccupations. La RATP se doit d'avoir un haut niveau de vigilance en ce domaine, et l'actualité récente démontre que toutes les entreprises sont conduites à redoubler d'efforts pour la protection de leurs données.

En ce qui concerne l'enjeu de sûreté, la RATP devra continuer à faire face, avec le même professionnalisme, au niveau de menace particulièrement élevé que connaît notre pays, aux côtés de la préfecture de police de Paris. Elle dispose de son propre service de sécurité, le GPRS, Groupe de protection et de sécurisation des réseaux, qui compte aujourd'hui plus de 1 000 agents. Une centaine de recrutements sont prévus dans le contrat en cours avec Île-de-France mobilités. Depuis la loi du 22 mars 2016, ce personnel dispose de prérogatives amplifiées.

La sécurité et la sûreté sont la base du contrat de confiance passé avec nos concitoyens et les pouvoirs publics. Je m'attacherai donc à faire vivre et à amplifier la coordination avec l'ensemble des parties prenantes.

En outre, la RATP doit assurer un excellent niveau de services. Le contrat avec Île-de-France mobilités est exigeant, avec 141 indicateurs définissant un système de bonus-malus. En termes de régularité et de ponctualité, la satisfaction des voyageurs est mesurée annuellement. Le dernier état de cette mesure fait apparaître un taux de satisfaction supérieur à 81 % en 2016. Si les chiffres sont bons pour le métro, le tram et le bus, des améliorations sont attendues sur le RER A et B, dont la qualité de services reste perfectible, malgré les importants efforts d'investissement consentis ces dernières années. Une nouvelle enveloppe de 1 milliard d'euros est d'ailleurs prévue d'ici à 2020 pour le RER.

Je veillerai à ce que la mobilisation de l'entreprise sur les nombreux plans d'action en cours soit organisée de façon efficiente, afin d'améliorer de façon sensible et durable la qualité de service pour les voyageurs.

Quant à l'information aux voyageurs, elle doit être toujours plus claire, personnalisée, multimodale et multiopérateurs. Les voyageurs peuvent également compter, dans les gares et les stations, sur 6 000 agents, qui leur assurent, au quotidien, un service personnalisé.

S'agissant de l'accessibilité, la RATP a déployé des efforts très importants pour assurer sa mission de service public. Il en est de même pour la propreté, dont le budget représente désormais 80 millions d'euros par an.

Gérer la qualité de services, c'est aussi produire une offre supplémentaire de mobilité en Île-de-France. Ainsi 3,4 milliards d'euros seront-ils consacrés à l'augmentation des capacités de transport. En 2016, la RATP a consacré 1,7 milliard d'euros à l'amélioration des services en Île-de-France, dont 972 millions d'euros sur ses fonds propres, au travers de plus de 1 500 projets de taille variable, qui permettent aux voyageurs de disposer de transports plus confortables, plus accueillants, ainsi que d'espaces et de matériels roulants rénovés.

Au sein de cette enveloppe, la RATP a investi massivement dans l'augmentation des capacités de transport, à hauteur de 743 millions d'euros, en faveur du prolongement de quatre lignes de métro et de trois lignes de tramway, ainsi que l'achat de matériel roulant.

Elle doit aujourd'hui faire face au défi que représente l'exécution d'un nombre inédit de chantiers de construction, d'extension et de modernisation de son réseau, dans le contexte géologique complexe de la région parisienne. Ce sera pour moi un enjeu majeur.

Autre priorité stratégique, la réussite de l'ouverture à la concurrence. La réalité de la RATP est duale : elle est à la fois un opérateur de transport en situation de quasi-monopole sur son territoire historique et un groupe international, qui répond à de nombreux appels d'offres sur un marché fortement concurrentiel en France et à l'étranger.

C'est un groupe intégré, qui inclut une centaine de filiales proposant leurs services dans une trentaine de villes sur le territoire national et dans quinze pays du monde. Notre filiale RATP Dev opère sur quatre continents et Systra, copiloté par la SNCF, est leader de l'ingénierie en transport urbain. La concurrence est une réalité pour la RATP en Île-de-France depuis la loi du 8 décembre 2009, qui impose une mise en concurrence pour tout nouveau service de transport. Cela concernera prochainement les lignes de tramway T9 et T10, le réseau de bus OPTILE et, bien entendu, les lignes du Grand Paris Express.

La RATP devra progressivement affronter l'ouverture à la concurrence sur ses réseaux historiques : les bus seront concernés au 31 décembre 2024 ; les trams, au 31 décembre 2029 ; et le RER et le métro, le 31 décembre 2039.

Le passage d'une situation de quasi-monopole à une situation concurrentielle est un défi de taille, pour n'importe quelle entreprise confrontée à un tel changement de paradigme. Je suis convaincue que la RATP a de nombreux atouts pour réussir cette transformation, sans perdre son identité et ses valeurs. J'en citerai cinq, qui devront être approfondis sans relâche dans les mois et années à venir.

Premièrement, il s'agit du professionnalisme et de la motivation des 60 000 salariés travaillant aujourd'hui pour le groupe RATP. Deuxièmement, c'est sa capacité à fournir une excellente qualité de services, qu'il s'agisse de la régularité, de la ponctualité, de la sécurité, de la sûreté, de l'accessibilité, de la propreté ou de l'information aux voyageurs. Troisièmement, je pense à la recherche continue d'amélioration de la productivité et à la maîtrise des coûts de production, nécessaires pour assurer sa compétitivité. Quatrièmement, c'est la diffusion des savoir-faire au sein du groupe, en gagnant des appels d'offres en province et à l'étranger. Cinquièmement, c'est sa capacité d'innovation.

La RATP devra être en mesure de remporter les appels d'offres, dans le respect de la concurrence, en conjuguant son expertise francilienne et internationale. À ce titre, l'ouverture à la concurrence peut également être l'occasion de nouveaux partenariats permettant d'enrichir son offre de services.

Concrètement, cela conduit à deux actions majeures. Il convient de préparer les appels d'offres des projets de ligne T9 et T10, du réseau de bus OPTILE et du Grand Paris Express, en veillant, par la qualité de nos propositions en transports et en services, à maximiser nos chances de succès. La RATP est déjà, en vertu de la loi, responsable de la maintenance de la future infrastructure du Grand Paris Express et les appels d'offres sur ces lignes constituent un gisement de croissance important. Elle a déjà su convaincre les autorités organisatrices de son savoir-faire et de compétitivité. Toutefois, l'appel d'offres de la future ligne 15 est un enjeu majeur pour la RATP, qui est le leader du métro automatique de grande capacité. Je le rappelle, la ligne 1 et la ligne 14, qui constituera l'épine dorsale du Grand Paris Express, sont à ce titre exemplaires.

Parallèlement, nous devons développer une offre de bus attractive et compétitive. L'ambition fixée par Pierre Mongin et Élisabeth Borne est claire : la mise à disposition, à l'échéance 2024, d'une flotte complète de bus zéro émission, dont 80 % rouleront à l'électricité et 20 % au biogaz. Il faudra surmonter des défis opérationnels et techniques tels que la transformation des centres de bus, ce qui placera la RATP dans une position favorable pour l'appel d'offres en Île-de-France et lui ouvrira également des perspectives de développement en France et à l'étranger.

Dans ce contexte, il est indispensable que la RATP dispose d'un cadre social harmonisé, afin d'éviter tout dumping social. Je le rappelle, l'entreprise emploie 15 000 conducteurs de bus, ainsi que 2 000 mainteneurs. Elle doit pouvoir faire jeu égal avec ses concurrents.

Autre priorité stratégique, faire de la RATP un leader de la mobilité durable et un acteur incontournable de la ville durable. La lutte contre le changement climatique est un combat à la fois local, national et international. La RATP place la protection de l'environnement au cœur de son action, en proposant des modes de transport plus propres, plus respectueux de l'environnement et de la santé des populations. Elle déploie dans la durée une politique environnementale cohérente et crédible. Elle vise une décarbonisation de ses modes de transport – le plan bus zéro émission est bien évidemment l'exemple le plus emblématique –, tout en s'efforçant de maîtriser les consommations et de réduire les nuisances, par des mesures concrètes de préservation de la qualité de l'air et de l'eau et de lutte contre le bruit. Elle s'est d'ailleurs fixé un objectif ambitieux : réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 50 % par voyageur et kilomètre d'ici à 2025. Pour ce faire, elle a recours au principe d'écoconception, à des matériels roulants plus performants et à des bâtiments plus économes.

La RATP réussit donc à réduire son empreinte environnementale à une échelle ayant un réel impact sur les territoires.

Autre priorité, le développement international dans un cadre de croissance rentable. En 2016, la RATP était présente dans quinze pays, pour un chiffre d'affaires de 724 millions d'euros, soit 17 % du chiffre d'affaires du groupe.

Les grandes tendances que sont la constitution de grandes métropoles urbaines et le développement de villes intelligentes constituent un environnement bénéfique pour le développement international de la RATP. En effet, son savoir-faire est unique sur plusieurs vecteurs porteurs. Elle est leader dans le transport à haute densité, avec ses trois lignes de métro automatique ; elle est également leader dans l'exploitation des tramways, avec plus de 300 kilomètres de voies en France ; elle est un acteur incontournable dans le domaine du bus, avec une flotte internationale de 8 000 bus ; elle est leader dans l'ingénierie de l'infrastructure des transports publics, puisque Systra est à l'origine de 60 % de son chiffre d'affaires à l'international.

Je voudrais partager avec vous, mesdames, messieurs les sénateurs, quelques convictions. Tout d'abord, le développement à l'international est un moyen d'acquérir et de diffuser les savoir-faire au sein non seulement de la RATP, mais aussi de la filière industrielle française des transports urbains. Ensuite, la croissance à l'international doit être rentable et faire l'objet d'un suivi spécifique de ses résultats, séparément des contrats passés sur le territoire national. Enfin, concernant l'allocation des ressources en capital et en moyens humains entre les différentes priorités stratégiques de la RATP, nous devons faire preuve

d'une certaine sélectivité dans le choix des appels d'offres. Une analyse des risques doit systématiquement être réalisée en amont, ainsi qu'un retour d'expérience en cas d'échec.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je souhaite évoquer trois leviers de développement fondamentaux pour réaliser nos ambitions.

Premier levier, le dialogue social et une politique de ressources humaines innovante sont indispensables pour atteindre les ambitions fixées. La RATP est une entreprise où le dialogue social, profond, constant et organisé, constitue une priorité de premier plan. Comme les présidents précédents, je ferai mienne cette priorité si vous m'accordez votre confiance.

L'entreprise doit également poursuivre une politique de développement des ressources humaines innovante. C'est un employeur important, notamment en Île-de-France, avec 45 000 salariés et 25 000 emplois indirects au travers de la politique achats. L'entreprise recrutera cette année 3 100 personnes, ce qui témoigne de son dynamisme en matière de création d'emplois. Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, elle devra veiller activement à la protection de ses savoir-faire et à la rétention de ses talents.

Par ailleurs, la RATP s'est dotée, au fil du temps, d'une politique de responsabilité sociale des entreprises, qui constitue un véritable levier de sa performance. Il est rare qu'une entreprise ait une politique RSE aussi poussée et cohérente. Cela lui permet de contribuer à la vitalité économique et à la solidarité dans les territoires, en favorisant l'accès à l'emploi et en soutenant, avec sa fondation de nombreux projets d'insertion, d'éducation et de culture.

Pour finir, je porterai une attention particulière au plan Travailler ensemble, lancé par Élisabeth Borne en 2016 et élaboré avec les organisations syndicales. Il réaffirme les principes de laïcité, de non-discrimination et de neutralité, qui doivent impérativement être respectés dans une entreprise chargée de missions de service public. Je veillerai à ce que les managers de proximité, lesquels sont parfois confrontés à des situations difficiles, bénéficient d'une aide concrète.

Deuxième levier, une structure financière saine. La RATP doit veiller au maintien de ses grands équilibres financiers. Elle dispose d'un modèle économique vertueux et spécifique, puisque, contrairement aux délégations de service public classiques, elle est propriétaire et gestionnaire d'infrastructures. Elle participe donc au renouvellement des actifs de l'opérateur de transport en Île-de-France. Pour financer ses investissements, elle doit impérativement dégager des résultats significatifs et disposer d'une capacité d'autofinancement suffisante, les seuls amortissements ne permettant pas d'assurer la pérennité des actifs. Grâce à la contractualisation avec son autorité organisatrice, elle dispose d'une visibilité pluriannuelle et n'est pas dépendante des subventions d'investissement. Elle peut ainsi assurer la pérennité du réseau et adopter une politique continue d'investissements élevés, ce qui constitue un facteur de sécurité.

En 2016, les résultats du groupe RATP ont fait preuve de solidité dans un environnement peu porteur. Je pense notamment à la baisse de la fréquentation touristique et à l'inflation, quasi nulle. Deux éléments sont importants : l'impact du nouveau contrat conclu avec Île-de-France mobilités, qui a eu pour conséquence une baisse des contributions de 100 millions d'euros, et la normalisation fiscale de la RATP. Le chiffre d'affaires du groupe a diminué de 2 %, et le résultat opérationnel est en baisse de 216 millions d'euros. Fort



heureusement, cela n'a pas eu d'incidence sur la capacité d'autofinancement. La RATP a ainsi pu poursuivre sa politique intensive d'investissement, avec 1,85 milliard d'euros investis, dont 1,784 milliard en Île-de-France. Quant à son endettement net, il s'est légèrement accru.

Troisième levier, sans doute l'un des plus importants, la politique d'innovation. Elle est nécessaire pour assurer les missions de service public auprès des voyageurs, et renforcer la compétitivité. Si la culture de la RATP en ce domaine est grande, elle doit s'ouvrir davantage vers l'extérieur pour gagner en agilité. La création d'un fonds d'investissement dédié aux start-up, RATP capital innovation, est un pas en ce sens. L'innovation, et notamment l'innovation digitale, doit se traduire concrètement dans de nouveaux services et de nouvelles formes de mobilité offertes aux voyageurs. Ainsi la RATP devra-t-elle chercher à intégrer de plus en plus d'autres mobilités, en proposant notamment des trajets porte-à-porte.

Par ailleurs, les données recueillies par la RATP sur les voyageurs constituent un actif incorporel précieux pour innover et créer de nouveaux services personnalisés. Dans un contexte d'ouverture à la concurrence, il conviendra de trouver un juste équilibre entre le devoir de libre accès aux données et celui de la protection du secret des affaires.

L'innovation est aussi un moyen pour faire gagner en efficacité les équipes et améliorer les performances opérationnelles. Le numérique est un facteur clé de l'efficacité de notre exploitation. La RATP est donc en train de mettre en place un écosystème favorable à l'innovation. Je compte accélérer les actions en ce domaine, en interne et par la voie d'acquisition de savoir-faire et de technologies nouvelles.

En conclusion, je dirai que la RATP est une entreprise multidimensionnelle. Elle permet à des millions de voyageurs de bénéficier, chaque jour, d'une offre de mobilité durable, connectée et sûre. Elle est un puissant vecteur de développement des territoires qu'elle dessert. Elle est aussi une entreprise citoyenne, par son impact positif sur la politique de l'emploi et la réduction de son empreinte environnementale. Elle est engagée depuis plusieurs années dans une diversification de ses activités, qui doit la conduire à voir son chiffre d'affaires passer de 5,4 milliards d'euros à 7 milliards d'euros en 2020, dont 30 % seront engendrés par ses filiales.

La RATP est entrée dans une dynamique de transformation, pour se préparer à l'ouverture à la concurrence, qui s'amplifiera dans les mois et années à venir. Souvent appréhendée comme une menace, cette ouverture peut se transformer en opportunité de taille, si nous parvenons à mobiliser tous les atouts de l'entreprise.

Car le sens de l'histoire, c'est une urbanisation croissante. Ainsi, à l'horizon de 2050, 67 % de la population mondiale sera urbaine. La planète comptera une cinquantaine de mégacités, soit des villes de plus de 10 millions d'habitants, et la demande de mobilité urbaine sera multipliée par 2,6 entre 2010 et 2050. Le développement des villes intelligentes et de politiques environnementales plus respectueuses constitue un terrain propice au développement des activités de la RATP.

C'est donc un projet ambitieux que je vous propose. Il conjugue performance économique et performance sociale et environnementale et se fonde sur une vision partagée avec les salariés de l'avenir de l'entreprise. Grâce à leur professionnalisme et à la pertinence des politiques menées par les PDG précédents, que je tiens à saluer ici, la RATP dispose de tous les atouts pour devenir un leader mondial de la mobilité durable, répondre aux besoins de

mobilité croissants des Franciliens, offrir un meilleur accès à l'emploi, aux services et à la culture et conforter l'attractivité de la région capitale, qui accueillera les grands événements que seront les Jeux olympiques et paralympiques en 2024 et l'exposition universelle en 2025.

Si vous approuvez la proposition de nomination du Président de la République, c'est avec modestie et détermination que je m'efforcerai de mobiliser tous les atouts de cette entreprise, en particulier le professionnalisme des 60 000 hommes et femmes qui la composent, pour relever les défis et montrer qu'une entreprise publique innovante et performante peut trouver sa juste place dans le secteur concurrentiel, tout en restant fidèle aux valeurs du service public et du dialogue social.

**M. Louis Nègre.** – Vous semblez afficher, madame, une détermination sans faille, et il vous en faudra assurément pour occuper le poste que vous briguez !

Vous portez un projet ambitieux et vous avez notamment mis l'accent sur la qualité de service et la maîtrise de la dette, deux éléments très importants dans le contexte actuel.

Comme l'aurait dit, en d'autres temps, le général de Mac Mahon, il ne manquait pas un bouton de guêtre au texte que vous avez lu scrupuleusement ! J'espère simplement que, dans un an, lorsque la commission procédera à nouveau à votre audition, vous pourrez vous exprimer plus librement.

Je nourris également une certaine frustration. Selon la Constitution, notre commission doit se prononcer sur votre nomination. Hélas, une semaine après en avoir fait la demande à Mme la ministre des transports, je n'ai toujours pas reçu copie du rapport rédigé par le chasseur de têtes qui vous a sélectionnée ! Pour accomplir convenablement notre mission constitutionnelle, nous devrions pouvoir nous prononcer sur la base d'éléments plus substantiels.

Vous avez en effet un très beau parcours professionnel. La presse spécialisée précise toutefois que vous avez quitté Rexel pour « divergences de vues sur l'orientation stratégique ». Pourriez-vous détailler quelque peu les raisons de votre départ ?

Contrairement à d'autres candidats qui convoitaient le poste, vous n'avez pas d'expérience dans le domaine des transports terrestres. C'est peut-être un handicap.

En revanche, vous préférez « avoir les mains dans le cambouis plutôt que de jouer les éminences grises ». Ces termes, que vous avez tenus à Davos voilà 15 ans, ne me déplaisent pas et sont plutôt de bon augure pour la mission qui vous attend.

La bonne maîtrise des relations sociales est un atout de la RATP. Vous avez insisté à plusieurs reprises sur l'importance de ce point, et je ne peux que souscrire à votre propos.

Je veux aussi vous alerter sur la difficulté de la transition énergétique et ses conséquences sur la politique industrielle en France. La RATP, entreprise leader en la matière, s'est fixé un objectif de 80 % de véhicules électriques d'ici à 2024. Mais si elle doit, pour cela, n'acheter que des bus chinois, qui semblent être pour l'heure les plus performants, il n'y aura plus d'industrie française dans ce domaine, la RATP étant son plus gros client. Nous souhaitons donc que vous engagiez un large partenariat avec les industriels français, qui

ont en effet pris un certain retard. Je souhaiterais également qu'un partenariat soit noué avec l'industrie ferroviaire, afin de promouvoir l'excellence française à l'international.

Vous avez qualifié l'ouverture à la concurrence d'« option stratégique forte ». Mais la voyez-vous plutôt comme une contrainte ou comme une opportunité ? Je n'ai pas très bien compris.

**Mme Catherine Guillouard.** – Les deux !

**M. Louis Nègre.** – Enfin, quelle sera la doctrine de la RATP en matière de protection des données ? Que comptez-vous conserver ? Qu'allez-vous verser aux bases *open data* ?

**Mme Catherine Guillouard.** – Si je disposais du rapport du chasseur de têtes, je vous le communiquerais bien volontiers, monsieur Nègre. Mais tel n'est pas le cas.

J'ai connu d'autres processus de sélection par le passé – j'ai déjà été « chassée » pour entrer chez Eutelsat et Rexel – : celui de la RATP me semble en ligne avec ceux des grandes entreprises privées. Pour une entreprise publique, c'est plutôt une normalisation positive du processus de recrutement. J'ai d'abord été auditionnée par le chasseur de têtes, puis j'ai présenté mon projet aux services de l'État, qui ont ensuite établi un classement.

J'ai pour ma part fait le choix d'une totale discrétion sur ma candidature, d'où une certaine surprise lorsque mon nom a émergé. Mais cela ne veut pas dire que je suis moins déterminée ou moins compétente.

**M. Hervé Maurey, président.** – Comment avez-vous fait la différence avec vos concurrents ?

**Mme Catherine Guillouard.** – Trois éléments sont essentiels dans ce type de sélection : la personnalité du candidat, son parcours et son projet.

Sur les divergences stratégiques qui m'ont amenée à quitter Rexel, n'oublions pas que l'on parle d'une société cotée, scrutée en permanence par les analystes financiers et soumise à des obligations légales de transparence. Je ne peux toutefois pas dévoiler le détail de ces divergences, par fidélité à l'entreprise et à l'équipe de management actuellement en place.

Je suis en effet extrêmement motivée par la direction de la RATP, en particulier à l'heure où le groupe doit préparer activement son ouverture à la concurrence.

Le plan élaboré par Elisabeth Borne trace très clairement le chemin, et ce sont maintenant principalement des enjeux d'exécution qui attendent l'entreprise. Le succès de la RATP tiendra à sa capacité à appliquer et à dérouler au quotidien cette orientation stratégique.

S'agissant du partenariat avec les industriels et des enjeux de filière, la RATP effectue déjà plusieurs tests. La ligne 341 est ainsi équipée de Bluebus électriques conçus par Bolloré. Sur deux autres lignes, nous travaillons avec six prestataires différents, le chinois BYD, en effet, mais aussi les français Dietrich Carebus, Heuliez et Alstom, le polonais Solaris et l'espagnol Irizar. Cette volonté de stimuler la filière nous semble déterminante pour réussir l'appel d'offres de 2025. Elle devrait aussi profiter à d'autres collectivités en France et à l'étranger.

La RATP va également lancer un gros chantier de rénovation d'environ 400 rames fer du métro. En unifiant les matériels, l'objectif est d'optimiser les coûts de maintenance, sur le modèle du transport aérien, mais aussi de stabiliser les cahiers des charges pour les industriels.

La qualité des relations sociales dans l'entreprise me semble en effet déterminante. Si vous m'accordez votre confiance, il est déjà prévu que je rencontre les organisations syndicales début septembre. Je vous rappelle aussi que j'ai travaillé pendant quatre ans au sein de la direction des ressources humaines d'Air France, présidant notamment le comité d'établissement où siègent les 15 syndicats de personnels navigants. J'aime le dialogue et la pédagogie et il faudra en faire preuve à la RATP, notamment dans la perspective de l'ouverture à la concurrence.

En matière de développement international, la RATP sait déjà nouer des partenariats quand il le faut. RATP Dev travaille ainsi avec Keolis sur des projets au Moyen-Orient. Si l'on ajoute Transdev, la France peut se réjouir de disposer de trois champions mondiaux dans la filière des transports publics. Il reste à choisir le bon partenaire pour le bon projet et à s'assurer que la concurrence reste loyale entre compétiteurs français. Je tâcherai d'œuvrer en ce sens.

Enfin, sur la protection des données, nous sommes sur une ligne de crête étroite, définie en particulier par les lois Lemaire et Macron. La RATP a toujours été exemplaire en matière d'ouverture des données, devant les prescriptions légales. Des développeurs ont ainsi pu proposer de nouveaux services utiles aux usagers. Mais, dans un contexte d'ouverture à la concurrence, il faudra aussi que les règles en matière de respect de la vie privée ou de secret des affaires soient respectées. Le cadre réglementaire fait pour l'instant défaut. La RATP sera extrêmement vigilante et active pour trouver un juste équilibre entre les besoins des développeurs et la protection de ses intérêts.

**M. Alain Fouché.** – Une remarque pratique tout d'abord : je prends très souvent le métro et j'ai remarqué que les messages vocaux transmis sur les quais étaient trop souvent inaudibles.

Ensuite, j'imagine que Mme Borne faisait aussi partie du jury qui vous a auditionnée...

**Mme Catherine Guillouard.** – Je l'ai rencontrée après.

**M. Alain Fouché.** – Enfin, quels sont les projets de la RATP en matière de sécurité dans les transports, notamment pour développer de nouveaux outils innovants ?

**Mme Catherine Guillouard.** – Pour répondre à votre interrogation sur le processus de sélection, il y avait dans le jury le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer. J'ai ensuite rencontré un certain nombre de membres du Gouvernement, dont Mme Borne.

La sécurité est la priorité absolue de la RATP. J'ai d'ailleurs tenu à aborder ce thème en premier dans mon propos liminaire. Le contrat Ile-de-France mobilités prévoit d'augmenter d'une centaine les effectifs du groupe de protection et de sécurisation des réseaux, le GPSR. Il faut toutefois un peu de temps pour recruter et former ces nouveaux agents, en dépit des efforts de la RATP pour accélérer le processus.

La RATP dispose d'un savoir-faire reconnu en matière de sécurité, et les moyens vont encore être augmentés.

Je souhaite par ailleurs poursuivre et renforcer nos relations quotidiennes avec la préfecture de police de Paris et la brigade des réseaux ferrés.

Le réseau comprend pour l'heure 40 000 caméras de vidéosurveillance, et un outil d'analyse des images est actuellement testé à la station Châtelet. Les conducteurs de bus sont aussi en contact permanent avec le PC sécurité.

Je prends enfin bonne note de votre remarque sur les messages inaudibles, un élément dont je n'avais pas nécessairement conscience. La RATP déploie des efforts considérables pour informer ses voyageurs, notamment *via* les applications mobiles comme MaRATP, qui compte 2 millions d'utilisateurs réguliers. Nous avons aussi déployé, sur 50 % du réseau, de nouveaux moyens pour informer les voyageurs atteints de déficiences sensorielles, notamment les personnes malvoyantes.

**Mme Évelyne Didier.** – Quelle stratégie envisagez-vous en matière de formation des salariés, d'emploi, de salaires et de santé au travail ?

J'insiste notamment sur le problème de la qualité de l'air dans le métro pour les salariés qui y travaillent.

**Mme Catherine Guillouard.** – Le professionnalisme de ses salariés est le premier atout de la RATP, qui devra toutefois relever le défi d'une meilleure adéquation des compétences et des moyens dans le contexte de l'ouverture à la concurrence.

En matière de pilotage des ressources humaines, j'entends suivre très scrupuleusement l'accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences – GPEC – signé en 2016 au sein du groupe. Ainsi, nous ne pourrons pas mener une politique digitale innovante si nous ne savons pas attirer et retenir des talents susceptibles de la mettre en œuvre.

Par ailleurs, dans 70 métiers identifiés par la politique de gestion des risques de la RATP, les savoir-faire sont si spécifiques qu'un tuilage s'avère indispensable avec la nouvelle génération pour éviter une perte de compétences.

La RATP dispose des outils et des moyens financiers de ses ambitions en matière de formation. Elle y consacre 6,8 % de sa masse salariale et dispose, à l'instar des grands groupes privés, d'une académie interne. Trois salariés sur quatre sont en formation tous les ans. Il reste à définir la meilleure allocation possible des ressources humaines et financières, dans un contexte changeant.

S'agissant de la qualité de l'air dans le métro, Élisabeth Borne a incontestablement fait avancer le dossier, et je m'inscrirai dans la continuité de son action.

Sur les 60 000 employés du groupe, 13 500 sont plus ou moins directement concernés par ce problème. Nous nous efforçons de réduire les risques au maximum.

La RATP est totalement transparente : les résultats des prélèvements quotidiens effectués dans trois stations de métro sont mis en ligne sur son site internet.

Selon le rapport de l'ANSES, la qualité de l'air dans le métro est correcte. Il est dépourvu d'ozone, convenablement renouvelé, la pollution étant principalement due aux particules issues du freinage des rames.

Plus de 96 millions d'euros ont été investis au cours des dix dernières années pour améliorer la qualité de l'air et le contrat Ile-de-France mobilités prévoit 31 millions d'euros d'investissements supplémentaires entre 2016 et 2020.

En renouvelant le matériel roulant et en améliorant les systèmes d'extraction de l'air, nous pourrions à l'avenir assurer une meilleure qualité de l'air. Il est déjà intéressant de constater que la pollution particulaire a baissé de 60 % à la station Franklin Roosevelt depuis le début des mesures systématiques.

En outre, une étude médicale de suivi a montré que les personnels exposés à cette pollution n'avaient pas développé de pathologies particulières.

**M. Didier Mandelli.** – Lorsque le conseil d'administration de Rexel a mis fin à vos fonctions, vous avez, conformément à la loi, touché une indemnité de 1,6 million d'euros, correspondant à 24 mois de salaire, ainsi qu'une indemnité liée à l'application de la clause de non-concurrence.

À l'heure où l'on exige beaucoup de transparence de la part des élus locaux et des parlementaires, je souhaiterais connaître le montant de la rémunération qui vous a été proposée pour diriger la RATP.

Si, comme je le suppose, votre rémunération est proche du plafond légal, cela signifie que vous acceptez une baisse de 40 % de votre salaire ? Est-ce supportable ?

**Mme Catherine Guillouard.** – Chez Rexel, je bénéficiais de rémunérations conformes à celles pratiquées dans les entreprises équivalentes du SBF120. De tous les candidats en lice pour prendre la tête de la RATP, j'étais d'ailleurs celui dont la rémunération était la plus transparente. En tant que mandataire social, toutes les données me concernant étaient disponibles dans un document de référence, consultable en ligne. Les indemnités qui m'ont été versées ont été approuvées en assemblée générale et sont conformes à la convention réglementée.

Ma rémunération à la RATP sera en ligne avec celle d'Élisabeth Borne.

**M. Hervé Maurey, président.** – C'est-à-dire ?

**Mme Catherine Guillouard.** – Un salaire fixe de 300 000 euros bruts annuels et une part variable de 100 000 euros bruts.

Pour l'instant, je n'ai pas encore reçu de contrat de la part de l'État. Mais je suis suffisamment motivée par ce poste pour accepter une perte de rémunération.

**Mme Annick Billon.** – Vous l'avez souligné à plusieurs reprises, vous vous êtes naturellement approprié le projet d'Élisabeth Borne. Mais quelle valeur ajoutée entendez-vous lui apporter ?

J'imagine que tous les candidats en lice avaient une personnalité forte et un parcours brillant. S'ils n'ont pas pu être départagés sur la plus-value de leur projet, la sélection a dû être difficile, même avec le concours d'un chasseur de têtes...

**Mme Catherine Guillouard.** – J'essaye d'avoir sur la question un regard pragmatique et efficient. Les chantiers identifiés dans Défis 2025 me semblent pertinents, à la nuance près que j'insiste peut-être davantage sur le chantier de préparation et de transformation de l'entreprise dans la perspective de l'ouverture à la concurrence.

Je ne vais pas refaire un plan stratégique pour le plaisir. Il faut se concentrer à présent sur son exécution. Il faudra veiller au *timing* de sa mise en œuvre, mais aussi convaincre nos partenaires publics et nos autorités de tutelle.

Le cadre social harmonisé dont on parlait à propos de la RATP est strictement encadré par les pouvoirs publics. À titre d'exemple, la RATP ne peut pas s'engager dans une convention collective de branche. Je me réjouis dans ce contexte de pouvoir prendre appui sur Mme Borne, qui connaît parfaitement le secteur des transports et l'entreprise.

La RATP est soumise à une double tutelle, du ministère des transports et de Bercy. J'essaierai de travailler efficacement avec ces autorités, en m'efforçant de faire avancer les dossiers et de défendre les droits fiduciaires du groupe.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je vous remercie, madame Guillouard.

*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 aux fonctions de Président-directeur général de la Régie autonome des transports parisiens**

*La commission procède au vote sur la candidature de Mme Catherine Guillouard, candidate proposée aux fonctions de président-directeur général de la Régie autonome des transports parisiens, en application de l'article 13 de la Constitution.*

**M. Hervé Maurey, président.** – Voici les résultats du scrutin : 16 voix pour, 2 voix contre et 1 bulletin blanc.

### **Déplacement de la commission en Australie - Communication**

**M. Hervé Maurey, président.** – Ce déplacement était le principal déplacement de l'année 2017 pour notre commission. Il s'est déroulé du 25 mars au 1er avril derniers et notre délégation comprenait 5 sénateurs, Philippe Madrelle, Didier Mandelli, Louis Nègre, Jean-Yves Roux ainsi que moi-même.

Pourquoi l'Australie ? Parce que nous savions y trouver des réalisations intéressantes sur plusieurs des thématiques intéressant notre commission, que ce soit en matière de couverture numérique du territoire, de protection de la biodiversité, de développement des énergies renouvelables ou encore de mobilité. Par ailleurs, au moment de la COP21, nous avons un peu suivi les débats politiques internes australiens sur les questions climatiques et nous souhaitons en savoir plus.

Grâce au programme établi par l'ambassadeur de France en Australie et ses services, nous avons pu aborder l'ensemble de ces problématiques, ce qui a rendu ce déplacement particulièrement riche et intéressant.

Malgré l'immensité du pays, nous avons réussi à visiter 3 des 6 Etats fédérés – le Queensland, la Nouvelle-Galles du Sud et l'Australie méridionale – et l'un des 3 Territoires de la fédération – le Territoire de la capitale australienne – qui constituent cet immense pays fédéral.

Concrètement, nous avons passé deux journées à Cairns, deux journées à Sydney, une journée à Canberra et deux journées à Adelaide.

A Cairns, ville qui se situe au nord de l'Australie, sur sa côte est, notre séjour a été entièrement consacré à la grande barrière de corail.

Cette barrière, qui constitue le plus grand récif corallien du monde, s'étend sur plus de 2 600 kilomètres, à une faible distance de la côte nord-est australienne. La structure du récif est composée de milliards d'organismes vivants, les coraux polypes, qui permettent une grande diversité de vie marine. C'est la plus grande structure vivante sur Terre.

Malheureusement cet écosystème très riche, vieux de 18 millions d'années, est gravement menacé par les conséquences du ruissellement et du changement climatique, dont le principal effet est le blanchissement des coraux, autrement dit la mort de ces organismes vivants. Selon des études récentes, le récif a perdu plus de la moitié de sa surface corallifère depuis 1985 et, au rythme actuel de l'augmentation de la température de l'eau et de la progression de l'acidification de l'océan, pourrait en perdre encore plus vite une surface importante au cours des prochaines années.

Nous avons vu certains de ces récifs blanchis. C'est effectivement impressionnant. Hélas, même si l'on prend des mesures fortes pour mettre en œuvre l'accord de Paris afin de limiter le réchauffement climatique d'ici la fin du siècle, une partie de la perte du récif est désormais irréversible.

Deuxième étape de notre déplacement : Sydney. Première ville d'Australie, Sydney s'étend autour d'une des plus belles baies du monde. C'est une ville jeune qui connaît une croissance très dynamique.

Notre séjour y a été surtout consacré aux questions d'infrastructures - numérique et de transport - et de mobilité. Nous y avons rencontré des autorités locales, des entreprises françaises et nous y avons fait plusieurs visites de terrain très instructives.

Le ministre des infrastructures du gouvernement de Nouvelle-Galles du Sud nous a exposé la stratégie mise en œuvre depuis cinq ans pour relancer et développer les infrastructures de l'Etat. Pour lutter contre la saturation de plus en plus forte des infrastructures en place, dont l'impact négatif sur l'économie de l'Etat devenait sensible, il a été décidé à la fois de lancer plusieurs nouvelles lignes de métro et de tramway et de rénover des infrastructures routières et ferroviaires.

Ce qui a surtout retenu notre attention est le mode de financement choisi pour en assurer rapidement la mise en œuvre. Cela s'est fait par un très gros programme de cession d'actifs - une usine de désalinisation, la gestion des trois principaux ports maritimes de l'Etat, deux grands distributeurs d'électricité, etc. Tout le produit des cessions d'actifs a été réinvesti



dans la constitution de nouveaux actifs. Un fonds d'investissement du Gouvernement de New South Wales a été créé. Des obligations « infrastructures » ont été émises au profit de ce fonds qui a aussi bénéficié d'un surplus de recettes fiscales inattendues. Ce sont au total 73 milliards de dollars sur 4 ans consacrés aux infrastructures de l'Etat.

Sur le terrain, nous avons vu le chantier d'une des lignes de tramway en construction dont Transdev a obtenu le marché. Nous avons également visité le centre de contrôle des ferrys de la baie de Sydney opéré par Transdev.

En ce qui concerne les infrastructures numériques, nous avons rencontré l'équipe dirigeante du National Broadband Network qui nous a exposé les modalités de déploiement des réseaux numériques en Australie. Ce pays gigantesque a la particularité de voir l'essentiel de sa population habiter sur les côtes, le reste du territoire étant très peu habité. C'est donc à un mix technologique que recourt cet organisme national.

Plusieurs particularités peuvent être soulignées : la place du satellite comme solution pour les zones peu denses ; le couplage de la fibre au réseau cuivre existant pour une grande partie de la population, seuls 17 % bénéficiant de la fibre jusqu'à l'utilisateur ; la possibilité pour les entreprises qui le demandent d'obtenir un raccordement à la fibre mais en échange de payer le raccordement ; l'obligation pour les abonnés fibrés de passer à la fibre ; une tarification liée à la vitesse des débits. Au total, nous avons compris que l'ambition initiale du plan de déploiement numérique - cité en exemple jusque chez nous - avait été revue à la baisse et adaptée de façon assez pragmatique aux spécificités australiennes.

Notre séjour à Canberra, ensuite, avait un côté plus institutionnel.

Nous y sommes bien entendu allés au Parlement où nous avons d'abord rencontré le ministre fédéral de l'environnement et de l'énergie. Il nous a paru ouvert mais prudent sur les questions climatiques et de transition énergétique. Dans un pays où le charbon est toujours aussi abondant, facile à exploiter et pourvoyeur d'emplois, la décarbonation du modèle énergétique est naturellement plus complexe qu'ailleurs.

Cela étant, les engagements pris à Paris font partie des objectifs clairs du gouvernement australien de même que la nécessité de protéger l'environnement, dont la grande barrière de corail.

Au Parlement encore, nous avons rencontré la présidente de la commission de l'environnement et des communications du Sénat, ainsi que l'un de ses collègues. Ils ont insisté sur la nécessité de privilégier la sécurité énergétique de l'Australie, ce qui implique de ne pas miser trop vite sur les énergies renouvelables car il faudra un certain temps avant qu'elles puissent prendre le relais du charbon. Ils ont regretté l'insuffisance des discussions sur les différentes solutions qui peuvent être mises en œuvre pour faire face au changement climatique.

Le deuxième volet marquant de notre séjour dans la capitale fédérale a été consacré à une séquence mémorielle. Après la visite de l'Australian War Memorial, nous avons participé à la cérémonie dite du dernier appel qui se tient tous les jours à 17 heures. Au côté de jeunes élèves de différentes régions d'Australie, nous avons déposé une gerbe au nom du Sénat et assisté à une cérémonie très émouvante qui rappelle, en particulier, que plus de 400 000 Australiens sont venus sur notre sol pendant la Première Guerre mondiale et 60 000 n'en sont pas revenus.

A Adelaide, enfin, capitale de l'Australie méridionale, nous avons là encore fait plusieurs rencontres et visites d'un grand intérêt.

Parmi les rencontres, je citerai celle du ministre en charge de la transformation numérique et de l'innovation, ainsi que celle du ministre en charge de l'environnement, de l'eau et du changement climatique. L'un comme l'autre nous ont fait part de développements innovants, comme celui du projet « Gig City » de déploiement d'un réseau ultrarapide ou celui d'aménagement d'une rivière pour permettre l'irrigation de vastes zones de l'Etat.

Tous ces officiels nous ont paru extrêmement ouverts à notre pays et impliqués dans la signature de nombreux partenariats avec nos collectivités et entreprises, à la suite du contrat conclu entre nos deux pays pour la construction et l'achat de sous-marins.

Sur le terrain, nous avons visité une très grande ferme éolienne mise en place par une entreprise française, Neoen. La conduite de ce projet nous a permis de mesurer à la fois les difficultés de l'implantation de ce type d'équipements et de comprendre les spécificités australiennes, comme par exemple la gestion de l'occupation d'un terrain avec les communautés aborigènes.

Nous avons également visité plusieurs exploitations viticoles, dont l'une appartenant au groupe Pernod Ricard. Ces exploitations, de très grande taille, ont mis en place un système d'irrigation des vignes - indispensable en raison de la sécheresse du climat - soucieux de la préservation de la ressource en eau qui nous a beaucoup intéressés.

Quelles conclusions tirer de ce voyage ?

La première est la très grande qualité de l'accueil que nous avons reçu. Il témoigne du bon état actuel des relations entre nos deux pays, ce qui n'était pas le cas auparavant. Il nous a semblé important de continuer à entretenir ces bonnes relations, ce qui, il est vrai, n'est pas très simple compte tenu des distances. Néanmoins, nous avons rencontré des entrepreneurs et de jeunes français à chaque étape de notre voyage qui nous permettent de penser que l'élan actuel va se poursuivre.

La deuxième conclusion est que l'Australie est moins fermée qu'on ne le pense au sujet de la lutte contre le réchauffement climatique. Certes le secteur du charbon reste puissant dans ce pays. Mais, sous l'effet de la mobilisation de l'opinion publique, ses dirigeants ont bien conscience de la nécessité d'évoluer. Les campagnes médiatiques sur la disparition progressive de la grande barrière de corail et ses désastreuses conséquences écologiques ont également un impact. Les think tanks rencontrés sur ces questions de climat et d'environnement nous ont paru certes inquiets mais un peu moins, nous ont-ils dit, qu'il y a quelques années.

Sur le sujet particulier des infrastructures et de leur financement, enfin, il nous a semblé que certaines leçons pouvaient être tirées de l'expérience de l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud et que nos entreprises Transdev et Keolis, entre autres, qui participent à ce grand chantier, sont certainement prêtes à contribuer à la modernisation de nos propres réseaux.

Je laisse maintenant la parole aux collègues qui ont participé à ce voyage pour compléter ce rapide compte rendu.

**M. Louis Nègre.** – Deux choses m'ont particulièrement marqué lors de ce séjour. La première est le constat des extraordinaires possibilités de développement économique de

l'Australie, auquel participent d'ailleurs de nombreux jeunes Français, dont beaucoup n'ont pas l'intention de revenir dans notre pays. La seconde est l'exploitation publicitaire par l'université d'Adelaïde des conséquences en termes de recherche de la vente des douze sous-marins français à l'Australie. Une telle communication à partir d'armements paraît inimaginable pour des universités françaises !

**M. Didier Mandelli.** – Ce déplacement nous a permis de mesurer l'immensité du territoire australien sur lequel vivent quelque 20 millions d'habitants. Le contrat des sous-marins qui doit se dérouler sur cinquante ans va entraîner une présence durable de la France en Australie. Plusieurs entreprises françaises y emploient déjà plusieurs milliers de personnes comme Veolia ou Sodexo. L'entreprise Neoen dont nous avons visité le parc éolien doit prochainement installer une centrale photovoltaïque. Ce qui est frappant, c'est que si les normes environnementales qui s'appliquent à ce genre de projets sont proches des nôtres, les délais d'autorisation sont bien plus brefs, moins de deux ans en général. Certains de ces projets sont d'ailleurs financés par des banques françaises.

L'économie australienne présente une situation particulièrement saine avec une croissance dynamique et un très faible endettement, ce qui laisse de vraies capacités d'investissement pour le pays.

La cérémonie au Mémorial de la guerre est émouvante car elle se fait chaque jour en présence de jeunes élèves australiens venus de tout le pays. Cette visite à Canberra est obligatoire dans le cours de la scolarité de tous les élèves.

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous avons en effet observé une présence française forte, notamment de jeunes ingénieurs dans le secteur des télécommunications.

**M. Philippe Madrelle.** – Sur la grande barrière de corail, le phénomène de blanchiment du récif corallien est très marquant. La présence française en Australie est un atout incontestable pour notre pays.

**Mme Évelyne Didier.** – J'observe avec regret qu'aucune femme sénatrice ne faisait partie de la délégation. Pouvez-vous nous dire quelle est la politique du pays à l'égard des populations aborigènes ? Par ailleurs, les kangourous sont-ils une espèce en liberté dans ce pays ?

**Mme Annick Billon.** – J'ai pu constater, y compris dans ma famille, que de très nombreux jeunes Français vont en Australie dans le cadre de leurs lycées ou de programmes d'échanges. C'est un pays très sécurisé avec des frontières maîtrisées.

**M. Pierre Médevielle.** – La dégradation de la grande barrière de corail peut paraître un problème lointain mais nous sommes également concernés, notamment en Méditerranée où les conséquences de l'acidification sur la biodiversité marine sont déjà très sensibles.

**M. Rémy Pointereau.** – Quel est l'état des routes en Australie ? Y a-t-il un réseau autoroutier et un réseau ferroviaire, par exemple entre les villes de la côte est, qui pourraient constituer une alternative au transport aérien ?

**M. Hervé Maurey, président.** – Les participants aux déplacements de la commission sont désignés par les groupes politiques.

La question des aborigènes n'a pas pu malheureusement être creusée pendant ce séjour. Nous l'avons néanmoins abordée lors de la visite du parc éolien où nous avons compris que les communautés locales avaient bénéficié de retours financiers. Elles ont également été invitées à peindre l'un des mâts.

Il existe différentes espèces de kangourous, plus ou moins dangereuses, que l'on peut croiser au bord des routes, un peu comme les chevreuils en France.

Observer la grande barrière de corail était très impressionnant. Le biologiste qui nous accompagnait a pu nous montrer l'évolution rapide de certains récifs que nous avons vus entièrement blanchis alors qu'ils ne l'étaient pas l'année dernière ou il y a deux ans.

L'avion est bien le mode de transport dominant en Australie. Le réseau ferroviaire y est peu développé.

Vous le voyez, ce déplacement a été très riche et instructif.

### **Désignation d'un rapporteur**

*La commission a désigné M. Alain Fouché rapporteur sur le projet de loi n° 666 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.*

*La réunion est close à 11 h 35.*

**COMMISSION DES FINANCES****Mercredi 12 juillet 2017****- Présidence de Mme Michèle André, présidente -****Contrôle budgétaire – Maquette budgétaire de la mission « Remboursements et dégrèvements » – Communication**

**Mme Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale.** – Je suis membre de la commission des finances depuis plus de dix ans maintenant, et chargée du rapport spécial relatif aux crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » depuis l'entrée en vigueur en 2006 de la loi organique relative aux lois de finances. La mission a succédé au fascicule « Charges communes » qui existait dans la maquette budgétaire précédente, sous l'empire de l'ordonnance organique de 1959.

J'ai décidé de consacrer cette année un contrôle budgétaire qui touche à la maquette de cette mission, son architecture, ses crédits, sa gestion et son pilotage, afin d'en faire un état des lieux, dix ans après la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances.

Nous examinerons la semaine prochaine le projet de loi de règlement pour 2016 et nous participerons au débat d'orientation des finances publiques : l'analyse de la mission « Remboursements et dégrèvements » permet de nous interroger sur les orientations de la politique fiscale de l'État et la gestion des finances publiques.

Dix ans après l'entrée en vigueur de la loi organique, je veux ici vous présenter différents éléments : l'évolution des crédits de cette mission, et le poids considérable qu'elle occupe aujourd'hui au sein du budget général ; la transformation progressive de la nomenclature de celle-ci, et les réformes nécessaires qui n'ont toujours pas été toutes conduites ; le pilotage difficile de cette mission, tant dans les prévisions qui doivent être faites que dans la gestion des opérations par les services.

La mission « Remboursements et dégrèvements » regroupe les dépenses liées à des situations dans lesquelles l'État restitue des impôts, taxes ou contributions à des contribuables, ou dans lesquelles l'État ne recouvre pas certaines créances sur les contribuables.

Je vous rappelle que la mission « Remboursements et dégrèvements » a un objectif : *« permettre aux usagers de bénéficier de leurs droits en matière de remboursements et dégrèvements d'impôts le plus rapidement possible, tout en garantissant le bien fondé des dépenses au regard de la législation »*. Si le premier élément est parfaitement rempli selon les indicateurs, le second est plus difficile à apprécier.

Elle comporte deux programmes, dont les crédits sont évaluatifs : l'un est consacré aux impôts d'État, l'autre aux impôts locaux.

Un des traits majeurs de l'évolution de cette mission sur dix ans est certainement la croissance considérable de ses crédits.

En 2006, les crédits de la mission représentaient 72 milliards d'euros. Ils devraient s'élever à 109 milliards cette année, soit une augmentation de plus de la moitié en dix ans. Sur la période, cette augmentation est presque exclusivement due aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'État.

Les crédits liés aux impôts d'État représentent aujourd'hui 97 milliards d'euros, ceux dédiés aux impôts locaux 12 milliards d'euros.

Je souhaite souligner la « dynamique » des crédits liés aux restitutions dans le cadre de politiques publiques – et donc en lien avec des choix de politiques fiscales. Ils représentent près de 16 milliards d'euros en 2017, en forte augmentation, notamment en matière d'impôt sur les sociétés, depuis le quinquennat précédent.

Leur évolution est révélatrice de l'enjeu actuel de cette mission : celle-ci n'est pas seulement dédiée à des ajustements budgétaires et comptables. En un mot, elle ne retrace pas des jeux d'écriture mais est bien aussi le support de dispositifs liés à des politiques publiques. La prime pour l'emploi jusqu'en 2015 et le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi depuis 2013 en sont des exemples.

Le CICE, auquel j'ai consacré un rapport d'information l'an dernier, a largement contribué à la croissance des crédits de la mission. L'augmentation conséquente des crédits de la mission entre 2013 et 2017 est ainsi en grande partie due à ce dispositif.

Cette augmentation est rapide et forte, et va surtout continuer de s'amplifier : je vous le rappelle, la part non imputée d'une créance de CICE est restituée à l'issue du quatrième exercice. Cette première situation se présente donc dès cette année pour la créance 2013, et sera plus forte encore en 2018 et 2021, conséquence du relèvement du taux, passé de 4 % en 2013 à 6 % puis 7 % de la masse salariale.

Considérant les ressauts à venir dans les crédits de la mission, la Cour des comptes se montre même cette année préoccupée, dans son analyse de l'exécution 2016, sur les perspectives de la mission en termes de soutenabilité.

Il faudra donc que celui ou celle qui aura en charge cette mission au cours des prochains exercices se montre vigilant durant les années à venir. Surtout, ce constat nous conduit à nous interroger sur la politique fiscale qui est celle des récents Gouvernements, alors même que les plafonds des dépenses fiscales et crédits d'impôt fixé par la loi de programmation ont été dépassés.

Sur la dernière exécution, en 2016, les dépenses fiscales ont atteint 85,3 milliards d'euros, soit 3,5 milliards d'euros de plus que le plafond fixé par le Gouvernement lui-même en loi de programmation des finances publiques 2014-2019 : les crédits d'impôt ont-ils vocation à être un outil d'ampleur ? Je ne le crois pas, et cette question, me semble-t-il, devra nous animer durant le prochain débat d'orientation et la discussion du budget cet automne.

Aussi, face à l'augmentation des crédits et opérations à gérer, je tiens à signaler le contexte contraint qui est celui de la gestion des opérations de remboursements et dégrèvements : la direction générale des finances publiques a perdu près de 30 000 agents en dix ans. La pression sur les services fiscaux s'est accrue, alors même que les métiers ont profondément changé, du fait notamment de la dématérialisation et de l'avènement des télédéclarations.

Cependant, si nous voulons continuer à vérifier le bien-fondé de la dépense au regard de la législation, il convient d'y consacrer les moyens nécessaires.

Pour pouvoir analyser correctement les crédits de remboursements et dégrèvements, il faut aussi et surtout s'intéresser à la maquette budgétaire qui est celle de cette mission.

Celle-ci a évolué durant les dix dernières années. J'avais, en 2007, consacré un rapport d'information, qui s'appuyait sur une enquête demandée à la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances et qui portait notamment sur cette architecture. Les recommandations qui avaient à cette occasion été formulées ont été partiellement entendues, mais beaucoup reste à faire.

L'architecture du programme 200 (dédié aux impôts d'État) a été profondément revue en 2010. À une présentation seulement par impôt s'est substituée une organisation par nature de la dépense, bien plus pertinente. Les crédits sont ainsi répartis entre la mécanique de l'impôt, les politiques publiques et la gestion de l'impôt.

Cette architecture n'est pas encore pour autant pleinement satisfaisante. Je formule à ce titre plusieurs recommandations.

D'une part, distinguer encore plus nettement les « dépenses » qui n'en sont pas réellement, à savoir par exemple les remboursements de crédits de TVA. Ces dépenses ne sont pas des dépenses d'intervention et ne doivent plus être considérées comme telles dans les documents budgétaires : je propose que soit modifiée la loi organique afin de créer un titre spécial pour ces opérations relevant de la « mécanique de l'impôt ».

Je ne soutiens pas, à ce titre, la recommandation de la Cour des comptes de ne plus les faire figurer au sein du budget général mais de ne les considérer que comme des moindres recettes : ces crédits représentent des mouvements de trésorerie qu'il nous est important de constater.

D'autre part, il me paraît toujours plus nécessaire de renforcer la qualité de l'information relative aux politiques publiques, et ce afin de pouvoir justement en estimer les coûts et l'efficacité, comme notre mission constitutionnelle de contrôle nous y invite.

Je renouvelle encore le souhait de voir, à terme, être mise en place une réelle comptabilité analytique, permettant de suivre finement les différentes opérations liées à des dispositifs issues d'une politique publique, et ce quelle que soit leur nature (restitution, remboursement d'acompte...). Une telle réforme et adaptation des systèmes d'information serait coûteuse, nous dit-on, mais me paraît nécessaire sur le temps long.

Surtout, concernant les politiques publiques, la présentation des documents budgétaires doit fournir les éléments indispensables pour analyser de manière éclairée les dispositifs fiscaux qui portent des politiques publiques. Les dépenses fiscales figurent déjà dans les projets et rapports annuels de performance des missions qu'elles soutiennent : il est temps d'envisager que les opérations de remboursements et dégrèvements liés aux politiques publiques soient rattachées budgétairement aux missions logiques auxquelles ils participent. Les remboursements d'impôt sur le revenu réalisés au titre du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) seraient ainsi par exemple rattachés à la mission « Écologie ».

Concernant le programme 200, la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu occasionnera une modification transitoire due au crédit d'impôt de modernisation du recouvrement.

Le programme 201, consacré aux impôts locaux, n'a lui pas été réformé, et ce en dépit des recommandations répétées que j'ai pu formuler. Plusieurs réformes demeurent donc nécessaires.

Ces crédits ne doivent tout d'abord pas être déduits des recettes fiscales brutes de l'État, mais bien comptabilisés en dépenses budgétaires pour une meilleure cohérence et lisibilité lors de leur vote. Ils devraient logiquement être rattachés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Ensuite, l'architecture même de la mission doit évoluer : il est temps que le programme 201 soit organisé sur le modèle du programme 200, à savoir par nature de dépense. Un groupe de travail de la direction générale des finances publiques a été réuni en 2012, mais n'a pas abouti. Ce chantier doit reprendre.

Pour finir, une autre « anomalie » du programme 201 doit être réglée : elle tient aux restitutions d'acomptes de contribution sur la valeur ajoutée. Alors que les recettes de CVAE sont portées au compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », les restitutions d'acomptes viennent anormalement dans la présentation actuelle minorer... les recettes brutes de l'État. La direction générale des finances publiques partage cette analyse et cette recommandation pourrait être suivie d'effet puisque l'exercice 2018 devrait être marqué par un rattachement, cohérent, des restitutions d'acomptes de CVAE au compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

Je souhaiterais enfin évoquer avec vous le pilotage de cette mission. Je commente l'évolution des crédits de celle-ci, je vous le disais, depuis une dizaine d'années. J'en ai régulièrement analysé les prévisions comme les exécutions, et ai pu constater sur la durée la difficulté de la gestion de cette mission.

Les écarts entre la prévision faite en loi de finances initiale et l'exécution sont régulièrement très importants pour les impôts d'État. Ils sont presque toujours supérieurs à 5 %, parfois à 10 %.

Il ne s'agit pas ici de critiquer le travail de la direction générale des finances publiques, mais de souligner la grande fragilité de ces prévisions.

Celles-ci reposent sur des éléments extrêmement difficiles à anticiper, parfois liés à la conjoncture économique – comme pour la TVA – ou au bénéfice fiscal des entreprises et à la mécanique des acomptes et aux choix faits par les entreprises dans l'utilisation des outils fiscaux – pour l'IS –. Dans le cas des dépenses liées aux contentieux, les services juridiques affinent les prévisions au cours des procédures et particulièrement, dans le cas des contentieux dits « de série », à la suite des décisions de principe rendues. Vous le savez, les procédures peuvent être longues.

Le pilotage concerne enfin les dispositifs d'évaluation de cette mission.

La mission comprend trois indicateurs de performance, tous liés à la question de la rapidité des opérations de remboursements et dégrèvements. Ils sont cohérents avec l'objectif de permettre aux contribuables de bénéficier de leurs droits, mais pour autant



insuffisants : ils ne permettent pas de percevoir de manière sensible les tensions éventuelles sur les services, comme cela a été le cas en 2014 avec la mise en œuvre du CICE.

Surtout, l'évaluation socio-économique des dispositifs est encore trop peu développée, même s'il faut souligner ici encore le travail d'analyse fourni par France Stratégie concernant le CICE et les travaux que nous menons nous-mêmes en tant que parlementaires.

Au-delà de l'efficacité des services à traiter les opérations de remboursements et dégrèvements, la question qui doit être analysée est celle de l'efficacité et de la pertinence de ces mécanismes mêmes lors des choix qui sont faits en termes de politiques publiques. Un dispositif reposant sur des opérations de remboursements et dégrèvements – comme un crédit d'impôt –, qui nécessite donc une sollicitation des services fiscaux est-il toujours justifié ? Surtout, quand ce choix est fait, donne-t-on vraiment les moyens à l'administration de vérifier la justification de la sollicitation et évalue-t-on toujours l'impact économique réel du dispositif ? Celui-ci serait pourtant indispensable pour donner aux parlementaires les éléments nécessaires pour faire les choix les plus judicieux sur les politiques publiques à mener.

Je prendrai l'exemple, que nous constatons sur le terrain aujourd'hui, de la dérive de l'utilisation des crédits d'impôt sur les travaux d'isolation dans le bâtiment. Il y a un développement important de ces travaux, sans toujours que la qualité du travail ne soit contrôlée et que l'évaluation des besoins des bâtiments ne soit menée avec la rigueur nécessaire.

**M. André Gattolin.** – C'est une mission qui, du fait de sa nature et de sa complexité, ne nous mobilise pas suffisamment.

Que ce soit dans les rapports d'exécution budgétaire ou dans les rapports de la Cour des comptes, il est souvent fait mention des recettes et des dépenses, mais très peu de ces moindres recettes. Or l'impact est important. Dans le cadre de la mission de contrôle conduite avec notre collègue Jean-Pierre Leleu sur l'audiovisuel public, nous étions impressionnés par le fait qu'en matière de dégrèvements concernant la contribution à l'audiovisuel public, plus de 4,2 millions de foyers qui étaient dégrévés. En étudiant les chiffres sur l'année 2015 ou 2016, l'écart entre la prévision et l'exécution est bien au-delà de 10 %. On sait la manière dont on calcule en amont l'évolution démographique pour calculer la base de la CAP. Mais on ne s'explique pas une telle variation de plus de 70 millions d'euros en 2015.

Nous avons étudié les différents dégrèvements, un vrai inventaire à la Prévert : les anciens salariés de l'ORTF sont toujours dégrévés de la redevance, de même pour les institutions diplomatiques. J'avais calculé que, sur le total des foyers dégrévés, au moins 25 % à 30 % possédaient un abonnement à Canal + ou à Bein sport. Des personnes capables de payer pour la télévision privée ne payent donc pas pour la télévision publique. Il y a certes des cas de familles avec une personne handicapée, dont le ménage bénéficie alors du dégrèvement. J'avais d'ailleurs proposé à Michel Sapin, alors ministre des finances, de réaliser plus de 70 millions d'euros d'économies en revoyant cette mesure, sans pour autant affecter la nature sociale de ce dégrèvement. Mais rien n'a été fait, ce qui est inquiétant car cette situation met en danger l'audiovisuel public.

**M. Maurice Vincent.** – Les dégrèvements pour travaux d’isolation et économies d’énergie constituent un manque à gagner pour l’État, mais sont aussi le résultat d’une politique volontariste et positive.

Quelle est l’ampleur de la montée en puissance de ce dégrèvement sur les dernières années ?

En outre, la qualification RGE est-elle bien une condition de l’éligibilité et permet-elle d’atteindre les objectifs en matière qualitative ?

**M. Yannick Botrel.** – Ma question porte sur la proposition de la rapporteure sur l’éclatement du programme, en rattachant les dépenses fiscales aux missions correspondantes. J’en suis surpris, car selon moi l’intérêt de la mission est de présenter une vision globale que l’on perdrait en répartissant les dépenses entre les différentes missions budgétaires.

Quel serait donc l’intérêt de cette mesure ?

**M. Yvon Collin.** – Ce rapport nous éclaire sur le poids de ces dépenses fiscales. Quelle est l’ampleur des dispositifs Duflot et Pinel ?

**Mme Marie-France Beaufils, rapporteure spéciale.** – La remarque d’André Gattolin me confirme qu’il serait pertinent que, dans les documents relatifs aux missions concernées par des crédits d’impôt, l’on trouve une analyse de la politique dans son ensemble qui intègre les crédits de remboursements et dégrèvements liés aux dépenses fiscales, afin que l’analyse des politiques publiques ne porte pas seulement sur la partie de la dépense directe. Si l’on procédait comme je le propose dans le cas du CICE, on constaterait l’ampleur des sommes et notre analyse de la mission « Économie » en serait fortement modifiée.

J’entends les propos de Yannick Botrel : il faut peut-être trouver une solution intermédiaire. La réflexion est encore ouverte !

Ma conviction demeure quoiqu’il en soit que les missions doivent intégrer les crédits correspondant aux dépenses budgétaires réalisées au titre des crédits d’impôt. À défaut, la mission ne peut retracer l’ensemble des crédits consacrés à une politique publique donnée.

Une proposition alternative, que je formule, serait de conserver une mission dédiée aux remboursements et dégrèvements, avec des programmes par nature de dépense et une structure d’actions et sous actions par impôt et par politique publique.

Ma proposition a déjà été débattue au Parlement à l’occasion des travaux ayant conduit au vote de la loi organique relative aux lois de finances. Les parlementaires avaient souhaité que ce soit par mission, mais le Gouvernement de l’époque avait tranché dans l’autre sens. La maquette présentée alors a été conservée par les gouvernements successifs.

Concernant les dégrèvements pour économies d’énergie, la qualification RGE est un très bon outil. Certains artisans se sont positionnés sur ce type de travaux et utilisent le crédit d’impôt comme carte de visite sans avoir la qualification RGE. Ils trompent donc le client.

Les crédits d'impôt peuvent avoir des effets pervers. Aussi devrions-nous nous interroger, pour certains crédits d'impôt, sur leur efficacité. Ne vaudrait-il pas mieux ouvrir une ligne budgétaire pour mettre en œuvre cette politique publique plutôt que de recourir à un crédit d'impôt qui peut induire des mésusages ?

**M. Philippe Dallier.** – La question n'est pas tant celle du coût du dispositif Pinel ou Duflot mais de leur efficacité ! On sait combien ils coûtent, mais moins quelle est leur efficacité.

Concernant les travaux pour économies d'énergie, la véritable question est de savoir si le prix proposé, qui est souvent identique d'un artisan à l'autre, prend en compte tout ou partie du crédit d'impôt dont le client bénéficie. En Allemagne, le système est différent : le montant de crédit obtenu dépend du résultat des travaux sur l'économie d'énergie. Ce n'est pas le cas en France.

**Mme Marie-France Beaufls, rapporteure spéciale.** – J'ai évoqué ces questions à la suite de plusieurs visites sur place avec des thermographies opérées par l'agence locale de l'énergie dans mon agglomération. Nous avons constaté des tromperies !

Il faut donc étudier l'efficacité des mesures engagées, ce qui n'est pas suffisamment fait. Nous devons progresser sur ce champ. Or je constate que dans le cas des crédits d'impôt, il y a moins d'attention portée à la qualité de la politique publique définie.

**M. Francis Delattre.** – Le problème de la technicité des intervenants me paraît secondaire. Sur des maisons individuelles c'est peut-être le cas. Mais les enjeux se concentrent sur les bâtiments collectifs, pour lesquels il est d'abord fait un bilan énergétique. Ensuite, après les travaux, a lieu la contre-mesure qui permet de donner le résultat. L'Anah opère de stricts contrôles.

**Mme Marie-France Beaufls.** – Je suis beaucoup plus réservée : une part importante des travaux d'isolation porte sur des logements individuels. Le coût du crédit d'impôt pour la transition énergétique s'élevait à 1,7 milliard d'euros en 2016, ce qui n'est pas une petite somme.

L'efficacité énergétique, mais aussi la sécurité, dépendent des matériaux choisis : je pense notamment à ce titre à la récente tragédie de Londres. Ils doivent donc être contrôlés attentivement.

*La commission donne acte de sa communication à Mme Marie-France Beaufls et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.*

### **Contrôle budgétaire – Agence France-Muséums – Communication**

**M. Vincent Éblé, rapporteur spécial.** – La création *ex nihilo* d'un musée universel à Abou Dhabi, portant le nom de Louvre et encadrée par un accord intergouvernemental d'une durée totale de trente ans, constitue un projet sans précédent.

Sa portée symbolique est considérable, de même que les enjeux budgétaires qui lui sont associés : au total, les Émirats devraient verser à la France près d'un milliard d'euros.

Les modalités concrètes de mise en œuvre du projet et ses incidences financières réelles pour les musées français demeurent cependant mal connues. Les documents budgétaires ne comportent presque aucune indication sur le projet et aucun rapport officiel n'a été rendu public sur le sujet.

C'est pourquoi il nous est paru utile, dix ans après la signature de l'accord entre la France et les Émirats arabes unis, de faire le bilan des actions menées du côté français et des perspectives pour les années à venir.

L'expertise patrimoniale apportée par la France est encadrée par l'accord intergouvernemental du 6 mars 2007. Elle se déploie sur quatre dimensions : les prêts permettant de compléter la collection permanente, l'organisation d'expositions temporaires intégrant également des prêts d'œuvres, le conseil technique sur la conception et le fonctionnement du musée – par exemple sur la politique des publics, la sécurité des œuvres – et le processus d'acquisition. En effet, la France aide les Émiriens à procéder aux acquisitions destinées au Louvre Abou Dhabi, ce qui ne fait pas l'objet d'une compensation financière spécifique.

L'ambition du projet, qui exige un engagement exceptionnel de la France, explique l'ampleur des flux financiers associés au projet. Les contributions financières que devront verser les Émirats arabes unis sur la durée de l'accord s'élèvent ainsi, au total, à 974,5 millions d'euros, dont : 400 millions d'euros au titre de la « marque » Louvre, 190 millions pour les prêts visant à compléter la collection permanente, 195 millions d'euros en lien avec l'organisation d'expositions temporaires et 165 millions d'euros au titre de l'expertise française en matière d'ingénierie culturelle.

C'est l'Agence France-Muséums qui est chargée du pilotage du projet. Il s'agit d'une société par actions simplifiée (SAS) détenue par douze établissements culturels français. Avec un peu plus d'un tiers des parts, le Louvre est actionnaire principal de l'Agence.

Pour mener à bien les missions qui lui sont confiées, l'Agence France-Muséums dispose d'une équipe d'environ quarante personnes, dont la moitié est basée à Abou Dhabi, et de la redevance versée chaque année par les Émirats arabes unis, pour un montant d'environ 15 millions d'euros après indexation sur l'inflation.

Concernant le fonctionnement de l'Agence, au regard des informations qui nous ont été transmises, il apparaît que la gestion financière est saine et prudente, comme en témoigne la mise en réserve d'une partie des dividendes.

Une partie de la redevance est reversée aux musées partenaires. Du côté des musées, le Louvre est l'établissement qui bénéficie des versements les plus importants.

Le pilotage du projet, assuré par la structure *sui generis* que constitue l'Agence France-Muséums est délicat : il s'agit à la fois de coordonner les établissements publics culturels français, de répartir entre eux les sommes versées par les Émirats et de mener un dialogue permanent avec la partie émirienne.

**M. André Gattolin, rapporteur spécial.** – Dix ans après la signature de l'accord intergouvernemental, l'enjeu budgétaire demeure considérable pour les années à venir.

Au total, alors qu'en principe environ la moitié des versements prévus par l'accord auraient dû être effectués au 31 décembre 2016, il s'avère que les paiements effectués par la partie émiratie représentent seulement un tiers environ du total des flux financiers prévus par l'accord de 2007.

Cette situation résulte du retard qui a été pris par rapport aux estimations initiales de 2007 : l'ouverture a été reportée de 2014 à la fin de l'année 2017. Or le versement des sommes liées aux prêts, aux expositions temporaires et à la licence de marque est conditionné à l'ouverture du musée.

Ce retard est principalement lié aux difficultés résultant, pour les Émirats arabes unis, de la crise financière de 2007-2008 et de la baisse du cours du pétrole : face à la diminution des ressources budgétaires, une revue des politiques publiques a été lancée dans le courant de l'année 2011 et le projet, quoique finalement maintenu, a été ralenti pendant deux ans. Alors que le Louvre Abou Dhabi s'intégrait au départ dans la constitution d'un *hub* culturel réunissant plusieurs grands musées internationaux, c'est aujourd'hui la seule institution dont l'ouverture est certaine. C'est le signe à la fois de l'excellence française et de l'engagement émirien sur ce projet, sans doute renforcé par l'accord intergouvernemental de 2007.

Au total, plus de 500 millions d'euros doivent encore être versés à la France par les Émirats arabes unis.

Du côté français, se pose donc la question de l'affectation des sommes qui seront perçues dans le cadre de l'accord pour les années à venir.

Le principe de l'affectation des recettes au profit de dépenses d'investissement, et non de fonctionnement, a été posé par le ministère des finances et le ministère de la culture en novembre 2016. Il paraît tout à fait pertinent : la réalisation d'acquisitions ou de travaux immobiliers au sein des établissements publics culturels français grâce aux flux financiers générés par le projet du Louvre Abou Dhabi permettra de concrétiser, aux yeux du public, les bénéfices issus du partenariat avec les Émirats arabes unis.

**M. Vincent Éblé, rapporteur spécial.** – L'ouverture prochaine du musée est annoncée par la partie émirienne pour la fin de l'année 2017. Elle verra la concrétisation des efforts déployés par la France et les Émirats depuis dix ans.

Le travail de l'Agence France-Muséums a rendu possible l'ouverture d'un musée d'envergure internationale dans un temps somme toute limité au regard des enjeux. La France doit donc s'honorer du rôle qu'elle a joué jusqu'ici dans le projet. La qualité du travail mené doit être soulignée.

L'ouverture constituera une période cruciale et très délicate, qui appelle une grande vigilance de la part de la France, en particulier sur les conditions de transport, d'accueil et de conservation des œuvres. En année pleine, près d'un millier d'œuvres issues des collections françaises, soit 20 % à 25 % du total des prêts français à l'étranger chaque année, seront présentées au Louvre Abou Dhabi.

Ce projet exceptionnel invite à reconsidérer la politique française de valorisation de notre expertise culturelle. Il serait vain, bien sûr, de chercher à « répliquer » la coopération franco-émirienne. Mais les enseignements tirés de l'expérience du Louvre Abou Dhabi

peuvent et doivent être mis à profit pour que la France tire pleinement parti du potentiel que représentent ses marques et son savoir-faire en matière culturelle.

Nous ne pensons pas que la création d'une agence publique dédiée à ces questions constitue la panacée. Créer une nouvelle agence, c'est une idée à première vue séduisante : on semble résoudre définitivement le problème de la coordination des acteurs culturels et de la définition d'une stratégie. Mais la création d'un nouvel établissement public nécessiterait un investissement de départ extrêmement important pour des résultats somme toute incertains. La nouvelle entité risquerait fort de s'avérer trop rigide pour un champ qui exige au contraire une grande souplesse. En outre, comment une agence technique « hors sol » trouverait-elle sa place dans le paysage culturel ?

La pérennisation de l'Agence France-Muséums ne nous apparaît pas non plus comme une solution convaincante : celle-ci est d'abord et avant l'outil de mise en œuvre de l'accord franco-émirien. Sa mobilisation sur d'autres projets pourrait créer une confusion dommageable au dialogue permanent entre la partie française et les Émirats arabes unis sur le projet du Louvre Abou Dhabi.

C'est dans cette perspective que nous formulons cinq recommandations.

Nous pensons tout d'abord que les musées français les plus connus doivent se doter d'une stratégie active de gestion de leur marque et de leur image. Ils pourraient y être aidés par l'Agence du patrimoine immatériel de l'État et la Réunion des musées nationaux. Souvent, les équipes des musées pensent qu'elles font mieux seules qu'accompagnées. Je n'en suis pas absolument certain et cela mériterait un diagnostic précis. En effet, alors que la France ne manque pas d'opérateurs culturels extrêmement prestigieux, elle ne compte aucune institution qui, à l'instar du MoMa de New York ou du Victoria & Albert Museum au Royaume-Uni, ait développé une stratégie de valorisation de marque originale et cohérente sur plusieurs années. Il faut y remédier !

**M. André Gattolin, rapporteur spécial.** – Nous pensons qu'il faut renforcer les échanges entre le ministère des affaires étrangères et celui de la culture. Alors que le ministère des affaires étrangères dispose d'un réseau culturel étendu, le ministère de la culture ne paraît pas tirer pleinement parti des postes à l'étranger. Pourtant, la connaissance des enjeux et des acteurs locaux serait précieuse aux opérateurs culturels.

Nous pensons aussi que le ministère de la culture devrait développer, à moyen terme, une stratégie ministérielle de valorisation de l'expertise française en matière d'ingénierie culturelle à l'étranger. Elle pourrait s'appuyer sur la convention conclue en début d'année avec Expertise France.

Mais il faut être pragmatique : les stratégies ministérielles et interministérielles les mieux conçues resteront sans effet si les opérateurs culturels, qui détiennent l'expertise culturelle française, ne disposent pas des moyens nécessaires à la mise en œuvre d'une véritable stratégie de valorisation de leur expertise patrimoniale.

En effet, alors même que les sollicitations ne manquent pas, les grands musées français ne disposent pas des ressources pour y répondre. L'établissement public administratif se prête mal, par définition, au développement d'une logique commerciale. En outre, la plupart des demandes nécessitent la participation de plusieurs opérateurs et, en l'absence

d'une structure durable de coopération et de coordination, les partenariats se limitent à des projets « au coup par coup ».

La création d'une structure dédiée permettrait aux opérateurs culturels les plus importants de bénéficier d'une structure légère et agile pour organiser une offre commerciale face à la demande, réelle, qui ne trouve, pour l'heure, pas d'interlocuteur.

Il ne s'agirait pas de concurrencer le secteur privé mais bien de créer des prestations qui n'existent pas encore, notamment en matière de formation et d'ingénierie culturelle, par exemple pour aider les nombreux musées qui se créent dans le monde à organiser leurs galeries, à former leurs guides conférenciers...

La création d'une structure dédiée doit donc être autorisée pour les opérateurs culturels qui en font la demande et dont les besoins le justifient. *A minima*, elle devrait être expérimentée pendant quelques années.

Enfin, nous sommes convaincus qu'il faut éviter la dispersion des savoir-faire acquis dans le cadre du projet du Louvre Abou Dhabi. Depuis dix ans, l'Agence France-Muséums a développé une expertise et des outils de suivi de projet adaptés au domaine culturel et muséal.

Il est probable que les effectifs de l'Agence soient fortement réduits dans les années à venir, dans la mesure où l'ouverture du musée limitera l'ampleur des prestations à apporter à la partie émirienne : les musées et l'administration du ministère de la culture doivent profiter de ce vivier de compétences pour renforcer leurs équipes.

Il serait donc opportun d'étudier les possibilités d'intégration au sein de l'administration du ministère de la culture, ou de certains établissements publics, d'une partie du personnel de l'Agence France Muséums afin de mettre à profit l'expérience acquise dans le cadre du projet du Louvre Abou Dhabi.

**M. Yvon Collin.** – Je vous remercie d'avoir présenté l'architecture de ce magnifique projet : l'idée est tout à fait séduisante et vous avez mis en évidence ses retombées financières pour notre pays.

Un musée n'est pas seulement un lieu d'exposition et une œuvre d'art n'est pas uniquement un exercice esthétique : l'art est porteur d'idées. Or cette question est sensible dans les Émirats arabes unis. C'est pourquoi j'ai une question qui concerne le contenu des expositions : au hasard, l'œuvre de Gustave Courbet, « L'origine du monde », pourrait-elle y être présentée ? Ce propos peut paraître provocateur mais cet aspect est-il évoqué dans la convention ? Qu'en est-il d'œuvres subversives, voire dérangeantes ? La fonction de l'art est aussi de faire avancer des idées. À ce titre, un des sujets du baccalauréat de cette année était particulièrement intéressant : une œuvre d'art est-elle nécessairement belle ? Car la fonction de l'art n'est pas seulement décorative.

**M. Bernard Lalande.** – Existe-t-il un répertoire de l'ensemble des œuvres présentes sur le territoire français, qu'elles soient publiques ou privées ? Le projet ne risque-t-il pas de se heurter à la question de la propriété des œuvres d'art ?

Enfin, par curiosité, pourriez-vous nous présenter les modalités d'assurance des œuvres ?

**M. Francis Delattre.** – Il s’agit sûrement d’un très beau projet mais le Louvre avait envisagé de décentraliser ses œuvres, en France : si le projet a vu le jour à Lens, ce n’est pas le cas pour Cergy-Pontoise, pourtant à proximité de la commune d’Auvers-sur-Oise.

Des œuvres mal stockées, voire même menacées d’inondation, pourraient utilement être exposées en banlieue ! Ce projet faisait l’unanimité : aujourd’hui, nous ne pouvons présenter que des diapositives des œuvres des impressionnistes aux touristes qui visitent Auvers-sur-Oise, après Paris et Versailles, dans le cadre des circuits organisés par les tour-opérateurs. Nous ne sommes pas capables d’exploiter cette curiosité pour l’un des berceaux de l’impressionnisme. Pourquoi ce projet intelligent a-t-il été arrêté ?

Par ailleurs, tous les musées doivent-ils être à Paris ? Par exemple, le musée de la marine ne serait-il pas mieux à Brest ?

**M. Francis Delattre.** – À Portsmouth, il y en a bien un ! À Brest, il y a des kilomètres de rades mais pas de musées de la marine à visiter ! De la même façon, on a déménagé les archives à Pierrefitte-sur-Seine et utilisé le site parisien libéré pour en faire un musée : pourquoi n’a-t-on pas fait l’inverse ?

Alors ne faudrait-il pas faire bouger un peu tout cela, puisque le ministre des affaires étrangères vise l’accueil de 100 millions de touristes – même si ce serait mieux avec des transports !

**M. André Gattolin, rapporteur spécial.** – Il n’y a pas d’interdit concernant les expositions : dans les œuvres prêtées, il y a des nus et des œuvres religieuses – christianisme, bouddhisme, hindouisme sont représentés.

**Mme Michèle André.** – Il y a des nus féminins et masculins ?

**M. Vincent Éblé, rapporteur spécial.** – Oui, il y en a. Entre un nu et « L’origine du monde », il y a peut-être une différence de nature...

**M. André Gattolin, rapporteur spécial.** – Henri Loyrette a eu l’intelligence de proposer un musée universel, sans limitation géographique ni historique, d’où d’ailleurs cette capacité à attirer onze autres institutions muséales – dont Beaubourg, Orsay, le musée du Quai Branly...

De plus, l’économie du projet est de faire de ce musée un espace d’attractivité touristique : il est conçu à l’attention non seulement des Émiratis, mais aussi d’un public international. Il s’agit de faire en sorte que les touristes passent quelques jours sur place, au lieu de rester en transit à l’aéroport. Le musée sera donc en concurrence avec ce que proposent d’autres États de la péninsule. Dans le choix des premières expositions, il y aura d’ailleurs beaucoup de sujets sur les relations entre l’Orient et l’Occident. Ensuite, auront-ils envie qu’on leur prête « L’origine du monde » de Courbet ? Ce n’est pas certain...

Je rappelle que jusqu’à l’après-guerre, le droit britannique s’appliquait : tout est réglé par contrat. C’est d’ailleurs pour cela qu’a été créée l’Agence France-Muséums, et c’est la raison pour laquelle la France a demandé que s’appliquent les principes d’inaliénabilité et d’insaisissabilité des œuvres d’art. Grâce à l’accord intergouvernemental et aux conventions qui ont suivi, malgré les instabilités géopolitiques que peut connaître la région, nous disposons de garanties qui n’existent pas dans le cadre d’autres partenariats de ce type.



La politique muséale décentralisée a été initiée dès la troisième République et c'est un mouvement qui doit aujourd'hui être ravivé. En 1910, les deux tiers des musées des villes étaient à l'intérieur des mairies elles-mêmes ! Mais la déclinaison de musées parisiens n'est pas non plus une formule magique. Il y a quelques années le Président de la République, Nicolas Sarkozy, avait annoncé à Avignon son souhait de décliner tous les musées nationaux en province : c'est possible pour le musée du Louvre ou Beaubourg dont les collections sont extrêmement riches et qui disposent de nombreuses œuvres qui ne sont pas exposées faute de place, mais ce serait plus difficile pour Orsay, par exemple.

Ensuite, le prêt des œuvres, notamment celles qui valent des millions d'euros, pose la question de l'assurance, de la sécurité, du transport, de la sécurisation des locaux... Même si le prêt est gratuit, il coûte très cher à l'institution qui en bénéficie.

**M. Vincent Éblé, rapporteur spécial.** – Le projet de musée à Cergy-Pontoise est une audace incroyable : c'est en banlieue – pire ! en grande couronne ! Le projet est tout à fait abandonné aujourd'hui. Pour éviter les crues de la Seine, on a préféré installer les réserves du Louvre dans le bassin minier du Nord, à Liévin.

Je suis favorable à la décentralisation culturelle mais il ne faut pas attendre que ce soit le pouvoir central qui décide : les territoires doivent se saisir des politiques culturelles et, par exemple, ce sont aux collectivités territoriales de s'emparer du sujet de la valorisation d'Auvers-sur-Oise, d'Éragny ou autres...

Il n'existe pas de répertoire des œuvres publiques, et encore moins des œuvres privées. Dans les musées d'État et dans les musées contrôlés, des travaux d'inventaire et de recollement ont lieu régulièrement mais ils ne sont pas absolument exhaustifs aujourd'hui.

La partie émiratie paie la police d'assurance des œuvres prêtées, avec une couverture étendue comprenant notamment les transports. Au-delà de la question de l'assurance au sens strict, il est par exemple demandé explicitement à la partie émiratie, dans l'accord intergouvernemental, de garantir l'insaisissabilité des œuvres prêtées. Pour l'heure, le droit émirien n'assure pas exactement le même degré de protection que le nôtre...

Une nouvelle fois, l'angle financier et budgétaire nous a permis d'ouvrir sur un champ plus large.

*La commission donne acte de leur communication à MM. Vincent Éblé et André Gattolin et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.*

*La réunion est close à 11 h 40.*

**Mardi 18 juillet 2017**

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes**

**Mme Michèle André, présidente.** – Mes chers collègues de la commission des finances et de la commission des affaires économiques auxquels cette réunion est ouverte, trois millions de personnes sont en situation de fragilité financière dans notre pays. Celles-ci rencontrent des difficultés d'accès aux services bancaires.

Nous disposons d'outils pour répondre à cet enjeu fondamental de permettre à chacun d'avoir accès à tous les services bancaires qui contribuent à mener une vie normale. Nous avons même renforcé nos instruments juridiques dans la loi de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013 ou, l'année dernière encore, dans la loi dite « Sapin 2 ».

Pourrait-on utiliser encore mieux les outils dont nous disposons ? Faudrait-il modifier une nouvelle fois la législation pour mieux répondre à l'objectif d'inclusion économique et sociale du plus grand nombre ?

C'est dans cet esprit qu'il y a un an j'ai saisi le Premier président de la Cour des comptes d'une demande d'enquête sur les politiques de lutte contre l'exclusion bancaire. Monique Saliou, conseillère-maître à la Cour des comptes, va nous en présenter les grandes lignes. Nous recueillerons ensuite les réactions de certains des principaux acteurs de ce sujet.

La Banque de France est représentée par Jacques Fournier, directeur général des statistiques, le Gouverneur n'ayant pu être présent aujourd'hui. La Banque Postale, chargée par la loi d'une mission d'accessibilité bancaire, est représentée ce matin par le président directeur général du groupe La Poste, Philippe Wahl, et le président du directoire de la Banque postale, Rémy Weber. BNP Paribas, qui, comme toutes les banques, doit appliquer l'ensemble des règles applicables en matière d'inclusion bancaire, et qui vient par ailleurs d'acquiescer le compte Nickel qui offre des services nouveaux à nos concitoyens, est représentée par Thierry Laborde, directeur général adjoint.

L'Association Nouvelles Voies est représentée par Philippe Guilbaud et Catherine Jeandel ; elle a pour objet de « faire valoir les droits pour prévenir l'isolement social et éviter le basculement dans la précarité ». Cette association gère un point conseil budget (PCB), c'est-à-dire une structure regroupant des acteurs publics et privés et qui s'adresse à toutes les personnes désireuses d'améliorer la gestion de leur budget, devant faire face à une situation financière difficile, anticiper un changement de situation familiale ou professionnelle ayant un impact sur leurs ressources ou leurs dépenses ou encore prévenir le surendettement.

Le sujet de ce matin est vaste, et il y aurait matière à une deuxième réunion, au cours de laquelle nous pourrions convier des associations de consommateurs pour évoquer la

question du surendettement et en particulier du fichier positif, que la Cour des comptes a choisi d'évoquer à nouveau dans l'enquête. Nous essaierons de traiter au mieux les principaux sujets dans le temps limité qui nous est imparti.

Je vous rappelle que cette réunion est ouverte à la presse et retransmise sur le site internet du Sénat.

Je vous rappelle aussi que nous devons, en fin de réunion, décider si nous publions ou non l'enquête demandée à la Cour des comptes.

Je cède la parole à Monique Saliou, pour une présentation des principaux résultats de l'enquête de la Cour des comptes.

**Mme Monique Saliou, conseiller-maître à la Cour des comptes.** – Madame la présidente, je vous remercie d'avoir organisé cette audition, qui me permet de présenter le rapport demandé au Premier président de la Cour des comptes sur les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement.

Nous avons enquêté auprès des services de l'État et de la Banque de France, mais également auprès des fédérations professionnelles représentant des établissements de crédit, des enseignes de la grande distribution et d'un échantillon représentatif de leurs adhérents. Dans le cadre de cette enquête, la Cour a examiné les pratiques d'organismes, privés pour la plupart d'entre eux, sur lesquels elle ne dispose pas de compétences directes, mais elle a également beaucoup sollicité La Banque Postale. Tous les établissements consultés, publics comme privés, ont pleinement coopéré, et je les en remercie.

Nous avons par ailleurs associé à notre enquête de nombreuses associations de consommateurs, des associations caritatives et des organisations syndicales représentatives des personnels de banque. En effet, l'inclusion bancaire, comme la prévention du surendettement, recouvre des enjeux particulièrement importants pour l'insertion des citoyens dans la vie économique et sociale. Elle se situe au carrefour des politiques sociales de lutte contre l'exclusion et des politiques de régulation du secteur financier.

L'inclusion bancaire participe au processus d'inclusion dans la vie économique et sociale, selon l'Observatoire de l'inclusion bancaire. Elle permet à une personne physique d'accéder durablement à des produits et services bancaires adaptés.

Trois objectifs principaux sont visés par les mesures prises en faveur de l'inclusion bancaire : permettre à l'ensemble de la population d'accéder à un compte et à des moyens de paiement adaptés ; encadrer la distribution de certains produits financiers afin de prévenir les risques de surendettement ; enfin, favoriser l'accompagnement des publics ayant besoin d'un soutien pour la gestion de leur budget.

La possession d'un compte en banque par tout citoyen est devenue indispensable depuis la généralisation, dans les années quatre-vingt, des paiements des salaires et des prestations sociales par chèque et par virement. L'inclusion bancaire vise à y répondre et à prévenir le mésusage des outils bancaires ; d'où les politiques publiques visant à encadrer la distribution du crédit à la consommation.

Le message principal qui ressort de notre enquête est que, en dépit d'un taux de bancarisation très élevé – 96 % aujourd'hui – et du reflux significatif du nombre de dossiers de surendettement déposés depuis 2012 – c'est une très bonne nouvelle –, les politiques

publiques mises en œuvre en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement peuvent encore être améliorées.

Concernant l'accès à un compte bancaire et à des moyens de paiement adaptés, des efforts importants ont été fournis ces dernières années afin de renforcer l'efficacité des dispositifs légaux en faveur de l'inclusion bancaire, à commencer par le plan pluriannuel du 21 janvier 2013 contre la pauvreté auquel les associations caritatives avaient beaucoup participé, ainsi que la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

Nous disposons en France aujourd'hui de dispositifs légaux nombreux, diversifiés, qui n'ont rien à envier à ceux qui existent ailleurs en Europe. D'ailleurs, les associations ne manifestent aucune insatisfaction profonde à leur endroit, si ce n'est sur la façon dont ils sont mis en œuvre.

La procédure du droit au compte, créé en 1984, est le premier d'entre eux. Elle permet à toute personne à laquelle une banque a refusé l'ouverture d'un compte d'obtenir la désignation, par l'intermédiaire de la Banque de France, d'un établissement qui sera tenu de lui ouvrir un compte et de lui fournir gratuitement un certain nombre de services bancaires de base.

Pour que la procédure soit mise en œuvre, plusieurs conditions sont nécessaires. Tout d'abord, vous n'avez pas de compte bancaire ou bien votre compte a été clôturé. La banque sollicitée refuse de vous ouvrir un compte bancaire. Elle doit vous délivrer une attestation de refus d'ouverture de compte. Vous pouvez ensuite déposer une demande de droit au compte à un guichet de la Banque de France, qui doit traiter votre dossier dans un délai d'une journée. Un établissement de crédit est alors désigné – souvent La Banque Postale –, qui est tenu d'ouvrir un compte bancaire dans les trois jours, à condition que le demandeur ait fourni les documents demandés, et de fournir les services bancaires de base : ouverture, tenue de compte, paiements par virements et prélèvements, carte de paiement dont chaque utilisation est autorisée par la banque. Ces services ne comprennent aucune autorisation de découvert ni de chèque.

Un deuxième dispositif a été prévu par la loi 26 juillet 2013 en direction des clients en situation de fragilité financière. Cette offre comprend des services bancaires de base, pour un tarif maximum de 3 euros par mois et un plafonnement des frais facturés. Y sont éligibles les personnes surendettées, celles qui sont inscrites au fichier des incidents de paiement de chèques, les clients disposant de peu de ressources et rencontrant des difficultés quant au fonctionnement de leur compte bancaire.

Enfin, la mission d'accessibilité bancaire a été officiellement confiée à La Banque Postale par la loi du 4 août 2008. L'objectif de cette mission de service public est de permettre l'accès, *via* le Livret A, à un substitut de compte bancaire, dépourvu de moyens de paiement, mais sur lequel sont autorisés, de manière gratuite et illimitée, des retraits en liquide à partir de 1,5 euros – les autres établissements imposent un minimum de dix euros –, ainsi que certaines opérations de virement et de prélèvements.

Au titre de cette mission de service public, La Banque Postale perçoit une compensation financière, qui était de 225 millions d'euros en 2016, montant non négligeable pour l'équilibre financier de La Banque Postale.

L'enjeu aujourd'hui est moins de compléter les dispositifs existants que d'améliorer les conditions de leur mise en œuvre et d'assurer la cohérence d'ensemble grâce à une meilleure articulation entre eux. Nous avons en effet constaté lors de notre contrôle que les dispositifs actuels se juxtaposent les uns aux autres, sans véritable hiérarchie, et se chevauchent en partie. Ainsi, environ 2 millions de détenteurs du Livret A utilisent ce service comme un substitut de compte bancaire, par le biais de nombreuses opérations de virement et de prélèvement, ainsi que de nombreux retraits et dépôts d'espèces *via* les guichets de La Banque Postale. Or une partie d'entre eux disposent déjà d'un compte bancaire et ne sont pas en situation d'exclusion bancaire. Ils ne constituent donc pas le cœur de cible de la mission d'accessibilité bancaire. Cet outil de gestion de trésorerie est incontestablement sécurisant, car il est exonéré de frais en cas d'incident. Mais la limitation de ces frais est précisément l'objectif assigné à l'offre spécifique de services bancaires.

Les bénévoles des associations caritatives et professionnels de l'action sociale ont souligné le manque de lisibilité en la matière, avec un risque d'inadaptation des services offerts par rapport aux besoins. Une clarification serait souhaitable afin de mieux définir les places respectives du droit au compte, de l'offre spécifique et de la mission d'accessibilité bancaire.

Selon nous, il convient de privilégier la primauté du droit au compte et de moyens de paiement adaptés en faveur des personnes qui en sont dépourvues. En revanche, pour les personnes déjà détentrices d'un compte bancaire mais qui se trouvent en situation de fragilité, l'offre spécifique paraît plus adaptée que le Livret A, dont les fonctionnalités sont très limitées.

La réaffirmation du droit au compte suppose une amélioration concernant la mise en œuvre du dispositif, qui touchait seulement 145 000 comptes actifs en 2015. Ce chiffre est faible, car il existe d'autres solutions ; il s'explique aussi par la complexité et la longueur de la procédure pour les demandeurs. Des progrès pourraient être réalisés dans le pilotage du dispositif.

Actuellement, la Banque de France désigne des banques pour l'ouverture d'un compte, mais elle n'est pas informée des suites de ces désignations, y compris la non-présentation du demandeur. Or ce qui importe avant tout pour ce dernier, ce sont les conséquences concrètes de la désignation, c'est-à-dire l'ouverture effective du compte.

La Cour a donc formulé quelques recommandations concernant le droit au compte. Elle préconise de renforcer le suivi, par la Banque de France, des désignations effectuées au titre du droit au compte afin d'assurer l'effectivité et la rapidité de l'exercice de ce droit – aucune statistique n'existe encore à ce jour. Elle suggère de mettre en place un processus de dématérialisation des échanges entre la Banque de France et les établissements de crédit dans le cadre du droit au compte. Elle souhaite, enfin, renforcer les actions destinées à sensibiliser les acteurs de la sphère sociale et les associations sur la procédure du droit au compte.

Si le droit au compte doit être la clé de voute du dispositif d'amélioration de l'inclusion bancaire, faut-il pour autant renoncer à la mission de « pré-bancarisation » qui repose sur le Livret A de La Banque Postale ? Ce n'est pas notre conclusion, car il est difficile de définir précisément les utilisateurs exclusifs du Livret A, qu'ils détiennent ou non un autre compte bancaire. La Banque Postale et les pouvoirs publics devraient réaliser une enquête sur ce point, afin de sérier les besoins et de proposer une offre adaptée, qui passerait

probablement par un recentrage de la mission d'accessibilité bancaire en faveur de ceux qui sont temporairement dans l'impossibilité de disposer d'un compte courant. L'exemple le plus évident est celui des migrants, dont un certain nombre ne sont pas en possession des pièces justificatives requises pour solliciter l'ouverture du droit au compte auprès de la Banque de France. Le Livret A constitue sans doute la meilleure offre à cet égard et devrait donc être maintenu.

Pour le reste, il faudrait proposer l'offre spécifique à ceux qui utilisent de manière intensive le Livret A tout en disposant d'un compte bancaire. L'offre créée en 2013 a été assez peu souscrite, car le dispositif est encore trop récent pour une montée en gamme, manque de clarté et se révèle inadapté à certaines populations. En outre, les établissements bancaires ne se sont pas précipités pour l'offrir à leur clientèle. Cette offre mériterait d'être réadaptée, ce qui supposerait une réflexion un peu plus large sur une mission de service public confiée à La Banque Postale et à La Poste, avec ses 17 000 points de contact. Dans ce contexte, cette pratique ne traduit-elle pas, plus qu'une fragilité financière *stricto sensu*, une fragilité d'un autre ordre qui s'extérioriserait pas le besoin de passer par un guichet ?

Je conclurai par une bonne nouvelle concernant la prévention du surendettement : le nombre de dépôts de dossiers a beaucoup diminué grâce aux mesures qui ont été prises. À moins de considérer que la pauvreté a considérablement reculé dans notre pays, seul l'arsenal législatif peut expliquer ce phénomène. Néanmoins, il existe encore un nombre non négligeable de dossiers de surendettement qui sont liés à l'accumulation de crédits. Il faut donner les moyens à l'établissement bancaire qui offre un crédit à la consommation de repérer le « crédit de trop ». C'est en ce sens que nous proposons non pas de revenir sur le fichier positif que le Conseil constitutionnel avait censuré, mais de trouver un moyen qui permette aux établissements financiers de mieux réguler leurs offres de crédit.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je me tourne maintenant vers Philippe Guilbaud et Catherine Jeandel, afin de recueillir l'éclairage des acteurs associatifs sur le terrain. Les analyses de la Cour des comptes rejoignent-elles vos constatations quotidiennes ? Partagez-vous son avis au sujet de la complexité du droit au compte ? Comment expliquer que l'offre spécifique ne rencontre pas le succès attendu ? Certaines nouvelles formes d'exclusion bancaire seraient-elles liées au numérique ?

**M. Philippe Guilbaud, président de l'Association Nouvelles Voies.** – L'Association Nouvelles Voies favorise l'accès aux droits quotidiens en faveur de ses adhérents. À l'origine, le surendettement ne faisait pas partie de nos objectifs. Après seize ans, il représente un quart des dossiers que nous traitons, eu égard à la place que l'endettement, le « malendettement » et le surendettement ont prise en France. De plus, nombreux sont ceux qui ignorent leurs droits, y compris au sein des entreprises. En principe, nous ne visons pas les populations qui sont déjà en grande difficulté. Nous agissons plutôt pour éviter le basculement dans la précarité. C'est l'accès au droit qui nous a amenés au surendettement, mais l'inverse peut être vrai !

Nous accompagnons de nombreuses personnes vers ce droit au compte. Nous dirigeons traditionnellement les personnes vers La Poste, mais aussi désormais vers les comptes Nickel. Les difficultés tiennent à la complexité et à la longueur parfois décourageantes de la procédure. Notre accompagnement permet à nos adhérents d'aller au bout de leurs démarches.

Nous ne pouvons qu'être favorables à la prévention, qui s'inscrit dans le même esprit que nos démarches depuis le début de notre mission. Au sein de l'association, le service de prévention et d'actions collectives de prévention a été mis en place par Catherine Jeandel. Je saisis cette occasion pour lancer un appel, car nous manquons cruellement de moyens financiers pour développer ces actions, en accompagnement individuel ou en prévention collective. Espérons que la baisse des dossiers de surendettement aura des effets positifs.

Le numérique est un frein, car de nombreuses personnes n'y ont toujours pas accès aujourd'hui. Pour certaines, les démarches en ligne sont un vrai problème. Nous en avons fait le thème de l'année, afin d'accompagner les bénéficiaires du revenu de solidarité active, les personnes âgées, les jeunes travailleurs, en liaison avec les caisses d'allocations familiales ou les caisses de retraite. L'accès à un guichet et à une personne physique est essentiel pour beaucoup de nos concitoyens, qui préfèrent parfois remplir un formulaire que se retrouver devant un écran.

Nous nous battons pour l'interdiction des crédits renouvelables, véritable fléau. Le crédit de trop est un problème, mais le premier crédit souscrit peut aussi être celui qui met les pieds dans la vase ! Nous faisons tout pour que nos adhérents ne connaissent pas le surendettement. Pour cela, nous travaillons avec le Crédit municipal de Paris depuis longtemps. Les Points conseil budget n'existaient pas au départ, mais ils contribuent encore plus à restructurer les crédits et à éviter les procédures de surendettement, jugées stigmatisantes par de nombreux adhérents.

**Mme Michèle André, présidente.** – Monsieur Guilbaud, auriez-vous des idées pour alléger les procédures, à l'heure où la surabondance de normes est tant décriée ?

**M. Philippe Guilbaud.** – Nous sommes tout à fait prêts à travailler avec vous sur ce sujet.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je me tourne maintenant vers La Banque Postale, acteur incontournable de l'inclusion bancaire qui doit ouvrir gratuitement un Livret A, souvent utilisé comme un quasi-compte bancaire, à toute personne qui en fait la demande. Cette mission légale doit être réformée d'ici à 2020. À quels besoins cette mission historique répond-elle ? Est-elle encore pertinente ? Qu'en est-il de l'accès à un guichet physique ?

**M. Philippe Wahl, président-directeur général du groupe La Poste.** – La Poste est très fière de sa troisième mission de service public, après la distribution du service universel postal, après le transport de la presse et avant l'aménagement du territoire. La Banque postale met en œuvre cette mission d'intérêt général de l'accessibilité bancaire. Nous y sommes très attachés, comme nous voulons vraiment rendre vivante cette mission de lutte contre l'exclusion bancaire, adossée non pas seulement au Livret A, mais à la réalité du comportement de centaines de milliers de personnes. Il suffit de se rendre dans les bureaux de poste sur tout le territoire entre le 4 et le 6 de chaque mois pour voir la réalité de la mission d'inclusion bancaire de La Banque Postale et de La Poste.

Philippe Guilbaud, que je n'ai jamais rencontré auparavant, a affirmé que le droit au compte revenait pour lui à aller vers La Poste – il a également cité le compte Nickel. Nous voulons approfondir la réflexion sur cette mission d'intérêt général, mais sans rester crantés au seul outil du Livret A. Nous voyons une articulation très forte entre la mission d'accessibilité bancaire et la mission d'aménagement du territoire. En effet, l'exclusion

bancaire réelle, qui prend également la forme de l'exclusion numérique, est vécue dans les territoires ruraux et dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. D'où la nécessité d'accéder aux conseils humains *via* La Poste. Nous vivons chaque semaine des flux de masse en matière d'accessibilité bancaire. Ce sont les équipes de La Banque Postale qui la font vivre.

**M. Rémy Weber, président du directoire de La Banque postale.** – Ce sujet dépasse la stricte accessibilité bancaire, même si celle-ci reste extrêmement importante.

Le Livret A est un instrument universel, gratuit et sans discrimination, d'où son énorme succès. C'est l'outil de la « pré-bancarisation » dans notre pays, utilisé notamment comme moyen de paiement dans les 1 300 bureaux de poste à dimension sociale marquée. Au-delà de la nécessité de moyens de paiement, ces utilisateurs ont besoin de proximité réelle, de conseils physiques, de sécurité. Près de 80 % des opérations de guichet ont trait à des opérations simples et à des demandes de solde de compte. À l'ère du numérique, on est tenté de sauter les étapes, mais nous ne pouvons nier la réalité.

Le rapport de la Cour des comptes relève l'utilisation du Livret A en tant que compte courant, même si certaines opérations en sont exclues comme la banque en ligne sur le téléphone. Les clients concernés ont vraiment besoin d'être entourés. D'ailleurs, dans les quartiers prioritaires de la ville, les bureaux de poste font appel à des interprètes, car près de 2 millions de personnes en ont besoin. De plus, les personnels des bureaux de poste sont tous formés pour s'occuper des clients. S'ils ont parfois un compte courant, c'est parce que nous essayons de les bancariser progressivement. Il serait illogique de ne s'en tenir qu'au Livret A. La période de transition dépendra des clients et de leurs besoins. Pour ce qui est du droit au compte, le commercial peut donner une lettre de refus, mais il hésitera face au risque croissant d'incivilité.

Notre dispositif est ouvert à tous, sans distinction, mais il ne suffit pas. C'est pourquoi nous avons lancé un programme complet pour éviter « la double peine », à savoir ajouter à l'exclusion bancaire l'exclusion numérique – nous avons notamment travaillé avec Emmaüs Connect sur ce sujet. Plus de 5 millions de personnes sont concernées par cette problématique. Nous avons donc réalisé dans les zones les plus sensibles une enquête précise concernant nos clients. Il en ressort que la moitié d'entre eux sont à peu près indépendants pour effectuer les opérations les plus courantes. Un peu plus du quart est complètement perdu face à ces usages. Quant aux derniers, il leur en faudrait peu pour devenir autonome.

S'agissant du rôle du Livret A dans l'accessibilité bancaire, ce n'est pas l'outil qui est coûteux, c'est la présence permanente aux guichets sur l'ensemble du territoire, les conseils prodigués aux clients, les démarches effectuées. L'ensemble de ce dispositif est nécessaire dans les environnements périurbains, mais aussi dans les zones rurales où sévit la double peine.

Enfin, toutes ces mesures doivent être accompagnées d'un mouvement de prévention et de formation, notamment grâce à l'« Appui », plateforme d'une quarantaine de personnes formées pour être au service des clients en difficulté, au travers de notre offre spécifique, dont nous détenons près de 40 % de parts de marché. Depuis 2013, nous avons déjà traité plus de 70 000 dossiers, pour lesquels les entretiens téléphoniques peuvent être très longs, avec un accompagnement psychologique ou une aide plus concrète, budgétaire ou autre. Les agents peuvent proposer des sessions de remise à niveau ou un soutien un peu plus individualisé réalisé grâce au partenariat avec des associations. À la fin du processus, nous



envoyons les clients en Point conseil budget de deuxième niveau, la Fondation Crésus ou le Crédit municipal de Paris. Par conséquent, même si le flux global reste modeste, nous sommes un acteur très significatif de l'accessibilité bancaire, avec 10 millions d'agents au service de cette clientèle.

Tel est le sens de l'extension de notre mission d'accessibilité bancaire, qui est appelée à durer dans le temps du fait des difficultés actuelles de nos concitoyens.

**Mme Michèle André, présidente.** – Merci de ces informations concernant l'accompagnement des clients, dont certains éprouvent de grandes difficultés pour remplir le moindre formulaire.

Je me tourne maintenant vers BNP Paribas, qui applique les dispositifs d'inclusion. Monsieur Laborde, quel est votre avis sur le faible taux de souscription à l'offre spécifique ? Le développement des nouveaux outils, particulièrement le compte Nickel, pourrait-il réduire l'exclusion bancaire ?

**M. Thierry Laborde, directeur général adjoint de BNP Paribas, responsable des « Marchés domestiques ».** – Sur l'offre spécifique, j'ai la conviction que le fait de limiter la prévention de la fragilité des clients au taux d'adhésion à l'offre spécifique est une mesure très limitative. En effet, les clients trouvent parfois eux-mêmes d'autres solutions, en demandant par exemple à ne plus utiliser de chéquier, à avoir une carte soumise à autorisation systématique ou à bénéficier de l'adaptation du montant du découvert autorisé. Il est aussi possible de changer son quantième de prélèvement pour éviter le rejet de celui-ci et la spirale qui s'ensuit.

L'importance de la promotion de l'offre spécifique, qui est un dispositif récent, reste d'actualité. C'est pourquoi nous assurerons cette mission en envoyant cette année 240 000 courriers électroniques à la totalité de nos clients, identifiés par nos algorithmes comme pouvant être fragiles.

Quant au compte Nickel, il faut rendre au créateur de cette *start-up* le succès du modèle économique créé, qui répondait à un véritable besoin, plus large que l'inclusion bancaire. Cette promesse est tellement simple qu'elle a trouvé son modèle économique en trois ans, un cas unique parmi toutes les fintechs en Europe. Y ont souscrit 640 000 clients, désireux d'avoir accès au système de paiement international pour 20 euros par an et sans aucun découvert. Une carte de séjour est suffisante pour ouvrir un compte Nickel, mais un récépissé ne suffit pas. En outre, Nickel permet l'accès à 2 700 buralistes, qui peuvent également aider les clients. Le service peut être obtenu grâce à un simple téléphone ou à un téléphone portable à 24 euros par an, dans le cadre d'un forfait à 2 euros par mois, le plus bas à l'heure actuelle. Au total, le compte Nickel coûte 58 euros par an, contre 190 euros par an au minimum pour un compte ouvert dans une banque. Les clients apprécient que les opérations soient réalisées en temps réel, avec une garantie contre les découverts. Ils sont alertés par SMS en temps réel et peuvent ainsi trouver une solution immédiate. En outre, aucune stigmatisation n'est à craindre. Enfin, ce service est transparent, sans frais cachés : un euro est prélevé à chaque retrait, dont 60 centimes sont reversés à la banque qui possède le distributeur. BNP a choisi de ne rien changer, en gardant les spécificités du Compte Nickel. Il sera toujours présidé par son créateur, Ryad Boulanouar, qui avait lui-même souffert d'être interdit bancaire.

**Mme Michèle André, présidente.** – Chacun connaît bien les bureaux de tabac, dans lesquels on peut déjà effectuer de nombreuses opérations. Voilà une nouvelle activité. Souvent, d'ailleurs, le bureau de tabac se trouve à côté de la Poste...

**M. Thierry Laborde.** – C'est une nouvelle possibilité de proximité. Plus il y a de choix, mieux c'est.

**M. Rémy Weber.** – Et le soir le buraliste vient souvent déposer son argent à La Banque Postale !

**Mme Michèle André, présidente.** – Je me tourne vers Jacques Fournier, directeur général des statistiques à la Banque de France. Dans son dernier rapport, en juin dernier, l'Observatoire de l'inclusion bancaire annonce des travaux concernant une adaptation de l'inclusion bancaire à de nouvelles exclusions. Sont visés les nouveaux usages liés à la digitalisation. Comment ces exclusions se matérialisent-elles ? Comment y répondre ?

**M. Jacques Fournier, directeur général des statistiques à la Banque de France.** – La Banque de France a la volonté forte d'aider les citoyens défavorisés. Notre pays s'est doté d'un éventail d'actions sans équivalent en Europe. La Banque de France gère la procédure du droit au compte, instruit les dossiers de surendettement, réalise de nombreuses études statistiques et assure la présidence de l'Observatoire de l'inclusion bancaire, lieu d'échange qui regroupe les pouvoirs publics, les banques et des associations. À l'automne 2016, la Banque de France s'est aussi vu confier la coordination de la politique nationale d'éducation économique et financière.

Le nombre des dossiers de surendettement baisse : moins 11 % en 2016, moins 7 % au premier semestre 2017. Surtout, nous nous efforçons d'apurer les dossiers totalement pour permettre aux gens de sortir du cercle du surendettement. Nous avons proposé de simplifier les procédures, le législateur nous a suivis et les nouvelles dispositions entreront en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Les délais seront raccourcis. Pour les gens concernés, il est crucial de voir leur dossier traité rapidement.

Le droit au compte est un mécanisme qui fonctionne, même s'il reste des progrès à faire. Il n'est pas très utilisé car il n'est pas toujours connu dans les centres communaux d'action sociale (CCAS) ou les caisses d'allocations familiales (CAF) qui doivent orienter les personnes qui n'ont pas de compte – dont le nombre est estimé à 500 000. C'est pourquoi nous comptons former 1 300 travailleurs sociaux prochainement. Le dispositif a été centralisé et des référents spécifiques ont été désignés au sein de chaque banque. Toutefois, nous n'avons pas le pouvoir d'exiger des banques un suivi de l'effectivité du droit au compte. Nous sommes ouverts à une évolution sur ce point.

L'inclusion bancaire ne se limite pas à l'accès au compte. C'est aussi l'accès aux services bancaires, en particulier aux petits crédits ou aux microcrédits accompagnés, jusqu'à 5 000 euros pour des crédits personnels ou 25 000 euros pour des microcrédits professionnels. Nous travaillons à ce sujet avec les associations et les banques. L'encours des microcrédits a ainsi augmenté de 32 % en trois ans. Ceux-ci, distribués de manière raisonnable et avec un accompagnement, constituent une solution préférable aux crédits à la consommation, qui sont distribués parfois de façon irresponsable, car ils permettent d'éviter la constitution d'une bulle qui risquerait de mettre en péril la stabilité financière, à laquelle nous devons aussi veiller.

La Banque de France est attachée au développement d'une offre bancaire spécifique, plus large que le simple accès au compte. Cette offre va de pair avec un accompagnement, inhérent à une démarche d'inclusion bancaire et crucial pour une population en grande difficulté qui a besoin d'être aidée. Le législateur a prévu une offre spécifique. Elle n'est pas encore très développée. Il faut lui donner sa chance et nous partageons l'avis de la Cour des comptes à ce sujet. Il convient aussi d'analyser les raisons pour lesquelles elle n'a pas encore rencontré le succès : est-ce à cause de conditions tarifaires ? D'une mauvaise information de la clientèle ?

Un bon moyen de prévenir le surendettement serait d'exiger, à l'appui de toute demande de crédit d'un certain montant, la production des derniers relevés bancaires, afin de pouvoir évaluer de façon précise la situation du demandeur, ses crédits en cours, sa capacité de remboursement, etc. Le crédit de trop est souvent un crédit à la consommation, souvent un crédit renouvelable souscrit sur le lieu de vente. On connaîtrait ainsi les dettes non-financières du demandeur car, on le sait, dans les dossiers de surendettement, la part des dettes non-financières – pour payer l'eau, le loyer ou l'électricité par exemple – est plus importante. On aurait aussi une idée plus précise du revenu de la personne. Un fichier positif ne nous paraît pas la solution techniquement et juridiquement adaptée : très large, il serait inconstitutionnel...

**Mme Michèle André, présidente.** – Le Conseil constitutionnel s'est d'ailleurs déjà prononcé sur ce sujet à l'occasion de la loi « consommation » de 2014.

**M. Jacques Fournier.** – Trop restreint, il serait inefficace ! En Belgique, par exemple, où un tel fichier a été mis en place, le nombre des personnes ayant eu des incidents de paiements a augmenté l'an dernier, alors qu'il a diminué en France. Le Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale s'est prononcé en faveur de notre proposition. Le Parlement européen, de son côté, a refusé toute mesure permettant d'avoir connaissance des lignes de prêts des personnes physiques, dans l'attente d'une solution adaptée et non intrusive.

Enfin l'éducation économique et financière constitue une part importante de l'action en faveur de l'inclusion bancaire. Sur le site de la Banque de France nous avons des rubriques spécialisées. D'ici à la fin de l'année, nous entendons former 14 000 travailleurs sociaux. En septembre, nous livrerons un kit destiné aux enseignants de l'Éducation nationale.

**Mme Marie-France Beaufls.** – Je suis dubitative à l'égard des propositions 4, 6 et 7 de la Cour des comptes. Je connais bien La Banque Postale. Mon département compte 42 % de logements sociaux, la population est très fragile. Chaque samedi les gens se présentent au guichet de la Poste pour savoir de quelle somme ils disposent sur leur compte pour faire leurs courses au marché ! Je tiens à saluer le travail accompli par les agents de La Poste, qui s'apparente à un travail social. Si l'on ferme des bureaux de poste, tant à la ville qu'en milieu rural, la situation s'aggraverait.

Pourquoi vouloir enquêter sur les raisons de l'utilisation intensive du Livret A ? Il peut s'agir de personnes en situation d'interdit bancaire, de personnes qui préfèrent le Livret A par habitude, de personnes âgées, qui n'ont plus confiance dans leur capacité à utiliser un chéquier ou une carte bancaire... Vous proposez des règles plus restrictives de domiciliation du Livret A et de restreindre son utilisation. Ne serait-ce pas, si je lis les annexes, en raison de l'exigence européenne d'encadrement des aides d'État pour compensation de service public ? Il importe au contraire de ne pas diminuer cette compensation de service public pour ne pas réduire les capacités d'intervention.

Deuxième point, l'exclusion numérique. Qui a déjà réussi à remplir un formulaire numérique avec un *smartphone* ? Est-il réaliste de demander aux gens d'utiliser internet à domicile et d'imprimer eux-mêmes les documents alors qu'ils ne disposent pas toujours d'une imprimante ?

Enfin, je suis inquiète. Les demandes relatives à des impayés s'accumulent dans mon centre communal d'action sociale. Ces impayés deviennent lourds. Des progrès ont été faits, beaucoup de prestations sont désormais attribuées en tenant compte des capacités financières et du quotient familial, mais je ne sais pas si le Président de la République poursuivra dans cette voie... Réduit-on vraiment le surendettement si les dettes à d'autres créanciers que des banques augmentent par ailleurs ?

Enfin, si l'on veut prévenir le crédit de trop, il faut interdire le crédit renouvelable !

**M. Philippe Dominati.** – Malheureusement, tous les élus sont régulièrement confrontés à des situations de surendettement. Il y a eu des avancées législatives. Les services de la Banque de France font preuve d'une grande réactivité et d'un grand souci d'accompagnement.

Toutefois j'aimerais savoir si La Banque Postale remplit bien sa mission. Le coût pour l'État de la compensation de service public à la Banque postale s'élève à 225 millions d'euros. Une étude d'évaluation qualitative a-t-elle été menée ? La description faite par Rémy Weber et Philippe Wahl est idyllique, mais je connais beaucoup de cas où les personnes ont attendu trois semaines avant de recevoir une réponse négative pour l'ouverture d'un compte, non signée.

Quelle est l'efficacité concrète du mécanisme de droit au compte sur le terrain ? Combien de refus de comptes ont eu lieu ? Ne faudrait-il pas raccourcir les délais ?

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Concentrer la mission des Points conseil budget (PCB) sur le conseil et l'accompagnement budgétaires, l'accès aux droits ainsi que l'accompagnement des personnes surendettées, comme le propose la Cour des comptes, serait une erreur. Les cas les plus délicats exigent du temps. S'agit-il de supprimer la médiation, comme celle que réalise, par exemple, l'association Crésus, entre les personnes surendettées et les établissements bancaires ? Cette tâche est essentielle. Si l'on restreint trop la mission des PCB, les personnes les plus en difficulté n'y iront plus. La prise en charge globale doit être conservée.

Le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur le fichier d'alerte sur les crédits à la consommation. L'association Crésus a proposé aux banques la création d'un Observatoire, permettant, sur la base du volontariat, aux banques comme aux emprunteurs d'avoir accès à certaines données pour éviter la souscription du crédit de trop. Qu'en pensent la Cour des comptes, la Banque de France ou les banques ? Beaucoup de personnes tombent dans le surendettement car elles n'ont simplement pas conscience des risques qu'elles prennent en souscrivant des crédits.

**M. Philippe Dallier.** – Le taux de bancarisation s'élève à 96%. Qui sont les 4 % restants ? Il est très difficile de se passer de tout service bancaire aujourd'hui.

**M. Claude Raynal.** – Quelle évaluation faites-vous de de la loi du 26 juillet 2013 ?

La création d'un fichier d'alerte est envisagée. Jacques Fournier en a évoqué les difficultés. Par qui serait-il géré : les banques, la Banque de France ?

Enfin, pourquoi n'interdit-on pas les crédits renouvelables ? Ont-ils un effet sur la croissance économique en soutenant la consommation ?

**M. Bernard Lalande.** – Plus on est pauvre, plus les risques sont élevés, plus les taux d'intérêts sont élevés ! Cela n'empêche pas les contentieux ! On s'efforce de créer grâce à la Banque de France et aux ministères un service de contentieux gratuit. La Banque de France a sollicité 157 millions d'euros de remboursement au titre de ses activités de médiation entre les prêteurs et les créanciers. Pourquoi les prêteurs ne prennent-ils pas à leur charge ce contentieux ? Ils ont tout à fait conscience des risques qu'ils prennent puisqu'ils exigent des taux d'intérêts plus élevés que ceux qu'ils ne consentent à ceux qui ont du patrimoine !

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Je partage les inquiétudes de Marie-Noëlle Lienemann sur les missions des Points conseil budget, qui reposent, je le rappelle, sur la logique du volontariat. L'enjeu en France n'est pas tant l'accès au compte que son usage. La création d'un institut de l'inclusion bancaire avait été envisagée. Où en est ce projet ? Cela pose aussi la question de la définition précise des personnes fragiles et en difficulté.

**M. Thierry Carcenac.** – Plusieurs dispositifs existent pour favoriser l'inclusion bancaire et agir contre le surendettement. L'enjeu est d'informer les personnes concernées. C'est le rôle des centres communaux d'action sociale, c'est aussi celui des services sociaux des départements, qui travaillent en lien étroit avec la Banque de France. Les microcrédits professionnels sont fondamentaux. Des associations, comme l'association pour le droit à l'initiative économique (Adie), interviennent. Dans le Tarn, ce sont les services sociaux du département qui montent les dossiers, tandis que les conseillers en économie sociale et familiale jouent un rôle d'accompagnement essentiel. C'est la preuve que l'on ne peut créer un dispositif sans prévoir un service social à l'autre bout de la chaîne pour le mettre en œuvre.

**M. Michel Canevet.** – Dispose-t-on d'études qualitatives sur les personnes concernées pour mieux appréhender la situation ? Rémy Weber a évoqué l'accompagnement par La Banque Postale des personnes en difficulté. Les élus ruraux sont inquiets de la fermeture de bureaux de Poste. Il conviendrait de mener une réflexion à ce sujet, pour ne pas aggraver l'exclusion dans ces zones. Enfin, comment sont financées les associations de médiation ? Disposent-elles de suffisamment de moyens ?

**M. Philippe Guilbaud.** – Les associations manquent cruellement de moyens ! La suppression du Point conseil budget de deuxième niveau (PCB 2) serait dommageable. On s'appuie beaucoup sur le Crédit municipal de Paris pour mener des négociations et faire des restructurations de dettes. Pour autant, il ne faut pas limiter le rôle des PCB 1 à une mission d'information. Nous faisons beaucoup d'accompagnement mais on manque de moyens pour répondre à la demande et suivre les gens de manière durable.

J'ai déjà dit ce que je pensais ces crédits renouvelables. Ils ne servent pas l'économie : l'argent que les clients perdent à payer les intérêts ne soutient pas la consommation.

Notre association a été reconnue comme PCB 1 mais, en dépit du label, nos moyens n'ont pas augmenté et restent insuffisants.

**Mme Catherine Jeandel, responsable des partenariats de l'association « Nouvelle voie ».** – Depuis que nous avons reçu le label PCB 1 en avril 2016, nous avons reçu plus de 2500 personnes en Île-de-France dans nos 80 points d'accueil. Notre mission est triple : aide à l'ouverture des droits, accompagnement budgétaire et accompagnement des dossiers de surendettement. Nous avons aussi lancé une étude d'impact social pour évaluer les effets de notre travail.

**M. Philippe Guilbaud.** – Nous travaillons en lien étroit en avec les travailleurs sociaux, les centres communaux d'action sociale, les conseillers en économie sociale et familiale, etc. Cette complémentarité est essentielle.

**Mme Michèle André, présidente.** – Et d'où viennent vos financements ?

**M. Philippe Guilbaud.** – Nous sommes financés par tous les niveaux des collectivités territoriales, sauf la région dont ce n'est pas la compétence : les villes, les départements, mais aussi l'État, à travers la politique de la ville, les caisses d'allocation familiales, la Fondation Abbé Pierre, la Fondation les Petits frères des pauvres, certaines entreprises et certaines caisses de retraite. Cela reste insuffisant pour faire face à la hausse des demandes.

**M. Rémy Weber.** – La Banque Postale, ainsi qu'un autre établissement bancaire, a toujours été favorable à un fichier positif ou d'alerte.

Ma description n'était pas idyllique. Sur le terrain, rien n'est simple ! Bien au contraire. Nos conseillers n'osent souvent pas délivrer en direct des lettres de refus, ce qui explique le détour par les services centraux et un délai de réponse de trois semaines. Il est en effet plus facile de dire non à distance. Je suis aussi soucieux de la sécurité de mes collaborateurs. Dans certains quartiers, ceux-ci exercent dans des conditions difficiles. Il suffit parfois d'un mot mal interprété pour être agressé physiquement. Je dois les protéger.

La consultation publique du comité consultatif du secteur financier (CCSF) de juillet dernier a montré la satisfaction de toutes les parties et des associations quant à la mission d'accessibilité de La Banque Postale. Même les autres banques, nos concurrents, se sont abstenues de façon bienveillante. Nous traitons tous nos clients de la même façon. Les personnes qui ne sont pas bancarisées disposent souvent d'un Livret A.

**M. Thierry Laborde.** – Notre taux de bancarisation est parmi les plus élevés au monde. La question est celle, en effet, de l'usage du compte. Pour cela, il faut de la pédagogie, proposer des solutions alternatives, développer des systèmes d'alertes en cas de demandes de paiement imminentes, etc. La profession bancaire réclame depuis longtemps des suites concrètes au rapport de la Banque de France sur le surendettement qui remet en cause beaucoup d'idées reçues et identifie des pistes d'améliorations, impliquant les acteurs publics et privés, au-delà de la sphère financière. La proportion des dettes non financières dans les dossiers de surendettement est très élevée. C'est pourquoi il importe de comprendre comment on entre dans le surendettement, d'identifier les parcours. Quant au crédit renouvelable, en fin de compte, c'est le créancier qui est perdant. Le coût du dispositif public n'est pas comparable au coût, pour le privé, des dettes non remboursées ! Je rappelle enfin que le montant d'utilisation moyen d'un crédit renouvelable en retraitage est de 48 euros. La loi Lagarde a

limité le montant des crédits renouvelables. Ces petits crédits sont un moyen pour certains ménages d'avoir accès à un crédit, auquel ils n'auraient pas accès autrement.

**M. Jacques Fournier.** – Nous ne recommandons pas la création d'un Observatoire sur la base du volontariat car, comme tous les organismes de crédit ne sont pas désireux d'y participer, l'outil ne serait pas efficace. Une réflexion est en cours sur le rôle des Points conseil budget. Nous les soutenons, tout en veillant à éviter des doublons.

L'encours des crédits renouvelables s'élève à 19 milliards d'euros. Ces crédits constituent un soutien à l'économie. Ils bénéficient à toutes les tranches de revenus, puisque moins de la moitié des encours sont détenus par des personnes du premier quartile de revenus et la plupart ne sont pas en situation de précarité. Plus qu'une interdiction qui porterait atteinte à la liberté du commerce, nous préférons l'accompagnement et le contrôle des abus.

Le rapport sur l'inclusion bancaire, consultable sur le site de la Banque de France, comprend des données chiffrées et des analyses qualitatives. Dans nos réflexions futures, nous tiendrons compte du contenu de nos échanges et des travaux de la commission des finances du Sénat.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je laisse le soin de conclure à Monique Saliou que je remercie pour ses éclairages techniques et pour avoir su mettre en avant la dimension humaine. Il reviendra au Parlement de se saisir à nouveau de la question du surendettement. La première loi sur le sujet a été votée il y a trente ans, à l'initiative de Véronique Neiertz. Le débat a été riche en 2014. J'espère que nos débats d'aujourd'hui nourriront la réflexion future.

**Mme Monique Saliou.** – L'accompagnement des personnes surendettées est fondamental. Le rôle des PCB 1 est donc central. Nous ne recommandons pas la suppression des PCB 2 existants qui font de la médiation. L'association Crésus ou le Crédit municipal à Paris font un travail remarquable. Mais faut-il généraliser ? Ce serait contreproductif car toutes les associations ne sont pas prêtes à assumer cette mission. Attendons la fin de l'expérimentation.

Nous avons abordé la question du fichier positif sous l'angle du coût, financier comme humain. N'oublions pas que les personnes surendettées sont plus souvent malades que les autres. Le surendettement a un coût financier tant pour les organismes de crédit, qui peuvent certes se rattraper grâce aux taux d'intérêts, que pour les finances publiques : l'État rembourse à la Banque de France le coût du secrétariat de la commission de surendettement et en cas de faillite personnelle, l'État abandonne des créances (impôts locaux, frais de cantines, etc.) Il existe une marge de progrès dans la prévention du surendettement. Un fichier positif, allégé par rapport à celui censuré par le Conseil constitutionnel, est une piste. Nous proposons que la Banque de France gère ce fichier, même si elle n'est guère enthousiaste à cette idée.

Le droit au compte constitue la clef de voûte du dispositif pour l'inclusion bancaire. Il y a une marge de progrès pour l'offre spécifique. Il existe d'autres possibilités comme le compte Nickel ou ses concurrents. Une loi a été votée en 2013 de manière consensuelle : appliquons-la. Elle monte en puissance.

En matière d'accessibilité bancaire, le rôle d'accompagnement de La Banque Postale des personnes défavorisées, qui ont besoin d'un guichet et d'être aidées, est essentiel. Ce rôle se limite-t-il à l'ouverture d'un Livret A ? Faut-il enfermer ces personnes

dans ce cadre ? Derrière ces questions, se pose la question du financement : dans la mesure où ces comptes sont adossés au Livret A, c'est le fonds d'épargne qui est mis à contribution et qui rembourse La Banque Postale. Si on reconnaît, comme nous le jugeons nécessaire, une mission de service public élargie à l'accès aux espèces ou l'accès à un guichet, il faudra reposer la question des modalités de financement.

*La commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes et du compte rendu de l'audition en annexe à un rapport d'information de Mme Michèle André.*

*La réunion est close à 11 heures.*

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

### **Mercredi 19 juillet 2017**

- Présidence de M. Francis Delattre, vice-président -

*La réunion est ouverte à 8 h 35.*

## **Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016 - Examen du rapport**

**La commission procède à l'examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016.**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous examinons un projet de loi de règlement déposé par le nouveau Gouvernement, mais portant sur la gestion de la précédente majorité. J'espère qu'il y aura ici au moins une personne pour défendre la gestion de 2016...

**M. Claude Raynal.** – Évidemment !

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Cet exercice présente néanmoins un intérêt certain, en ce qu'il peut nous permettre de prendre la pleine mesure des défis à venir sur le plan budgétaire, tout en vérifiant comme chaque année si l'autorisation parlementaire a bien été respectée.

En 2016, la croissance française s'est élevée à 1,2 %. Comme nous l'avions annoncé à l'époque, l'hypothèse retenue par le Gouvernement dans le cadre de la loi de finances rectificative était surévaluée, de 0,2 point de PIB. Surtout, il doit être noté que la croissance a été nettement inférieure à la moyenne de la zone euro et à la plupart des autres pays de l'Union européenne. Alors que la France avait bénéficié entre 2008 et 2013 d'une croissance supérieure à celle de la zone euro, l'année 2016 vient confirmer l'inversion de cette tendance observée à compter de 2014. En y regardant de plus près, 80 % de cet écart s'explique par la contribution négative du commerce extérieur, qui a fortement pénalisé la croissance en 2016.

Au-delà des facteurs conjoncturels, on peut s'interroger sur l'état de notre appareil productif. Ce point est d'autant plus crucial qu'un fort rebond du commerce mondial est



attendu pour 2017. Si la France ne parvenait pas à en profiter, l'écart de croissance avec les pays dont l'appareil productif apparaît plus compétitif s'en trouverait accru.

La Commission européenne dresse un bilan contrasté de l'action engagée par le Gouvernement en la matière, indiquant que si « *la compétitivité-coûts s'améliore* », elle « *n'a pas entièrement regagné le terrain perdu* », tandis que « *des progrès sensibles sur la compétitivité hors coûts tardent à se matérialiser* ».

Sur les comptes publics, le diagnostic est sans appel : la légère amélioration du déficit effectif, de 0,2 point de PIB, masque un relâchement de l'effort de redressement des comptes publics.

Comme vous le savez, la France relève du volet correctif du pacte de stabilité, compte tenu des reports successifs du retour du déficit sous les 3 %, initialement prévu pour 2013. Or l'année 2016, loin d'être l'année du redressement, est celle du relâchement de l'effort de redressement des comptes publics !

En 2015, le Conseil de l'Union européenne a défini une nouvelle trajectoire d'ajustement à respecter, qui visait à ramener le déficit sous les 3 % du PIB en 2017. Toutefois, l'estimation du déficit public 2014 de la Commission européenne était alors surévaluée, ce qui a fortement minoré l'effort nécessaire pour atteindre les objectifs fixés.

Ainsi, ramener le déficit à 3,4 % du PIB en 2016 correspondait à une réduction de 0,6 point de PIB par rapport à 2015 dans la recommandation du Conseil. Compte tenu de l'erreur de prévision, la réduction nominale du déficit nécessaire pour respecter l'objectif n'a finalement été que de 0,2 point, soit trois fois moins que ce qui était nécessaire !

Plutôt que de profiter de cette « bonne nouvelle » pour réduire davantage le déficit en 2016 et « sécuriser » le retour du déficit sous les 3 % du PIB en 2017, le Gouvernement a préféré se contenter de l'effort « minimum ». Il a même parfois relâché les efforts – je pense à la masse salariale des administrations publiques, qui a fortement dérivé en 2016. Nous en payons aujourd'hui les conséquences.

Ce constat d'un relâchement de l'effort transparaît clairement lorsque l'on regarde les indicateurs structurels.

Ainsi, aucun des deux objectifs structurels fixés par le Conseil de l'Union européenne n'a été respecté. La réduction du déficit structurel, limitée à 0,2 point de PIB, est même quatre fois inférieure à l'effort demandé par le Conseil. Si le Haut Conseil des finances publiques ne s'en est pas ému, c'est parce qu'il est contraint de calculer le déficit structurel avec les hypothèses gouvernementales figurant dans le rapport annexé à la loi de programmation. Or, ces hypothèses sont fortement surévaluées et ne constituent plus, selon l'avis du Haut Conseil, « *une référence pertinente pour une juste appréciation de la trajectoire des finances publiques* ».

À l'avenir, il est donc indispensable que les hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production retenues dans la loi de programmation restent « en ligne » avec le consensus des économistes.

À quelles administrations publiques ce relâchement est-il imputable, le secteur local, les administrations de sécurité sociale ou l'État ? Nous connaissons la réponse : le relâchement de l'effort est imputable à l'État. Là encore, le diagnostic est limpide : les efforts

ont une nouvelle fois été portés principalement par les collectivités territoriales et par la sécurité sociale.

En 2016, les collectivités territoriales ont supporté 60 % de la réduction du déficit, soit 3,1 milliards d'euros. Avant son élection, le candidat François Hollande avait pris l'engagement d'un pacte de confiance avec les collectivités. Il avait notamment affirmé que l'État maintiendrait ses dotations. Nous savons tous ce qu'il en a été : loin d'être tenue, cette promesse a été oubliée et les collectivités territoriales ont dû supporter l'essentiel de la réduction du déficit.

Les collectivités territoriales ont réalisé les deux tiers des réductions du déficit depuis 2013, alors qu'elles représentent seulement 20 % des dépenses et des recettes publiques ; le Gouvernement leur demande un effort supplémentaire de 13 milliards d'euros alors qu'elles ont déjà fait largement leur part ! Qui plus est, elles sont le seul secteur des administrations publiques en excédent.

En 2016, l'effort réalisé apparaît d'autant plus significatif qu'il a porté sur les dépenses de fonctionnement. S'agissant de l'investissement local, il est une nouvelle fois orienté à la baisse, en diminution de 3,3 %, après avoir diminué de 9,7 % en 2015 et de 8,3 % en 2014. Ne nous étonnons pas, ensuite, des difficultés de fonctionnement que rencontrent certains secteurs, en particulier les travaux publics.

À première vue, le déficit budgétaire de l'État connaît en 2016 une légère amélioration de 1,5 milliard d'euros par rapport à l'exécution 2015. Cependant, la baisse modérée du déficit résulte exclusivement d'économies de constatation relatives aux prélèvements sur recettes et à la charge de la dette, d'annulations sur les programmes liés au désendettement de l'État et de recettes exceptionnelles dont la perception a été avancée en 2016.

Par ailleurs, si en comptabilité budgétaire on relève une amélioration du solde de l'État, en comptabilité nationale le constat est sans appel : le déficit s'est dégradé de 2,5 milliards d'euros entre 2015 et 2016.

Les recettes fiscales nettes, qui représentent 95 % des recettes de l'État, ont crû de 4 milliards d'euros en 2016, mais ont diminué de 3,8 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale ; le décalage s'explique principalement par l'optimisme des prévisions de croissance, alors que l'élasticité des recettes à la croissance a tendance à se redresser. La dure réalité des chiffres nous donne donc *a posteriori* raison !

Une analyse impôt par impôt, qui figure dans le rapport, fait ressortir une diminution marquée du produit de l'impôt sur les sociétés en 2016, tandis que les autres impôts augmentent d'un montant compris entre 2 milliards et 2,5 milliards d'euros ou se maintiennent.

Les recettes non fiscales s'élèvent à 16,2 milliards d'euros en 2016, en hausse de 1,8 milliard d'euros par rapport à 2015. Cette hausse est principalement portée par le versement de la Compagnie française pour le commerce extérieur (Coface) de 2,4 milliards d'euros et par l'augmentation de 1,3 milliard d'euros des recettes liées aux redevances des fréquences radioélectriques. Du côté des diminutions, doivent être cités le versement du dividende EDF sous forme de titres (-1,7 milliard d'euros) et la baisse des amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence.

Du côté de la dette, elle n'est évidemment toujours pas maîtrisée, c'est la conséquence directe du déficit. Par rapport à la dynamique observée entre 2011 et 2014, la hausse modérée du ratio d'endettement constatée depuis 2015 semble, en première analyse, confirmer l'inflexion annoncée par le Gouvernement lors de l'examen du budget. En réalité, cet infléchissement tient surtout à l'effet mécanique des primes d'émission perçues par l'État dans un contexte de taux historiquement bas, qui ont atteint 20,8 milliards d'euros en 2016, après 22,7 milliards d'euros en 2015. Sans ces taux très bas, la tendance serait tout autre.

La comparaison avec l'Allemagne démontre combien la France ne maîtrise pas sa dette : alors que nos niveaux d'endettement étaient comparables en 2007, l'écart s'élève désormais à près de 28 points de PIB – c'est que l'Allemagne a su se désendetter, alors que la France, elle, continue à s'endetter. Conséquence : nous devons chaque année assumer une charge d'intérêts significativement supérieure à celle de nos voisins. Si nous avions le même niveau d'endettement que les Allemands, notre charge d'intérêts aurait été, l'an passé, inférieure de 12,5 milliards d'euros : l'équivalent de deux fois le budget de la justice !

Ce décalage est d'autant plus préoccupant qu'il a vocation à s'accroître, sous l'effet notamment de la remontée des taux d'intérêt.

J'en viens enfin au respect de l'autorisation budgétaire.

Les principaux dépassements en valeur absolue de cette autorisation portent sur des missions que nous connaissons bien.

Concernant la mission « Travail et emploi », la sur-exécution est principalement imputable à la hausse du nombre de contrats aidés et au plan de formation annoncé au début de l'année 2016.

Le dépassement de 700 millions d'euros des crédits de la loi de finances initiale pour la mission « Défense » s'explique par la sous budgétisation des Opex et des Opint, récurrente depuis 2013.

Sur la mission « Solidarité », la montée en charge de la prime d'activité a été plus rapide que prévu. Au surplus, une sous-budgétisation chronique caractérise les dépenses liées à l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Enfin, le Gouvernement ne parvient pas à maîtriser les dépenses de personnel de la mission « Enseignement scolaire » – c'est inquiétant – et les crédits de la mission « Agriculture » ont été dépassés de 17 % du fait de l'impact budgétaire pourtant prévisible des crises sanitaires.

L'année 2016 a été marquée par un usage intensif des outils de régulation budgétaire comme la mise en réserve de crédits, les annulations et les ouvertures par voie réglementaire ou encore les reports, les gels ou les surgels, bref, de tous les artifices budgétaires qui déresponsabilisent l'administration et rendent le contrôle du Parlement très indirect.

Ainsi, les ouvertures par décret d'avance en 2016 sont, de loin, les plus fortes depuis dix ans.

De même, la mise en réserve a fortement augmenté durant le quinquennat, passant de 4,41 % des crédits de paiement du budget général en 2012 à 8 % en 2016, soit une hausse

de 81,4 % en quatre ans. Tout cela témoigne de l'incapacité à présenter un budget initial qui soit sincère et maîtrisé.

Espérons que le nouveau Gouvernement tire les leçons de cette mauvaise gestion pour mieux préparer l'avenir, qu'il s'agisse des efforts de redressement de nos finances publiques à mener ou de la sincérité budgétaire à respecter. Le ministre de l'action et des comptes publics affiche sa volonté de moins recourir à la mise en réserve : on jugera sur pièces !

Tout cela justifie *a posteriori* la position de la majorité sénatoriale, qui avait refusé d'examiner le budget pour 2017, compte tenu de ses éléments d'insincérité.

Revaloriser le rôle du Parlement en matière budgétaire ne dépend pas seulement de l'organisation de nos travaux sur le projet de loi de règlement, mais suppose, de la part de l'exécutif, une budgétisation crédible et un usage raisonné des outils de régulation budgétaire : c'est là tout le sens du « chaînage vertueux » prévu par la loi organique de 2001.

Je signale au passage que le projet de loi de règlement comporte six articles de constatation. Un septième article a été ajouté sur l'initiative du rapporteur général de l'Assemblée nationale, Joël Giraud, et des députés LREM, créant un nouveau document de politique transversale sur la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. Je propose de ne pas le modifier.

**M. Vincent Delahaye.** – Je regrette que l'étude des comptes de l'année 2016 intervienne après les élections présidentielle et législatives, et que Christian Eckert et Michel Sapin ne viennent pas s'expliquer devant nous.

Le bilan budgétaire du quinquennat est catastrophique. Éléments exceptionnels mis à part, le déficit pour 2016 est supérieur à celui de 2013.

Cette véritable technique de cavalerie que constituent les reports de charge atteint des sommets en 2016 : 12,5 milliards d'euros, soit une augmentation de 900 millions d'euros par rapport à 2015. Cette pratique, interdite dans le secteur privé, est tolérée au niveau de l'État, ce qui me semble anormal.

Je m'interroge aussi sur la réserve de précaution, qui s'élève à 13 milliards d'euros pour 2016. Or, selon la Cour des comptes, le budget pour 2017 dérape de 11 milliards d'euros.

**M. Claude Raynal.** – 9 milliards d'euros !

**M. Vincent Delahaye.** – La réserve de précaution est aujourd'hui un leurre : elle ne correspond pas à de l'argent mis de côté pour financer des dépenses imprévues, mais porte sur des crédits destinés à financer des dépenses obligatoires.

Sur ce total, il faudrait savoir ce que l'on peut réellement redéployer.

Au regard de ces éléments, notre groupe n'approuvera pas ce projet de loi de règlement.

J'ai deux questions précises. Vous mentionnez une économie de 2,3 milliards d'euros réalisée au moyen d'« annulations sur les programmes liés au désendettement de l'État » : de quoi s'agit-il ?

Vous signalez également 422 millions d'euros d'avance sur le reversement de la Coface prévu en 2017 : comment peut-on ainsi anticiper sur 2016 un versement prévu pour 2017 ? Une telle pratique serait interdite en comptabilité privée...

**M. Claude Raynal.** – J'essaierai de contrebalancer la charge menée par le rapporteur général par quelques éléments à décharge.

Un projet de loi de règlement permet, premièrement, de suivre l'évolution des finances publiques d'une exécution à l'autre et, deuxièmement, de vérifier que les objectifs fixés par le législateur ont bien été atteints – et l'Assemblée nationale a dit qu'ils l'étaient, cela ne vous aura pas échappé : le déficit public a diminué l'an passé, à 3,4 % du PIB et ce bon résultat ne nous surprend pas puisque Michel Sapin et Christian Eckert nous ont habitués, depuis le projet de loi de finances pour 2013, à tenir les engagements de la France.

Les chiffres vous agacent, monsieur le rapporteur général, mais ils parlent d'eux-mêmes : 5,1 % de déficit en 2011, 4,8 % en 2012, 4 % en 2013, 3,9 % en 2014, 3,6 % en 2015 et 3,4 % en 2016, soit exactement le niveau recommandé par le Conseil de l'Union européenne le 10 mars 2015 ! Mais, alors que vous vous appuyez systématiquement sur les chiffres de la Commission européenne pour dire que la France fait mal, cette fois-ci, vous nous dites qu'ils sont faux ! Il faudrait interroger à l'occasion Pierre Moscovici sur cette prétendue erreur, même si je devine déjà sa réponse...

Au total, entre fin 2013 et fin 2017 – je ne rentrerai pas dans cette polémique stupide sur la traditionnelle régulation des crédits en fin d'année, nous terminerons l'exercice 2017 à 3 % –, le déficit a baissé de deux points, soit exactement ce que prévoit l'actuel gouvernement d'ici à 2022. Je regrette que vous ne l'ayez pas dit, Monsieur le rapporteur général.

La notion de déficit structurel est bien difficile à définir : interrogez trois économistes, ils vous livreront trois définitions différentes. Je vous soupçonne, Monsieur le rapporteur général, de retenir la définition qui vous arrange !

Je vous rejoins en revanche sur un point : la baisse du déficit est très largement due aux économies réalisées par les collectivités territoriales. L'effort de l'État est, comparativement, relativement faible, mais n'oublions pas qu'il doit répondre à des enjeux nationaux autrement plus graves. Le CICE, s'il a mobilisé des sommes considérables, a aussi permis de relancer l'économie. Quant aux dépenses supplémentaires pour la sécurité consenties en 2015 et 2016, personne, me semble-t-il, ne songe à les contester. Nous devons aussi avoir une vision qualitative de l'action de l'État.

Je voudrais enfin revenir sur le graphique figurant sur votre document de présentation, qui compare l'évolution du ratio d'endettement en France et en Allemagne depuis 2006. Tout d'abord, n'oublions pas que, fin 2011, après la crise, notre déficit s'établissait à 5,1 % du PIB, quand celui de l'Allemagne était égal à zéro ! Ensuite, on remarque sur ce graphique que, pour les trois quarts, la rupture entre l'Allemagne et la France s'est produite avant 2012. Je vous laisse donc la responsabilité du jugement que vous portez *a posteriori* sur la gestion du gouvernement Fillon !

Il est également intéressant de faire la somme des dépassements de crédits, prétendument catastrophiques, des cinq missions que vous recensez : 3,8 milliards d'euros, sur un budget de 322 milliards d'euros, soit 1 % du total !

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Seuls les dépassements les plus significatifs sont recensés !

**M. Claude Raynal.** – Raison de plus : si ceux-là sont significatifs, les autres doivent être vraiment insignifiants ! Enfin, nous vous rejoignons, monsieur le rapporteur général, sur l'augmentation abusive des crédits ouverts par décret d'avance mis en réserve. Nous devons corriger le tir à l'avenir.

**M. Francis Delattre, président.** – Nous avons émis des réserves sur le fait que le CICE ne soit pas ciblé et bénéficie largement à des entreprises non délocalisables. N'oublions pas non plus que dans les sommes qui pèsent sur le déficit de l'État en comptabilité nationale, il y a 5 milliards d'euros de dépenses liées au CICE qui devront être versées tôt ou tard !

**M. Marc Laménie.** – La comparaison avec l'Allemagne me semble pertinente, les écarts sont significatifs, mais quelles leçons pouvons-nous au juste en tirer ?

Par ailleurs, les décrets d'avance sont souvent sur la sellette. Par quoi pourrions-nous les remplacer ?

**M. Serge Dassault.** – Nous sommes en déficit car nous dépensons trop et que nos recettes sont insuffisantes. Hélas, au lieu de réduire nos dépenses, nous les augmentons !

Nos recettes sont insuffisantes car nos impôts trop élevés bloquent la croissance.

La croissance se nourrit des investissements réalisés par les classes aisées et moyennes. Mais l'État leur prend tellement d'argent qu'ils ne peuvent plus investir et s'en vont à l'étranger !

Si le taux de chômage a baissé de 10 % à 5 % en Allemagne, c'est grâce à la flexibilité, dont personne ne veut en France. Les chefs d'entreprise doivent pouvoir embaucher quand ils ont des commandes et licencier quand il n'y a plus d'activité. C'est le cas partout sauf en France, où le CDI s'apparente à une fonctionnarisation de l'emploi salarié.

Les contrats aidés, de même que la prime pour l'emploi ou la prime d'activité, ne servent à rien.

Nous allons mal, pourtant nous persistons dans une logique d'État providence qui consiste à donner de l'argent à ceux qui ne travaillent pas, pour les aider à travailler – sans résultat le plus souvent.

Tant que nous refuserons de passer d'une fiscalité progressive sur le revenu à une fiscalité à taux constants, nous n'aurons pas de croissance !

L'État est toujours trop optimiste dans ses prévisions budgétaires, alors qu'il vaut nettement mieux être un peu pessimiste, pour avoir ensuite une bonne surprise !

Je profite de cette intervention pour vous dire au revoir. En effet, je ne me représenterai pas aux prochaines élections sénatoriales, n'ayant pas été choisi comme candidat

officiel par Les Républicains. Je ne veux pas me battre contre mes amis politiques et je renonce donc à ma candidature.

Voilà treize ans que je ferraille à vos côtés, et je tenais aujourd'hui à vous remercier toutes et tous pour votre amabilité. Je félicite en particulier le rapporteur général pour sa compétence, même s'il lui arrive parfois de parler trop vite ! (*Sourires*) Je vous demanderai aussi de bien vouloir transmettre mes remerciements à la présidente pour son sérieux et sa sympathie.

À l'avenir, quand je ne serai plus là, ne dépensez pas trop, faites des budgets sincères, instaurez une fiscalité à taux constants et ça ira mieux ! (*Applaudissements*)

**M. Philippe Dallier.** – Au nom du groupe Les Républicains, je tiens à saluer chaleureusement Serge Dassault qui, durant toutes ces années, a tenu un discours clair et constant sur les efforts à réaliser par ce pays. Espérons qu'il soit entendu !

Même si Claude Raynal cherche encore, contre toute évidence, à démontrer que tout va mieux, on devrait pouvoir s'accorder sur le fait que le quinquennat s'est achevé sur une situation financière insatisfaisante.

Selon la Cour des comptes, entre 2013 et 2016, hors éléments exceptionnels – taux d'intérêts bas, diminution de la dotation aux collectivités territoriales... –, le déficit budgétaire n'a pas diminué. Malheureusement, ce n'est pas une bonne nouvelle pour notre pays.

En 2016, pour la première fois depuis des lustres, les crédits destinés aux aides personnelles au logement (APL) ont été correctement évalués, avec même un excédent de 83 millions d'euros, qui aurait pu être utilement affecté à la réduction de la dette du Fonds national d'aide au logement. En revanche, nous continuons à être dépassés par les événements en matière d'hébergement d'urgence, et cette situation perdurera en 2017.

Enfin, concernant les APL, le Gouvernement nous a expliqué que les crédits pour 2017 étaient suffisants, à condition de mettre en œuvre les mesures prévues par le gouvernement précédent. En réalité, il s'agissait de la possibilité de décider, par voie réglementaire, d'un abattement forfaitaire de 2 euros sur le montant des APL versées à chaque allocataire. Si le Gouvernement peut ainsi décider, en cours d'année, d'amputer une partie des allocations versées, à quoi bon débattre chaque année des crédits devant le Parlement ?

**M. André Gattolin.** – Nous saluons à notre tour, au nom du groupe LREM, le départ du doyen de cette assemblée et portons à son crédit la constance de ses analyses.

Monsieur le rapporteur général, quelle différence faites-vous entre le dépassement des crédits lié à une réorientation décidée en cours d'année et la sous-budgétisation volontaire ?

On a par exemple constaté le doublement des besoins pour le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) quelques mois après sa mise en place. Bercy nous a expliqué que ce dispositif était nouveau et son coût imprévisible. C'est faux : certaines politiques en matière d'isolation ou de rénovation avaient déjà été menées dans les années 1990, et faisaient déjà l'objet de sous-budgétisation. Nous avons donc plutôt affaire ici à une sous-provision délibérée.

Mais il y a aussi des dépassements délibérés. Le dépassement marqué des crédits affectés à la mission « Défense » a été souligné par tous. Que les choses soient claires, le budget du ministère de la défense n'est pas trop élevé. Néanmoins, au cours de leur audition, le ministre de l'économie et le ministre de l'action et des comptes publics ont sous-entendu que le contrôle du budget des Opex manquait de rigueur. Qu'en pensez-vous, Monsieur le rapporteur général ?

**M. Jean Pierre Vogel.** – Avez-vous, Monsieur le rapporteur général, des explications à nous fournir sur le milliard d'euros d'autorisations d'engagement alloué à la défense, qui n'a pas été consommé l'année passée et fait l'objet d'une annulation ? Cette question prend une ampleur particulière alors que nous apprenons la démission du chef d'état-major des armées.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Vincent Delahaye, dans mon rapport écrit, je développe largement les charges et les restes à payer; les reports de charges sont en effet de plus en plus importants et fragilisent l'exécution de l'année 2017.

Quant à la réserve de précaution, qui devrait servir à faire face à l'imprévisible, elle devient un moyen de régulation budgétaire comme un autre. Cela désresponsabilise les gestionnaires, qui sur-budgétisent leurs besoins car ils anticipent des gels de crédits...

Je salue à mon tour le talent de Claude Raynal. Il vante sans cesse la gestion budgétaire du précédent gouvernement, mais le solde de l'État a dérivé de 2,5 milliards d'euros en comptabilité nationale, et l'essentiel des efforts a été fourni par les administrations publiques locales, à hauteur de 3,1 milliards d'euros. Merci donc aux collectivités territoriales, et non à l'État, d'avoir contribué à réduire le déficit public français.

Quant à l'écart du ratio d'endettement entre la France et l'Allemagne, il était de 9 points en 2012, il est de 28 aujourd'hui !

**M. Bernard Lalande.** – Le différentiel se creuse en 2010 : c'est le gouvernement d'alors qui aurait pu faire les bons choix !

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – On aurait pu faire mieux avant 2012, certes, mais ce différentiel s'est profondément creusé au cours du dernier quinquennat.

Comment limiter l'usage des décrets d'avance ? Il faudrait pour cela un budget sincère dès le début. Or chaque année, on le sait, les dépenses des Opex ou celles liées à l'immigration, entre autres, dérapent, ce qui oblige à autant de décrets d'avance. Certains dépassements sont récurrents, il faudrait pouvoir les anticiper.

Je salue Serge Dassault, ainsi que sa constance à nous alerter sur la nécessité de maîtriser les dépenses publiques. Ses multiples rapports sur la dette témoignent de son engagement. Nous ne serions pas dans cette situation si nous avions fait tous les efforts nécessaires au moment adéquat. Toute remontée des taux aura des conséquences catastrophiques sur le montant de la charge de la dette.

Philippe Dallier a souligné la légère amélioration de la budgétisation pour les aides au logement, même s'il est vrai que la réduction de deux euros qu'il a mentionnée, et qui est annoncée par le Gouvernement pour 2018, n'a pas été présentée clairement dans le projet de loi de finances pour 2017.



André Gattolin pose la question de savoir ce qui est prévisible ou pas, ce qui est sincère ou pas. Il faut admettre que, pour ce qui est des dépenses récurrentes, certaines missions sont systématiquement sous-budgétisées. En cours d'année, surtout quand elle est électorale, des mesures non budgétées peuvent être annoncées pour aider les agriculteurs, pour augmenter le point d'indice, pour faire face à des aléas sanitaires... Tout n'est pas prévisible.

Jean Pierre Vogel nous interroge sur l'abandon du milliard d'euros de crédits affectés au ministère de la défense. Nous en reparlerons lors de notre examen du projet de décret d'avance, mais l'étalement de programmes d'équipement, comme le non-report des autorisations d'engagement, sont des variables d'ajustement du budget. Au sein de l'État, c'est la défense qui fournit le principal effort d'investissement. C'est donc sur ce ministère que les non-reconductions d'autorisations d'engagement portent le plus.

Je m'en remets donc à votre sagesse sur ce projet de loi de règlement.

**M. Francis Delattre, président.** – La relation avec l'Allemagne est le nœud central de nos discussions, ce qu'a bien perçu le Président de la République. Les objectifs vitaux de nos deux pays sont différents : l'Allemagne doit améliorer le sort de ses retraités et épargnants, la France doit donner un emploi aux 300 000 nouveaux arrivants par an sur le marché du travail.

Le budget allemand connaît un excédent considérable, la France n'est pas la seule à le trouver excessif. Sans doute faudrait-il le réduire.

Quant au CICE, je rappelle que le rapport Gallois avait pour objet de relancer l'industrialisation en France, et il avait parfaitement raison. Le problème du dispositif est qu'il a été étendu à tous les secteurs. Pourquoi ? Tout simplement parce que la grande distribution, qui est très bien représentée, a fait savoir au Gouvernement que toutes leurs caisses allaient être automatisées si le CICE ne s'appliquait pas au secteur.

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2016.*

### **Projet de décret d'avance, relatif au financement de dépenses urgentes - Communication et adoption de l'avis de la commission**

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La commission des finances a reçu mardi dernier un projet de décret d'avance portant ouverture et annulation de crédits à hauteur de 2,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 3 milliards d'euros en crédits de paiement. Conformément à l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances, nous devons faire connaître notre avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification du projet de décret.

Le recours au décret d'avance constitue une exception au principe de l'autorisation parlementaire des crédits. La loi organique relative aux lois de finances définit quatre conditions de validité du recours au décret d'avance : les annulations doivent être au moins égales aux ouvertures, pour ne pas affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances ; les montants de crédits ouverts ne doivent pas dépasser 1 % des crédits

prévus en loi de finances initiale et les crédits annulés ne peuvent être supérieurs à 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours.

Ces critères, mathématiques, sont respectés.

Celui de l'urgence, lui, est plus qualitatif. Je rejoins la Cour des comptes pour dire que l'urgence cumule nécessité d'ouvrir des crédits et imprévisibilité des besoins, ce qui exige un examen détaillé des ouvertures.

Ce décret d'avance est d'une ampleur inédite : jamais, depuis 2006, on a ouvert autant de crédits par ce moyen.

**M. Claude Raynal.** – Nous y voilà !

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Il faut dire que le Gouvernement hérite d'une situation difficile.

Les ouvertures prévues visent à financer huit types de dépenses : 1,5 milliard d'euros vont à la recapitalisation de la holding Areva ; 640 millions d'euros des ouvertures, concernent les Opex des armées ; l'allocation pour demandeur d'asile exige près de 220 millions d'euros supplémentaires ; le plan d'urgence pour l'emploi requiert l'ouverture de 260 millions d'euros également. Autres ouvertures que la commission des finances est habituée à examiner en décret d'avance : 122 millions d'euros au titre de l'hébergement d'urgence, environ 100 millions d'euros pour la lutte contre les crises sanitaires agricoles et 63 millions d'euros pour les dépenses du service civique. Enfin, 160 millions d'euros sont prévus au titre de l'acquisition d'un immeuble par l'Insee.

La plupart de ces ouvertures sont liées à des sous-budgétisations que nous avons déjà identifiées en loi de finances initiale. Il est donc difficile d'affirmer que les dépenses sont imprévisibles.

Cependant, le Gouvernement ne peut pas être tenu responsable des biais de construction du dernier projet de loi de finances et les dépenses que le décret d'avance vise à financer sont nécessaires, c'est incontestable.

J'évoquerai rapidement les annulations de crédits permettant de gager les ouvertures. Ces annulations portent sur la quasi-totalité des missions et des ministères à l'exception des outre-mer. En crédits de paiement, les ministères les plus touchés sont l'intérieur, les affaires étrangères et la défense. Ces annulations prennent un relief particulier alors que nous avons appris ce matin la démission du chef d'état-major des armées.

Les annulations sur les missions régaliennes sont importantes, mais pas insoutenables. À ce stade de l'année, il est difficile de porter un jugement définitif. C'est surtout l'ampleur et la répartition du schéma de fin de gestion, en novembre, qui permettra de savoir si les choix faits par le Gouvernement sont restés mesurés et raisonnables.

Il faut noter que le Gouvernement a fait le choix de n'annuler aucun crédit sur la mission « Crédits non répartis », ce qui lui laisse quelques marges de manœuvre pour la fin de l'année.

Contrairement aux précédents décrets d'avance que nous avons examinés, les annulations ne sont pas artificielles ni de pure forme.

Comme d'habitude, une partie importante des annulations porte sur des crédits gelés : environ quatre cinquièmes des crédits annulés étaient mis en réserve.

Un décret d'annulation nous a également été transmis ; nous n'avons pas à nous prononcer dessus, bien que les annulations participent de l'économie générale du schéma d'ouvertures et de « coupes » prévues par le Gouvernement. La proportion des crédits annulés varie entre les missions ; au total, elles ne représentent que 0,5 % des autorisations d'engagement et 0,2 % des crédits de paiement du budget général.

Pour conclure, les dépenses sont toutes urgentes au sens où les crédits seront nécessaires avant le dépôt et l'examen du projet de loi de finances rectificative de fin de gestion. La plupart des ouvertures n'étaient pas imprévisibles dans l'absolu, mais si l'on veut être objectif, on ne peut pas tenir rigueur à ce Gouvernement des choix faits dans le projet de loi de finances pour 2017.

Le choix des dépenses sur lesquelles portent les annulations peut prêter à discussion.

Ce décret d'avance conforte en tous cas ce que la majorité sénatoriale n'a cessé de dire : le budget 2017 était entaché de biais de construction extrêmement importants.

Je vous propose de rendre un avis favorable sur ce projet de décret d'avance, avec de très fortes réserves sur les annulations de crédits touchant le ministère des armées.

**M. Dominique de Legge.** – Laissez-moi vous dire notre incompréhension la plus totale concernant la politique de défense du Président de la République. Les choses avaient pourtant plutôt bien démarré. Le Président de la République remonte les Champs-Élysées sur un *command car*, il rend visite aux soldats blessés à l'hôpital de Percy, son premier déplacement se fait sur une Opex, et le 14-Juillet est un très bel hommage rendu aux militaires.

Mais avec les arbitrages budgétaires affectant la défense, nous n'y comprenons plus rien. On ne peut pas se moquer des militaires, faire de beaux discours, montrer de belles images – et prendre des décisions contraires.

Le budget de la défense, c'est environ 10 % du budget général. Or l'effort demandé à la défense représente 20 % de l'effort total. Cela signifie que, clairement, la défense n'est pas une priorité, et que le Président de la République renie sa promesse de tendre vers un budget de la défense porté à 2 % du PIB.

On ouvre 643 millions pour les Opex : là encore, on se moque de nous ! Tout le monde sait bien que le surcoût des Opex est plus proche 1,2 milliard d'euros que d'un milliard. Avec cette avance, 200 millions d'euros manquent encore. Une fois de plus, ce sera le ministère des armées qui devra les trouver.

Le ministre de l'action et des comptes publics ne m'a pas répondu sur les 2,7 milliards d'euros de crédits gelés – je crains donc que ces crédits ne soient pas dégelés et le ministère des armées sera amputé de 10 % environ de ses moyens.

J'en conclus donc que, malgré ce décret d'avance, le budget des armées sera non seulement insuffisant mais aussi insincère. C'est une faute politique grave.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L’avis de la commission des finances est très détaillé pour ce qui concerne la mission « Défense ».

Je précise que, à la réception de chaque décret d’avance, j’adresse instantanément un questionnaire très détaillé au Gouvernement.

À ma question portant sur la nature des 850 millions d’euros de crédits annulés sur la mission « Défense », on m’a répondu que cette décision n’aurait pas d’impact sur le l’engagement pluriannuel des programmes d’équipement, qu’elle limitait seulement la capacité des paiements, et conduirait le ministère à revoir sa programmation annuelle, sans précision. Cette réponse est un verbiage technocratique qui permet... de ne pas répondre. Quels achats seront concrètement reportés : des gilets pare-balle, des équipements pour l’opération Sentinelle ? On ne le saura qu’avec le schéma de fin de gestion.

Je propose donc d’ajouter à l’avis de la commission des finances sur ce projet de décret, un alinéa soulignant le caractère insuffisant de l’information apportée par le Gouvernement au Parlement sur les annulations portant sur le budget des armées.

**M. Vincent Delahaye.** – Je partage la plupart des observations du rapporteur général. Le Gouvernement avait annoncé 4,5 milliards d’euros d’économies. J’avais compris que les 3 milliards d’euros d’annulation de crédits entraient dans cette somme.

Le Gouvernement nous expliquait également que certaines annulations toucheraient la politique des emplois aidés. Or on apprend que 13 000 seront créés.

Tout cela donne une impression de flou, confirmée par la réponse de l’administration aux questions du rapporteur général. J’espère vraiment que les nouveaux ministres ne vont pas se laisser prendre en main par Bercy. Le flou artistique n’est pas possible quand il s’agit de finances !

L’ouverture de 3 milliards d’euros de crédits se fait au profit d’Areva, c’était une urgence, mais aussi des Opex, comme d’habitude sous-budgétisées.

Je suis très surpris de l’écart entre ce que dit le Gouvernement et ce qu’il nous présente aujourd’hui – en particulier, je ne retrouve pas les 4,5 milliards d’euros annoncés. Qui plus est, l’absence de réponse du Gouvernement est tout simplement vexante.

J’exprime donc moi aussi de très fortes réserves sur le décret d’avance, même si nous ne pouvons que l’accepter.

**M. Claude Raynal.** – Permettez-moi de regretter, en tant que citoyen, la démission du chef d’état-major des armées. C’est le symptôme d’une crise entre le Président de la République et les armées que nous souhaitons ne pas revoir.

Dominique de Legge connaît parfaitement cette mission. Je ne me permettrai pas de faire de commentaires particuliers. Je dirai seulement qu’il y a un non-dit, quand on parle d’Opex, qui veut que la part restant à financer, en fin d’exercice, fasse l’objet d’un effort interministériel. Il ne faut pas toujours utiliser le terme de « sous-budgétisation » : il s’agit en l’espèce d’un effort de solidarité de la part de tous les ministères. Il est clair que ces annulations font une victime : le budget de la défense.

Quant à l'ampleur inédite des ouvertures de crédits dont vous parlez, Monsieur le rapporteur général, elle m'amuse. On se croirait sur Facebook ! Vous avez le don de présenter des graphiques toujours frappants : la sphère représentant le décret dont nous parlons est toute rouge !

**M. Michel Canevet.** – Eh oui, c'est un boulet !

**M. Claude Raynal.** – Or, sans la recapitalisation d'Areva, la boule se dégonfle et descend sous la moyenne !

**M. Philippe Dallier.** – Mais nous savions que cela allait arriver !

**M. Claude Raynal.** – Ce décret d'avance est donc d'une ampleur tout à fait classique, hors Areva. Il n'est d'ailleurs pas sûr que le gouvernement précédent, s'il avait été reconduit, aurait traité ainsi ce problème.

**M. Jacques Chiron.** – Cela fait dix ans qu'on en parle !

**M. Claude Raynal.** – Certes, mais savait-on le montant exact de la recapitalisation nécessaire lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2017 ? J'en doute. Il y avait d'autres moyens pour arriver au même résultat. La Caisse des dépôts et consignations aurait pu, par exemple, porter des actions d'Areva pendant un certain temps.

La vérité est que le Gouvernement a voulu charger le gouvernement précédent, en organisant une forme de purge. C'est la même chose au plan local : chaque fois qu'un nouveau maire est élu, il charge l'équipe précédente de tous les maux et fait passer les dossiers les plus lourds dès le début de son mandat.

Le rapporteur général s'est permis une incise pour justifier le refus de la commission d'examiner le budget 2017. La vérité, c'est que vous ne vouliez pas proposer de budget alternatif alors que la primaire de la droite et du centre battait son plein ! Vous aviez alors des visions budgétaires totalement différentes. Alors, de grâce, ne refaisons pas l'histoire !

**M. Éric Doligé.** – Lorsqu'une commission entend le chef d'État-major des armées, ce dernier ne doit apparemment pas répondre à ses questions. Lorsque le rapporteur général du Sénat pose des questions à l'administration sur les annulations de crédits de la mission « Défense », il n'a pas de réponse. J'en conclus que le Parlement n'est probablement pas autorisé à s'intéresser de près au budget des armées !

Entre la recapitalisation d'Areva et les sous-budgétisations, ce sont 3 milliards d'euros qu'il faut trouver. Étrangement, dans le même temps, la même somme est exigée des collectivités territoriales, qui devront trouver non plus 10 milliards d'euros, mais 13 milliards d'euros. Il est facile de demander aux collectivités territoriales des efforts toujours plus importants. Mais ne serait-ce pas pour compenser la dérive du budget l'État ?

**M. Maurice Vincent.** – Le choix de recapitaliser l'ensemble de la filière nucléaire a été partagé par tous ou presque. C'est un choix qui nous coûte 7,5 milliards d'euros, Areva et EDF compris. Il est dû à la déconfiture du secteur, qui s'est produite avant 2012, ainsi que je l'ai indiqué dans mon rapport spécial.

Ce choix est industriel, technologique, environnemental et même diplomatique. Cette dépense ne peut pas surprendre. Pour des raisons techniques, il fallait la faire maintenant, pour bien séparer cette recapitalisation de la somme déboursée pour Areva SA. Sur ce point, on ne peut rien reprocher au Gouvernement, ni à l'ancien d'ailleurs. La construction des surgénérateurs aura probablement aussi un coût supplémentaire. Mais là encore, c'est un choix assumé par tous.

Sur la mission « Défense », le qualificatif d'« insincère » me paraît dangereux. Le Premier président de la Cour des comptes a évoqué des « éléments d'insincérité » dans le budget 2017 ; s'ils suffisent pour dire que le budget est insincère, alors tous les budgets le sont depuis 2009, en tout cas pour ce qui concerne les Opex !

Enfin, je crois que ce serait faire un procès d'intention au Gouvernement que de fonder un jugement définitif sur la seule l'annulation de 850 millions d'euros de crédits de la défense : l'objectif demeure bien d'atteindre les 2 % du PIB en 2025. Les réponses données à vos questions peuvent apparaître techniques voire dilatoires, Monsieur le rapporteur général, mais le décalage dans le temps de la dépense de 850 millions d'euros ne préjuge pas du niveau atteint en 2025.

**M. Michel Canevet.** – Je trouve certains commentaires bien durs : n'oublions pas que le Gouvernement hérite d'une situation difficile, qui lui impose de trouver des crédits en toute urgence. Les 850 millions d'euros annulés concernent les équipements des forces armées et portent sur des crédits déjà mis en réserve. L'importance de maintenir les opérations de nos troupes à l'extérieur prévaut.

C'est donc un décret d'avance d'une ampleur modeste si on enlève Areva, au regard en tout cas de l'audit de la Cour des comptes. À cette aune, je n'imaginai pas un effort budgétaire qui ne touche pas également les ministères régaliens.

Nous remarquons néanmoins, dans le budget relatif à la direction de l'action du Gouvernement, que sur une somme de 115 millions d'euros prévue pour le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, 100 millions d'euros n'ont été ni engagés ni dépensés l'année dernière. Il est donc urgent que le Gouvernement trouve des solutions pour utiliser mieux les crédits votés.

**M. Francis Delattre, président.** – Sur Areva, le procédé semble un peu rapide, mais enfin, s'il faut le faire...

Je suis sensible aux propos du rapporteur général et du rapporteur spécial de la mission « Défense » sur les annulations de crédits.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je vous propose que nous insérions un alinéa déplorant l'absence d'information transmise sur l'impact précis des annulations sur le programme d'équipement des armées.

Le Président de la République veut revaloriser les fonctions de contrôle du Parlement. Cela commence par la diffusion d'une information de qualité à la commission des finances, et cela passe par le fait que les gestionnaires de programmes s'expriment à huis clos n'aient pas à regretter de l'avoir fait.

Je vous propose donc d'émettre un avis favorable à ce projet de décret d'avance, donc, avec beaucoup de réserves sur les annulations frappant le budget de la défense.

*La commission donne acte de sa communication au rapporteur général et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information ; elle adopte l'avis rectifié sur le projet de décret d'avance.*

*L'avis est ainsi rédigé :*

La commission des finances,

Vu les articles 13, 14 et 56 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 ;

Vu le projet de décret d'avance notifié le 12 juillet 2017, portant ouverture et annulation de 2 809 317 249 euros en autorisations d'engagement et 3 041 541 372 euros en crédits de paiement, le rapport de motivation qui l'accompagne et les réponses du ministre de l'action et des comptes publics au questionnaire du rapporteur général ;

Sur la régularité du projet de décret d'avance :

*1. Constate qu'environ la moitié des ouvertures de crédits prévues par le présent projet de décret d'avance ont pour objet de permettre le financement de la recapitalisation d'Areva ; qu'un cinquième des crédits ouverts le sont au titre des opérations extérieures et intérieures du ministère des armées ; que le présent projet de décret d'avance vise aussi, pour des montants plus faibles, à assurer le financement de formations dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi lancé en 2016, du service civique, de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) et de l'hébergement d'urgence, d'actions liées aux crises sanitaires agricoles et des dépenses immobilières de l'Insee ;*

*2. Observe que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet sont gagées par des annulations de même montant réparties sur vingt-six missions du budget général ;*

*3. Note que les ouvertures de crédits prévues par le présent projet sont gagées par des annulations de même montant réparties sur la quasi-totalité des missions du budget général et qu'elles représentent 0,43 % des autorisations d'engagement et 0,48 % des crédits de paiement ouverts par la loi de finances de l'année ; qu'elles n'excèdent donc pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la dernière loi de finances de l'année et que les annulations n'excèdent pas le plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours ;*

*4. Estime que l'urgence à ouvrir les crédits est avérée au regard de la nécessité de restructurer rapidement le groupe Areva, de poursuivre les opérations extérieures et intérieures dans lesquelles est engagée l'armée française, de financer la lutte contre les risques sanitaires qui touchent le monde agricole et d'assurer le paiement de l'allocation pour demandeurs d'asile, ainsi que de faire face aux besoins de l'hébergement d'urgence ;*

*5. Estime que la nécessité budgétaire d'ouvrir des crédits additionnels dès le mois de juillet n'apparaît pas manifeste concernant le financement du service civique et les dépenses immobilières de l'Insee ;*

6. *Estime cependant, au regard du caractère inéluctable de la dépense et de l'absence de dépôt prévisible d'une loi de finances avant l'engagement des crédits, qu'en donnant de la visibilité aux gestionnaires de ces programmes ainsi qu'au Parlement sur l'ampleur des redéploiements à opérer, l'ouverture de crédits rapide permise par le recours au décret d'avance contribue, en l'espèce, à une bonne administration et à une gestion efficace des ressources humaines ;*

7. *Constate que les conditions de régularité du recours au décret d'avance prévues par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée sont donc réunies ;*

*Sur les ouvertures prévues par le projet de décret d'avance :*

8. *Relève que l'ampleur du présent décret d'avance est inédite au regard des décrets d'avance pris au cours de la décennie écoulée ; que les ouvertures prévues par ce seul projet de décret d'avance représentent près de la moitié du total des ouvertures autorisées pour l'ensemble de l'année par voie de décret d'avance en vertu des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances ;*

9. *Souligne que le caractère urgent des ouvertures ne préjuge pas de leur imprévisibilité et rappelle une nouvelle fois que le décret d'avance ne saurait se substituer à une budgétisation initiale sincère ;*

10. *Relève que la majeure partie des ouvertures de crédits est rendue nécessaire par les biais de construction de la loi de finances initiale pour 2017 qu'avait relevés la commission des finances du Sénat lors de ses travaux relatifs au projet de loi de finances et qui ont été confirmés par la Cour des comptes à l'occasion de l'audit des finances publiques réalisé à la demande du Premier ministre ;*

11. *Note en particulier que la moitié des ouvertures prévues vise à permettre la recapitalisation d'Areva, dont moins d'un tiers du coût peut être financé par les ressources allouées au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » par la loi de finances pour 2017 ; que les besoins effectifs des armées au titre des opérations intérieures et extérieures en 2017 devraient représenter plus du double de la dotation inscrite en loi de finances initiale ;*

12. *Estime qu'en l'espèce, l'absence d'imprévisibilité de la majeure partie des dépenses au regard de leur sur-exécution chronique ne saurait constituer par elle-même un motif de refus d'ouverture des crédits par voie de décret d'avance en raison du changement de Gouvernement intervenu entre l'adoption de la loi de finances initiale pour 2017 et la transmission du présent projet de décret d'avance ;*

13. *Souligne cependant que le recours à la voie réglementaire pour ouvrir des crédits doit demeurer, comme le prévoit la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée, une exception ;*

*Sur les annulations prévues par le projet de décret d'avance :*

14. *Observe qu'un décret d'annulation, de 774 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 274 millions d'euros en crédits de paiement, a également été transmis au Parlement le 12 juillet 2017 ;*



15. *Estime que les dispositions du décret d'annulation, qui ne sont pas soumises par la loi organique à l'avis des commissions des finances des deux assemblées, doivent néanmoins être analysées de façon conjointe au projet de décret d'avance pour apprécier l'ampleur et la nature des annulations de crédits ;*

16. *Constata que la plus grande partie des annulations porte sur des crédits mis en réserve, ce qui ne permet pas au Parlement d'identifier les dispositifs touchés par les redéploiements ;*

17. *Rappelle une nouvelle fois que le recours croissant à la mise en réserve de crédits, qui s'élève depuis 2015 à 8 % des crédits ouverts sur le budget de l'État, détourne de sa vocation une procédure destinée à permettre le respect de l'autorisation parlementaire, et non à la contourner ou à la rendre inopérante ;*

18. *Relève en outre que l'annulation de 850 millions d'euros en crédits de paiement sur la mission « Défense » conduit à une diminution des crédits nette des ouvertures de plus de 200 millions d'euros ;*

19. *Estime que cette réduction imprévue fragilise le budget des armées alors même que celles-ci sont engagées sur de nombreux théâtres d'opération à l'étranger ainsi qu'en France dans le cadre de l'opération « Sentinelle » ;*

20. *Regrette, à cet égard, l'absence d'information transmise par le Gouvernement sur l'impact de cette réduction sur les programmes d'équipement des armées ;*

21. *Observe que si, en principe, le financement des opérations extérieures et intérieures dans lesquelles est engagée l'armée française sur les crédits de la mission « Défense », et non plus par recours à la solidarité interministérielle en cours de gestion, participe d'une budgétisation plus sincère des moyens nécessaires à nos armées, ce choix fait en milieu d'année sans revalorisation des crédits de la mission « Défense » à due concurrence conduit au report dommageable d'un certain nombre d'acquisitions de matériels au détriment de l'équipement de nos forces et porte atteinte à la crédibilité de l'engagement du Président de la République de porter les ressources de la défense à 2 % du PIB en 2025 ;*

22. *Remarque que les missions « Sécurités » et « Justice » contribuent fortement aux annulations de crédits, de façon disproportionnée à leur poids dans le budget général, pour un montant total cumulé de près de 450 millions d'euros en autorisations d'engagement et de plus de 400 millions d'euros en crédits de paiement ;*

23. *Note que les missions « Écologie, développement et mobilité durables » et « Recherche et enseignement supérieur » portent une nouvelle fois les annulations nettes des ouvertures les plus importantes en crédits de paiement ;*

24. *Observe que l'annulation de près de 140 millions d'euros sur la mission « Aide publique au développement », à rebours des priorités affichées par le Gouvernement, nuit à la lisibilité et à la crédibilité des engagements pris par la France auprès de ses partenaires ;*

25. *Remarque que, pour l'heure, aucune réorientation tangible de l'action de l'État n'a été associée aux annulations prévues par le projet de décret d'avance et le*

*décret d'annulation sur la mise en réserve, ce qui laisse à penser que l'exécution du budget de l'État sera soumise à de très fortes tensions en l'absence de mesures complémentaires plus structurelles ;*

26. *Émet, sous les réserves formulées précédemment, un avis favorable au présent projet de décret d'avance.*

### **Débat d'orientation des finances publiques (DOFP) – Examen du rapport d'information**

**M. Francis Delattre, président.** – Nous examinons le rapport d'information d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP).

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous allons enfin pouvoir parler d'avenir.

Cette année, le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) est l'occasion pour le Gouvernement de dévoiler ses grandes orientations des finances publiques pour la législature.

Je me suis attaché à replacer ces orientations dans leur contexte macroéconomique, à en expliciter les hypothèses et à évaluer leur conformité aux engagements européens pris par notre pays.

Le scénario macroéconomique du Gouvernement, d'abord, apparaît dans l'ensemble plausible, par rapport aux années précédentes. Pour 2017, l'hypothèse de croissance est relevée de 0,2 point par rapport au programme de stabilité, à 1,6 % du PIB, soit la prévision retenue par l'Insee et de la Banque de France et 0,1 point de plus que le consensus des économistes. Pour la suite du quinquennat, le scénario de croissance retenu par le Gouvernement est tout à fait raisonnable en 2018 mais plutôt optimiste pour la période 2019-2022 par rapport aux prévisions de la Commission européenne. Si cette dernière avait raison, un tiers de la réduction du déficit prévue sur l'ensemble du quinquennat serait « perdue » et le déficit flirterait avec le seuil de 3 % en 2019.

S'agissant des hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production, que la précédente majorité avait fortement surestimées pour minorer le déficit structurel, il faut se féliciter que le Gouvernement retienne désormais des estimations plus prudentes. Cela conduit à une révision à la hausse de 0,9 point de PIB de l'estimation du déficit structurel en 2016, désormais en ligne avec celle de la Commission européenne.

Sur l'exercice 2017, ensuite, la Cour des comptes a confirmé le dérapage du déficit que nous annonçons dès l'automne dernier. Le premier défi du Gouvernement consiste à contenir le déficit public à 3 % du PIB en 2017, pour que la France sorte du volet correctif du pacte de stabilité.

Dans cette perspective, et cela répondra en partie à la question de Vincent Delahaye, le Gouvernement a annoncé la mise en œuvre de mesures correctrices, pour un montant de 4,3 milliards d'euros, dont 3,5 milliards d'euros sont aujourd'hui pleinement documentés.

En partant du diagnostic établi par la Cour des comptes, cela ne semble pas tout à fait suffisant pour contenir le déficit à 3 % du PIB. Toutefois, le Gouvernement semble espérer une bonne nouvelle du côté des recettes, en lien avec l'amélioration de la conjoncture. Dans son scénario, il a en effet relevé de 0,1 point l'hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB qui figurait dans le programme de stabilité.

Si les faits lui donnaient tort, les prélèvements obligatoires s'établiraient à un niveau inférieur de 2,4 milliards d'euros au montant attendu dans son scénario, ce qui porterait le déficit public à 3,1 % du PIB. Il y a donc là une forme de « pari » du Gouvernement, qui pourra néanmoins prendre des mesures correctrices supplémentaires en cas de difficulté.

S'agissant du respect de nos engagements européens, les orientations présentées traduisent la volonté de concilier l'impératif de redressement des finances publiques avec deux objectifs potentiellement contradictoires : d'un côté, le Gouvernement ne veut pas casser la reprise à court terme ; de l'autre, il souhaite mettre en œuvre dès 2018 les baisses d'impôts annoncées lors de la campagne présidentielle, tout en assumant l'héritage fiscal, les baisses d'impôt notamment, de la précédente majorité. Cela n'a pas été facile, si j'en juge le cafouillage qui a eu lieu entre le discours de politique générale du Premier ministre et les décisions annoncées ensuite.

Le Gouvernement entend donc baisser les impôts dès l'an prochain pour un montant de 0,6 point de PIB. En trente ans, une telle baisse des prélèvements obligatoires n'a été observée qu'à trois reprises : 2000, 2001 et 2007. En 2022, la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale s'établirait à 43,5 %, soit un niveau légèrement inférieur à 2012 (43,8 %) mais supérieur à celui d'avant-crise (41 %).

Du fait de ces deux contraintes, le redressement des comptes publics est très progressif sur la première partie du quinquennat. Dans la trajectoire présentée par le Gouvernement, le déficit structurel se maintiendrait à 2,2 % du PIB en 2018, avant de se réduire lentement. Pour sa part, le ratio d'endettement resterait stable voire orienté à la hausse jusqu'en 2019, avant d'amorcer un reflux en fin de période.

Or, cette trajectoire semble difficilement compatible avec nos engagements européens. Si la France parvenait à sortir du volet correctif du pacte de stabilité l'an prochain, elle serait tenue d'améliorer son déficit structurel de 0,6 point de PIB par an, jusqu'à atteindre l'objectif de moyen terme, fixé à 0,4 % du PIB. Or, l'ajustement structurel déduit de la trajectoire du Gouvernement est chaque année inférieur à ce niveau.

De même, le critère de dette ne serait pas respecté en 2021 dans l'approche rétrospective, quand il deviendrait en théorie pleinement applicable à la France.

Au-delà de la question du respect formel de nos engagements européens, la trajectoire d'ajustement gouvernementale, si elle était respectée, ne freinerait pas la divergence des taux d'endettement de la France et de l'Allemagne : le différentiel pourrait atteindre 37 points de PIB en 2022, contre 28 points de PIB en 2016.

C'est précisément pour éviter de telles divergences que les règles européennes ont été mises en place. Hélas, elles ne sont pas respectées.

Compte tenu de la nécessaire diminution des prélèvements obligatoires, la stratégie de redressement des finances publiques proposée par le Gouvernement repose entièrement sur la maîtrise des dépenses publiques.

Concrètement, ce sont 82 milliards d'euros d'économies qui devront être réalisés sur l'ensemble du quinquennat. Un tel effort de maîtrise de la dépense publique apparaît d'autant plus ambitieux qu'il est concentré sur la période 2018-2020, au cours de laquelle 20 milliards d'euros d'économies devront être réalisées chaque année.

Il pourrait s'accompagner de la mise en œuvre de nombreuses dépenses nouvelles prévues dans le programme présidentiel : extension de l'assurance chômage, remboursement intégral des lunettes et prothèses dentaires, emplois francs...

La stabilisation de la dépense publique prévue au cours des trois premières années du quinquennat constituerait un effort inédit. 2011 est la seule année au cours de laquelle une quasi-stabilisation de la dépense publique peut être observée mais l'exercice avait été marqué par l'extinction des mesures du plan de relance.

En outre, au cours des deux derniers quinquennats, les gouvernements ont dépassé chaque année en moyenne de 0,4 point de PIB leur objectif de croissance en volume de la dépense publique.

J'ai essayé d'évaluer les conséquences d'un éventuel dépassement de l'objectif que s'est fixé le Gouvernement. Même dans un scénario de dérapage limité, le déficit dépasserait largement le seuil de 3 % du PIB en 2019, année de tous les dangers, au cours de laquelle le CICE doit être transformé en baisse de charges.

Compte tenu de cette forte sensibilité du solde nominal à l'évolution de la dépense publique, il apparaît indispensable d'adopter sans tarder une stratégie crédible de maîtrise de cette dernière, dont le rapport s'efforce de tracer les contours.

À cet égard, trois grandes orientations semblent particulièrement importantes.

Il faut tout d'abord cibler les politiques publiques pour lesquelles la France dépense significativement plus que ses voisins. La logique du « coup de rabet » ne pourra pas suffire pour réaliser un tel niveau d'économies.

À cet égard, trois secteurs expliquent l'essentiel de l'écart avec l'Allemagne : les retraites, le chômage et le logement.

Ensuite, il sera difficile de faire l'économie d'une réforme visant à maîtriser la masse salariale de l'État. Dans cette perspective, je tiens à rappeler les propositions formulées par le Sénat lors de l'examen de la loi de finances pour 2016 en matière de temps de travail, qui permettraient de réaliser un montant non négligeable d'économies sans pour autant dégrader la qualité des services publics. À titre d'illustration, une semaine à 36 heures entraîne des économies de 2 milliards d'euros par an, en raison de la diminution de 17 000 ETP qu'elle permet.

Enfin, il est indispensable de mettre en place une gouvernance adaptée pour associer l'ensemble des acteurs de la dépense publique à l'effort de redressement. De premières annonces ont été faites en ce sens, avec la création des états généraux des comptes de la Nation et de la conférence nationale des territoires. J'observe néanmoins que la

prochaine rencontre que nous aurons dans le cadre de cette dernière conférence est prévue pour décembre, après l'examen du projet de loi de finances.

Il faudra veiller à ce que ces structures ne deviennent pas des instances purement formelles où le Gouvernement viendrait présenter des décisions déjà actées. La tentation est grande, dans un contexte de fort dérapage de la masse salariale de l'État, de faire porter l'effort principalement sur les collectivités territoriales.

En résumé : les prévisions macroéconomiques sont en phase avec les études les plus sérieuses, mais le programme est très ambitieux en matière d'économies et de baisses d'impôts. La marche est très haute.

**M. Claude Raynal.** – J'ai retrouvé les chiffres de croissance estimée que nous avons présentés en 2016. Figurez-vous qu'ils n'étaient guère éloignés de ceux que vous nous avez présentés, monsieur le rapporteur général.

On prévoyait 1,5 % de croissance pour cette année, on va atteindre ce taux voire le dépasser, alors que le Haut Conseil des finances publiques le trouvait trop optimiste. Cela incite à relativiser ces exercices de prédiction. Nous prévoyions également 1,75 % de croissance pour 2018. Dans le document du Gouvernement, on parle de 1,7 %. Pour 2019, les chiffres divergent un peu : 1,9 % contre 1,7 %.

Je remarque aussi que votre utilisation des chiffres de la Commission européenne est significative. J'aurais par exemple apprécié vous entendre vous exclamer à la vue des écarts considérables existant entre les prévisions du Gouvernement et celles de la Commission européenne après 2018.

Pour ce qui concerne les baisses d'impôts, le ministre de l'économie avait annoncé la couleur : sur les 11 milliards d'euros prévus, 7 milliards d'euros sont dus à des projets déjà actés d'aides aux entreprises, avec la part supplémentaire du CICE ou la baisse du taux d'imposition sur les sociétés.

Le reste est plutôt destiné aux ménages : 3 milliards d'euros environ financeront la part 2018 de la suppression de la taxe d'habitation. La même somme sera consacrée à la réforme de l'ISF. Je ne trouve guère raisonnable de débiter ce quinquennat par une telle réforme de l'ISF, quand on connaît la situation de nos finances publiques, et quand on sait à qui cette réforme va profiter – le ministre de l'action et des comptes publics ne l'avait d'ailleurs pas prévue dans son premier projet.

Enfin, 2019 verra la transformation du CICE en baisse des charges. Cela implique un saut de 20 milliards d'euros sur une année !

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'année de tous les dangers, je l'ai dit !

**M. Claude Raynal.** – Qui le demandait ? Le Medef ! Aujourd'hui, qui n'en veut plus ? Le Medef encore, car cette transformation du CICE va contribuer à augmenter leurs impôts !

Pour la Cour des comptes, la réduction du déficit de deux points est trop lente. Or le Gouvernement propose aussi une baisse de deux points en cinq ans. Je vous donne déjà l'avis de la Cour des comptes : elle trouvera cette réduction trop lente !

**M. Serge Dassault.** – Pour parler trivialement, nous ne sommes pas sortis de l'auberge ! On ne fait rien pour redresser notre économie, parce qu'on ne supprime pas les dépenses inutiles. On parle des 3 milliards d'euros de l'ISF, mais la prime d'activité coûte 4 milliards d'euros et ne sert strictement à rien ! François Hollande a cru qu'il pourrait inverser la courbe du chômage avec les emplois aidés : voilà encore 2,5 milliards d'euros de dépenses contreproductives ! Le sauvetage d'Areva a coûté 1,5 milliard d'euros. Mais si cette entreprise est en faillite structurelle, que peut-on y faire ? L'État n'a pas les moyens de compenser la suppression de la taxe d'habitation. Comment les communes vont-elles pouvoir gérer leur budget avec 10 milliards d'euros en moins ? L'exonération des heures supplémentaires va coûter 3 milliards d'euros supplémentaires.

Autant d'argent que l'on doit emprunter, contribuant ainsi à alourdir une dette que l'on ne pourra jamais rembourser.

Nous ne redresserons pas la barre et ne retrouverons pas de croissance si nous ne modifions pas en profondeur notre fiscalité, en passant à des taux proportionnels.

On se focalise sur l'objectif européen des 3% de déficit, mais cela correspond tout de même à 60 milliards d'euros de dette en plus chaque année ! Nous devrions viser le déficit zéro, comme en Allemagne !

**M. François Marc.** – La trajectoire proposée me paraît plutôt vertueuse et me convient, puisqu'elle prévoit de réduire notre déficit, notre endettement et qu'elle entend réduire significativement le solde structurel, avec une ambition louable, mais toujours difficile à concrétiser, de réduction des dépenses publiques.

Ma préoccupation concerne plutôt la baisse programmée, et assez conséquente, des prélèvements obligatoires. Ce levier a déjà été activé en 2001, puis en 2007, avec le fameux « paquet fiscal », dont nous gardons un souvenir mitigé, certaines des mesures qu'il contenait ayant dû être supprimées avant même la fin du quinquennat. Cette baisse des prélèvements obligatoires est peut-être électoralement payante, mais elle ne constitue sans doute pas la meilleure solution pour rééquilibrer les comptes. De surcroît, il semblerait, selon l'Observatoire français des conjonctures économiques, que les 10 % des Français les plus aisés profiteraient de la moitié de ces baisses d'impôts, qu'il s'agisse de la *flat tax* à 30 % sur les revenus du capital ou de l'allègement de l'ISF.

Nous avons là un point de divergence majeur avec le Gouvernement. Il ne faut pas espérer mobiliser les Français sur l'objectif de redressement des comptes publics s'ils ont le sentiment d'une injustice fiscale.

**M. Marc Laménie.** – Le Gouvernement prévoit un plan d'économies de 82 milliards d'euros. Toutefois, le projet de loi renforçant la sécurité intérieure, adopté cette nuit par le Sénat, montre qu'il faut beaucoup de moyens humains pour assurer notre sécurité et notre défense.

Comment articuler ces dépenses indispensables avec les économies que nous devons réaliser ? C'est un dilemme constant, une mission quasiment impossible.

**M. Maurice Vincent.** – J'approuve les propos de François Marc. Il est toujours difficile de redresser les comptes sans casser la croissance. C'est la perspective tracée par le Gouvernement ; elle est extrêmement positive.

Les prévisions de croissance pour les années 2019 à 2022 ne peuvent être autre chose que des hypothèses : personne ne peut prétendre à l'exactitude à cet horizon.

Le rapporteur général compare souvent notre situation avec celle de l'Allemagne. Or, notre problème majeur consiste à respecter nos engagements européens, ce qui est possible avec la trajectoire fixée par le Gouvernement – et l'Allemagne, elle, n'a pas nos dépenses de défense et sa démographie est différente : notre démographie plus dynamique nous impose d'investir davantage pour les jeunes générations.

**Mme Fabienne Keller.** – Je salue le volontarisme des orientations du Gouvernement en matière de finances publiques. Il risque toutefois d'être douloureux, au regard des premières mesures prises pour 2017 et de celles qui s'esquissent pour 2018.

Je m'interroge sur le poids respectif des retraites dans les comptes publics en France et en Allemagne. Le document distribué fait apparaître un écart de 4 points de PIB en notre défaveur. Comment analyser cet écart ? Cela pose des questions sur notre système de retraites.

Je signale que, outre-Rhin, les collectivités locales, tout comme l'État allemand, font en sorte de dégager un excédent budgétaire pour préparer la perte de recettes consécutive au déclin démographique.

**M. Yvon Collin.** – Je salue la volonté du Gouvernement de proposer une ligne volontariste et vertueuse de redressement de nos finances publiques.

Comme Fabienne Keller, je suis surpris que les retraites pèsent davantage en France qu'en Allemagne, alors même que notre démographie est plus dynamique.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous avons chiffré l'écart de déficit si l'hypothèse de croissance de la Commission européenne, plus pessimiste, devait se réaliser. Les comparaisons avec la zone euro ne sont guère plus glorieuses qu'avec l'Allemagne. Nous ne respectons pas notre engagement de réduire de 0,6 point par an notre déficit structurel.

Le rapport détaille précisément les écarts de dépenses publiques entre la France et l'Allemagne. Notre système de retraite plus généreux et notre taux d'emploi des seniors plus faible expliquent les 4 points de PIB de différence entre nos deux pays en la matière.

Sur les baisses d'impôts, je vous invite là aussi à vous référer au rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2018 : le solde net de la diminution des prélèvements obligatoires s'établit à 0,6 % du PIB.

Je ne peux malheureusement pas répondre plus en détail, faute de temps, et vous renvoie à notre rapport très détaillé.

**M. Francis Delattre, président.** – Je renvoie nos collègues qui s'intéressent à l'écart de dépenses publiques avec l'Allemagne au travail effectué par France Stratégie, sous la direction de Jean Pisani-Ferry : seuls deux points de PIB seraient imputables aux différences inhérentes à nos deux pays évoquées par Maurice Vincent. Il reste tout de même 55 % de dépenses publiques en France, contre 44 % en Allemagne.

*La commission donne acte à M. Albéric de Montgolfier de ses communications sur le décret d'avance relatif au financement de dépenses urgentes et sur les orientations budgétaires pour 2018 et en autorise la publication sous la forme de rapports d'information.*

*La réunion est levée à 11 h 10.*

**Mardi 25 juillet 2017**

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 10.*

**Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social – Examen des amendements de séance sur l'article 9 délégué au fond**

**La commission procède à l'examen des amendements de séance sur l'article 9 délégué au fond sur le projet de loi n° 664 (2016-2017), adopté par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.**

<b>Article 9</b>			
<b>Décalage d'un an de l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Thierry CARCENAC	50 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
Dominique WATRIN	150 rect.	Abrogation du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu	Défavorable
Dominique WATRIN	151 rect.	Suppression du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et faculté du comité de suivi régional de suspendre ou de retirer le bénéfice du CICE	Défavorable
Gouvernement	152	Analyses concernant les réformes alternatives au prélèvement à la source et modification rédactionnelle	Favorable
Joëlle GARRIAUD-MAYLAM	209	Examen de la mise en œuvre du prélèvement à la source pour les non-résidents fiscaux	Sagesse



<b>Article additionnel après l'article 9</b>			
Hervé MARSEILLE	22 rect.	Demande de rapport évaluant les effets sur l'emploi d'un mécanisme de préfinancement du crédit d'impôt en faveur des services à la personne	Demande de retrait

*La réunion est close à 14 h 15.*

**Mercredi 26 juillet 2017**

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Contrôle budgétaire – Dépenses de santé des personnes détenues –  
Communication (sera publié ultérieurement)**

**Contrôle budgétaire – Sociétés d'accélération du transfert de technologies  
(SATT) – Communication (sera publié ultérieurement)**

**Contrôle budgétaire – Agence nationale de la recherche (ANR) et financement  
de la recherche sur projets – Communication (sera publié ultérieurement)**

**Nomination des membres d'un groupe de travail sur l'évolution de la taxe  
d'habitation**

**Mme Michèle André.** – Le Président de la République a annoncé une importante évolution de la taxe d'habitation et, avec le rapporteur général, nous avons considéré que notre commission se devait de jouer un rôle moteur dans le débat sur l'avenir de cet impôt.

Dans ce cadre, nous vous proposons de constituer un groupe de travail qui a vocation à être actif jusqu'aux élections de septembre. Ce groupe comprendrait, comme nous en avons désormais l'habitude, des représentants de tous les groupes. S'agissant d'une question fiscale, il serait, naturellement, coordonné par le rapporteur général.

*Mme Michèle André, M. Albéric de Montgolfier, Mme Marie-France Beaufile, MM. Yvon Collin, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Jacques Genest, Charles Guéné, Claude Raynal, Maurice Vincent et Jean Pierre Vogel sont désignés membres du groupe de travail sur l'évolution de la taxe d'habitation.*

*La réunion est close à 12 h 15.*



## COMMISSION DES LOIS

**Mercredi 26 juillet 2017**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

### Questions diverses

**M. Philippe Bas, président.** – J’ai déposé la semaine dernière une proposition de loi n° 641 (2016-2017) d’orientation et de programmation pour le redressement de la justice et une proposition de loi organique n° 640 (2016-2017) pour le redressement de la justice. Ces deux textes constituent la traduction législative des préconisations du rapport que nous avons établi en avril dernier sur le service public de la justice. Je compte demander, au nom de la commission, leur inscription à l’ordre du jour du Sénat pour le mois d’octobre. Comme le travail de la mission d’information sur le redressement de la justice a été pluraliste et assez consensuel, nous pourrions continuer à manifester cette recherche du consensus en nommant deux rapporteurs, l’un de la majorité l’autre de l’opposition, dès la semaine prochaine.

### **Projet de loi organique et projet de loi pour la régulation de la vie publique - Désignation des candidats pour faire partie des éventuelles commissions mixtes paritaires**

*M. Philippe Bas, Mme Catherine Troendlé, MM. Albéric de Mongolfier, Michel Mercier, Jean-Pierre Sueur, Jean-Yves Leconte et Alain Richard sont désignés en qualité de membres titulaires ; Mme Éliane Assassi, MM. François Bonhomme, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Yves Détraigne, Mme Catherine Di Folco et M. René Vandierendonck sont désignés en qualité de membres suppléants.*

### Questions diverses

**M. Philippe Bas, président.** – Nous procéderons mercredi 2 août à l’audition de notre collègue Michel Mercier, que le président du Sénat envisage de nommer aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel. Cette audition sera suivie d’un vote dans la salle de la commission des lois.

Quant à la suite de l’ordre du jour de la commission, si les commissions mixtes paritaires chargées d’établir un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi et du projet de loi organique pour la régulation de la vie publique parvenaient à un accord, leurs conclusions seraient lues en séance le mercredi 2 août après-midi. En cas d’échec de ces commissions mixtes paritaires, les dates des nouvelles lectures ne sont pas encore arrêtées.

*La réunion est close à 9 h 45.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 31 JUILLET ET A VENIR**

**Commission des affaires sociales**

**Mardi 1<sup>er</sup> août 2017**

*à 14 h 30*

Salle n° 213

- Audition de M. Dominique Martin, candidat pressenti à la direction générale de l'Agence nationale de sécurité du médicament (en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique).

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du  
Règlement et d'administration générale**

**Mercredi 2 août 2017**

*à 10 heures*

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Michel Mercier, dont la nomination aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel est envisagée par le Président du Sénat, en application des articles 56 et 13 de la Constitution ainsi que de la loi organique n° 2010 837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

*à l'issue de l'audition*

Salle n° 216

- Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination, par le Président du Sénat, de M. Michel Mercier aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel, en application des articles 56 et 13 de la Constitution ainsi que de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

- Nomination de rapporteurs sur la proposition de loi organique n° 640 (2016-2017) pour le redressement de la justice et la proposition de loi n° 641 (2016-2017) d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice, présentées par M. Philippe Bas.

**Eventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social**

**Lundi 31 juillet 2017**

*à 16 heures*

Salle n° 6351 - Palais Bourbon

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**Eventuelles commissions mixtes paritaires chargées de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique et sur le projet de loi organique rétablissant la confiance dans l'action publique**

**Mardi 1<sup>er</sup> août 2017**

*à 9 heures*

Salle n° 6242 - Palais Bourbon

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi et du projet de loi organique restant en discussion.