

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	2351
• <i>Filière française des biocarburants - Examen du rapport d'information.....</i>	<i>2351</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 - Audition de Mme Élisabeth Borne, ministre de la Transition écologique et solidaire.....</i>	<i>2360</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>2380</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » - Examen du rapport pour avis(sera publié ultérieurement)</i>	<i>2386</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Cohésion des territoires » - Crédits « Logement » - Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>2387</i>
• <i>Désignation d'un rapporteur</i>	<i>2394</i>
• <i>Groupe de travail sur l'assurance récolte - Désignation des membres.....</i>	<i>2394</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	2397
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Défense » - Programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » - Examen du rapport pour avis</i>	<i>2397</i>
• <i>Situation au Moyen-Orient et action de la France – Audition de M. Christophe Farnaud, directeur Afrique du Nord et Moyen-Orient au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>2402</i>
• <i>Audition de M. François Geleznikoff, directeur des applications militaires du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA-DAM) (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>2402</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	2403
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Travail et emploi » - Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>2403</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Régimes sociaux et de retraite » et compte d'affectation spéciale « Pensions » – Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>2410</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Cohésion des territoires » – Examen du rapport pour avis.....</i>	<i>2414</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Outre-mer » – Examen du rapport pour avis..</i>	<i>2418</i>
• <i>Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 – Examen, en nouvelle lecture, du rapport.....</i>	<i>2424</i>

- *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 – Examen des amendements, en nouvelle lecture (le compte rendu sera publié ultérieurement).....* 2435

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE..... 2437

- *Projet de loi de finances pour 2020 et mise en place de l'Agence nationale de la cohésion des territoires - Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (sera publié ultérieurement)* 2437
- *Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Cohésion des territoires » - Examen du rapport pour avis.....* 2437
- *Projet de loi modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, d'une part, et sur le projet de loi modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et prorogeant le mandat des membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet, d'autre part - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis.....* 2443

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION..... 2445

- *Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Action extérieure de l'État » - Examen du rapport pour avis.....* 2445
- *Communications diverses.....* 2454
- *Projet de loi de finances pour 2020 - Audition de Mme Roxana Maracineanu, ministre des sports.....* 2459
- *Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Médias, Livre et industries culturelles » et compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public » - Examen du rapport pour avis* 2470
- *Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Sport, Jeunesse et vie associative » - Crédits « Sport » et « Jeunesse et vie associative » - Examen du rapport pour avis.....* 2481
- *Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Culture » - Crédits « Patrimoines », « Création » et « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » - Examen du rapport pour avis.....* 2494
- *Désignation d'un membre au sein d'un organisme extra-parlementaire.....* 2506

COMMISSION DES FINANCES..... 2507

- *Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Administration générale et territoriale de l'État » - Examen du rapport spécial.....* 2507
- *Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Aide publique au développement » et compte de concours financiers (CCF) « Prêts à des États étrangers » - Examen du rapport spécial* 2511

- *Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et compte d'affectation spéciale (CAS) « Développement agricole et rural » - Examen du rapport spécial 2521*
- *Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Régimes sociaux et de retraite » et compte d'affectation spéciale « Pensions » - Examen du rapport spécial 2530*
- *Point d'étape sur le contrôle budgétaire sur la réforme des retraites entre universalité, solidarité et équité : quelles incidences sur les régimes spéciaux et des fonctionnaires civils et militaires de l'État ? » 2534*
- *Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 77 et 78 à 78 sexdecies) et compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (et communication sur le suivi du contrôle budgétaire sur la réforme des « besoins de financement standard » des collectivités italiennes) – Examen du rapport spécial 2543*
- *Communication sur le suivi du contrôle budgétaire sur la réforme des « besoins de financement standard » des collectivités italiennes – Examen du rapport spécial..... 2556*
- *Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Cohésion des territoires » (et articles 73, 74 et 75) - Programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et « Politique de la ville » - Programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État » - Examen des rapports spéciaux..... 2558*
- *Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et article 78 octodécies à 78 vicies) – Examen du rapport spécial..... 2572*
- *Projet de loi de finances pour 2020 - Première partie – Examen des amendements de séance . 2579*
- *Projet de loi de finances pour 2020 – Examen des amendements de séance déposés par le Gouvernement 2623*
- *Projet de loi de finances pour 2020 – Examen de l'amendement sur l'article d'équilibre 2625*
- *Projet de loi de finances pour 2020 – Examen du sous-amendement à l'amendement I-1268.... 2626*
- *Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et article 73 E), mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et articles 76 à 76 quinquies), budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et comptes d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et « Transition énergétique », mission « Enseignement scolaire » (et articles 76 septies et 76 octies, mission « Sport, jeunesse et vie associative », mission « Sécurités » et compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », mission « Immigration, asile et intégration » (et articles 76 nonies et 76 decies), mission « Administration générale et territoriale de l'État » (et articles 73 B et 73 C) et missions « Pouvoirs publics », « Conseil et contrôle de l'État », « Direction de l'action du Gouvernement » et Budget annexe « publications officielles et information administrative » - Examen des amendements de séance..... 2627*

- *Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Action extérieure de l'État » (et article 73 A), mission « Aide publique au développement » et compte d'affectation spéciale « Prêts à des États étrangers » (et article 73 D), mission « Santé » (et articles 78 duodecimes à sexdecimes), mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et articles 78 octodécimes à 78 vicies), mission « Recherche et enseignement supérieur » (et articles 76 sexdecimes et 76 septdecimes) – Examen des amendements de séance.....* 2643

COMMISSION DES LOIS 2653

- *Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » – Examen du rapport pour avis.....* 2653
- *Projet de loi de finances pour 2020 - Audition de Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice* 2666
- *Projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire.....* 2680
- *Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » - Programme « Fonction publique » - Examen du rapport pour avis.....* 2681
- *Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Justice » - Programme « Administration pénitentiaire » - Examen du rapport pour avis* 2686
- *Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Justice » - Programme « Protection judiciaire de la jeunesse » - Examen du rapport pour avis.....* 2692
- *Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Justice » - Programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » - Examen du rapport pour avis* 2699
- *Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Économie » - Programme « Développement des entreprises et régulations » - Examen du rapport pour avis* 2703
- *Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis... 2708*
- *Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales » - Examen d'un amendement* 2713
- *Projet de loi de finances pour 2020 - Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.....* 2714

COMMISSION MIXTE PARITAIRE 2735

- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à agir contre les violences au sein de la famille (sera publié ultérieurement)* 2735

COMMISSION SPÉCIALE SUR LE PROJET DE LOI RELATIF À LA BIOÉTHIQUE 2737

- *Audition commune sur l'assistance médicale à la procréation (sera publié ultérieurement).....* 2737

- *Audition commune sur les conséquences de l'extension de l'assistance médicale à la procréation sur le droit de la famille* 2737

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RÉPONSES APPORTÉES PAR LES
AUTORITÉS PUBLIQUES AU DÉVELOPPEMENT DE LA RADICALISATION
ISLAMISTE ET LES MOYENS DE LA COMBATTRE** 2759

- *Réunion constitutive (sera publié ultérieurement)* 2759

**COMMISSION D'ENQUÊTE CHARGÉE D'ÉVALUER L'INTERVENTION DES
SERVICES DE L'ÉTAT DANS LA GESTION DES CONSÉQUENCES
ENVIRONNEMENTALES, SANITAIRES ET ÉCONOMIQUES DE L'INCENDIE DE
L'USINE LUBRIZOL À ROUEN** 2761

- *Audition de MM. Yvon Robert, maire de Rouen et président de la Métropole Rouen Normandie, Cyrille Moreau, vice-président chargé de l'environnement, et Frédéric Althabe, directeur général des services* 2761
- *Audition de MM. Éric Herbet, président de la communauté de communes Inter-Caux-Vexin, Alain Lucas, vice-président de la Communauté Bray-Eawy, et Christian Roussel, président de la communauté de communes interrégionale Aumale-Blangy-sur-Bresle* 2771
- *Audition de M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur* 2778
- *Audition de M. Pierre-André Durand, Préfet de la région Normandie, Préfet de la Seine-Maritime* 2801
- *Audition de M. Patrick Berg, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Normandie* 2814
- *Audition du Colonel Jean-Yves Lagalle, Directeur du Service départemental d'incendie et de secours de la Seine-Maritime (SDIS76)* 2824
- *Audition des associations de protection de l'environnement* 2831
- *Audition de M. Raymond Cointe, directeur général de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) (sera publié ultérieurement)* 2844
- *Audition de M. André-Claude Lacoste, président de l'Institut pour une culture de sécurité industrielle (ICSI)* 2845
- *Audition de MM. Roger Genet, directeur général, Gilles Salvat, directeur général adjoint, et Matthieu Schuler, directeur de l'évaluation des risques de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)* 2849
- *Audition de Mme Christine Gardel, Directrice générale de l'agence régionale de santé (ARS) de Normandie (sera publié ultérieurement)* 2854

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 2 DECEMBRE ET A VENIR
..... 2855

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 20 novembre 2019

Filière française des biocarburants - Examen du rapport d'information

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques. – Monsieur le président Jean Bizet, mes chers collègues, nous nous retrouvons aujourd'hui pour examiner les conclusions du groupe de travail sur les biocarburants, qui a été institué en novembre 2018 à l'initiative de la commission des affaires européennes et de notre commission.

Il s'agit d'un organe de travail commun, dont le président Jean Bizet et moi-même avons assuré la présidence.

Regroupant dix membres issus des différentes sensibilités politiques représentées au Sénat, ce groupe de travail a permis d'entendre tout au long de l'année écoulée le point de vue de l'ensemble des parties prenantes : agriculteurs, industriels, associations de protection de l'environnement, chercheurs notamment.

Ces échanges ont été l'occasion de débattre de l'intérêt des biocarburants en matière de transition et d'indépendance énergétiques, de soutien à la production agricole ou encore de promotion de l'innovation industrielle.

C'est donc une démarche collégiale et – j'ajouterais – assez consensuelle, qui a présidé à la réalisation de ces travaux, dont notre collègue Pierre Cuypers a été le rapporteur. Je tiens ici à l'en remercier.

Avant de l'entendre présenter les conclusions de ce groupe de travail, je voudrais d'abord naturellement passer la parole au président Jean Bizet.

M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes. – Permettez-moi de compléter très brièvement les propos de la présidente Sophie Primas.

Ainsi donc, une nouvelle fois, les membres d'un groupe de travail commun à nos deux commissions, affaires économiques et affaires européennes, ont poursuivi leur fructueuse collaboration dans un domaine essentiel : celui de l'avenir des biocarburants.

La question s'y prête d'autant plus qu'elle revêt une double dimension : française et européenne.

La filière, nous le savons, est aujourd'hui menacée par un double risque de déstabilisation. Il s'agit, d'une part, du processus de révision des priorités européennes en matière d'énergies renouvelables, d'autre part, de la reconversion, à l'initiative du groupe Total, de la raffinerie de La Mède, nécessitant des importations massives d'huile de palme.

Initialement, en 2009, l'Union européenne avait choisi d'encourager le développement des biocarburants conventionnels dits de « première génération », ce qui a permis la création d'une filière économique dynamique, notamment en France.

Cette politique a favorisé indirectement le développement de la production de protéines végétales, nous permettant ainsi de tendre vers une forme d'indépendance protéique.

Les investissements dans les biocarburants de « première génération » seraient aujourd'hui remis en cause si la Commission européenne venait à accéder à la demande de changement de cap, formulée par le Parlement européen en janvier 2018, au profit des biocarburants dits de « deuxième », voire de « troisième » générations.

Or, il ne faut pas opposer les générations les unes aux autres mais s'intéresser à la filière des biocarburants dans son ensemble.

Par ailleurs, pour rassurer les investisseurs, il faut leur offrir de la lisibilité et de la prévisibilité. Ce changement de politique apparaît donc prématuré, tant au regard de l'état des progrès technologiques que des facteurs de rentabilité économique.

Tel était notre cadre d'investigation, vous vous en rappelez, lors du lancement de nos travaux, il y a exactement un an.

Le rapport adopté par notre groupe de travail, et dont notre excellent rapporteur Pierre Cuypers s'apprête à vous présenter les grandes lignes, fournit les clés de compréhension indispensables sur la question fort complexe des biocarburants.

Il s'agit, à mes yeux, de la meilleure synthèse récente publiée sur le sujet, accompagnée d'un ensemble de six recommandations, dont je partage pleinement les conclusions.

Elle contribuera à renforcer l'information des parlementaires dans le cadre de l'examen des lois de finances : en effet, à chaque fois que nous abordions ces sujets ces dernières années, nous étions très inquiets des conséquences des évolutions fiscales envisagées par le Gouvernement sur cette filière et l'emploi, faute d'éléments suffisants dans les projets annuels de performance.

En définitive, mes chers collègues, j'ai la conviction que nous avons fait à nouveau œuvre utile !

M. Pierre Cuypers, rapporteur. – Chers collègues,

Je rappelle qu'à l'initiative de la présidente Sophie Primas et du président Jean Bizet, les commissions des affaires européennes et des affaires économiques du Sénat ont constitué un groupe de travail sur les biocarburants, c'est-à-dire les carburants produits à partir de la biomasse et utilisés comme combustibles pour le transport. Sa mission était de dresser un état des lieux de la filière de production française de bioéthanol et de biogazole, en élaborant en quelque sorte un « mode d'emploi » à destination des parlementaires dans la perspective de l'examen des textes financiers. C'est à cette analyse factuelle que le groupe de travail s'est livré.

Le groupe de travail a réalisé, depuis un an, plus de 20 auditions de toutes les filières agricoles, des administrations, des industriels du secteur ainsi que des associations de

protection de l'environnement. Malgré quelques voix dissonantes, il me semble que la conclusion principale du rapport pourrait être la suivante : les biocarburants sont une filière d'avenir qu'il importe de soutenir puisqu'elle répond aux défis énergétiques, environnementaux, industriels et agricoles que la France doit relever au XXI^e siècle.

Je voudrais commencer par évoquer notre transition énergétique car les biocarburants en sont l'un des facteurs de succès.

Représentant 10 % environ de notre consommation d'énergie primaire renouvelable, ils contribuent en effet à diversifier notre *mix* énergétique. À ce jour, les biocarburants sont la principale alternative aux carburants d'origine fossile dans le secteur des transports – la seule s'agissant des carburants liquides ! – dans la mesure où l'électromobilité nécessite pour son plein développement le renouvellement du parc de véhicules automobiles... et un effort de recherche loin d'être abouti sur les batteries d'avions.

En outre, les biocarburants concourent à renforcer notre indépendance énergétique. Contrairement aux carburants d'origine fossile, leur provenance est européenne – aux deux tiers – et française – pour moitié.

Du point de vue des ménages, les biocarburants sont un atout en termes de pouvoir d'achat, puisque leur « prix à la pompe » est plus attractif que celui des carburants d'origine fossile, grâce à la fiscalité incitative qui leur est appliquée.

Fait notable, sur un plan environnemental, les biocarburants présentent aussi des bénéfices importants, selon plusieurs études de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Leur bilan énergétique, c'est-à-dire la consommation d'énergie non renouvelable nécessaire à leur production « du puits à la roue », est inférieur à l'essence et au gazole purs, dans des proportions entre 18 et 85 % pour les bioéthanol et 65 et 82 % pour les biogazoles.

Dans le même ordre d'idées, leurs émissions de gaz à effet de serre sont inférieures à l'essence et au gazole purs, de 24 à 72 % pour les bioéthanol et de 59 à 91 % pour les biogazoles.

On observe également des bilans plus favorables pour certaines émissions de polluants : récemment encore, l'Ademe a relevé que les carburants riches en éthanol et les huiles végétales hydrotraitées (HVO) émettaient des oxydes d'azote dans des quantités stables voire inférieures aux carburants d'origine fossile.

On ne peut donc que se réjouir que les objectifs d'incorporation des biocarburants – fixés à 7,9 % en 2019 – aient été atteints ces dernières années, dès 2012 pour le biogazole et en 2016 pour le bioéthanol.

Autre défi : celui de notre industrie.

La France est un pays en pointe pour la production de biocarburants, dans un marché mondial dominé par les États-Unis et le Brésil. Sa production de bioéthanol est la 1^{ère} en Europe et la 5^e au monde. S'agissant du biogazole, elle est classée au 2^e rang européen et au 5^e rang mondial.

Au total, notre production de biocarburants, « *du champ à la pompe* » représente près de 29 000 emplois dont 16 000 emplois directs. C'est un véritable atout en matière d'aménagement du territoire, notamment en zone rurale, avec des emplois peu délocalisables car au contact direct de nos filières agricoles.

Ces performances sont dues à l'excellence de notre outil industriel, constitué à la fin des années 2000 et dont les capacités de production élevées offrent à la France un avantage comparatif. Notre industrie peut s'appuyer sur des groupes solides, largement investis dans la recherche et dans le développement.

Au contraire de la filière biodiesel, la filière bioéthanol affiche un solde extérieur excédentaire.

Venons-en aux atouts de la filière sur le plan agricole.

Il faut sans cesse rappeler que la production de biocarburants assure un débouché supplémentaire pour nos agriculteurs. 80 % du bioéthanol français est produit à partir de betterave et de blé, le reste pouvant provenir de maïs ou de marc et lie de raisin.

Concernant la filière biogazole, la France tout comme les autres pays européens se fournit principalement en colza et plus marginalement en tournesol, graisses animales et huiles usagées. Toutefois, elle importe entre la moitié et un tiers de matières premières pour consolider sa production biogazole, notamment du colza et du soja, faute d'une production suffisante, mais aussi – il faut le dire – du palme, avec toutes les problématiques environnementales que nous connaissons.

Ce débouché représente trois atouts majeurs pour notre agriculture.

Premièrement, il a un impact d'autant plus favorable sur le revenu des agriculteurs que l'approvisionnement des unités de production, fondé sur une contractualisation, permet de stabiliser les relations commerciales avec leur aval.

Deuxièmement, la diversification des cultures en faveur, notamment, des oléagineux, joue un rôle prépondérant dans les assolements des grandes cultures – on parle de rotation des cultures – et permet naturellement de réduire l'usage des engrais et produits phytosanitaires, et de valoriser efficacement l'azote minéral issu des effluents organiques.

Le colza est une plante mellifère, visitée par de nombreux insectes pollinisateurs, qui apporte une ressource incontournable aux colonies d'abeilles.

Enfin, pour nos élevages, la culture du colza permet la production de tourteaux protéinés. C'est une des grandes différences avec le palme : le colza produit en effet 44 % d'huile et 56 % de tourteau protéiné alors que le palme produit 99 % d'huile. Par conséquent, le développement du colza a eu comme effet mécanique d'augmenter la production nationale de protéines végétales, alors que la France et l'Union européenne en sont structurellement déficitaires. L'autosuffisance protéique en France est ainsi passée de 25 % dans les années 80 à plus de 50 % aujourd'hui grâce à cela. Produire des biocarburants c'est donc produire plus de protéines et réduire notre dépendance énergétique.

C'est cet argument que certains détracteurs des biocarburants oublient le plus souvent en dénonçant la concurrence alimentaire qu'ils exerceraient. Je le répète : ces cultures favorisent une réduction des importations de tourteaux et des surfaces des cultures céréalières

à destination de l'alimentation animale, qui peuvent donc être dédiées à l'alimentation humaine. Le nouveau plan Protéines – un énième – annoncé par le président de la République est dans ce contexte très important pour nous rappeler le déficit protéique auquel est exposé notre pays.

Ces atouts énergétiques, environnementaux et géostratégiques peuvent être mis en valeur sans dégrader le portefeuille de nos concitoyens, dans le souci d'une écologie « *positive* ».

À cet égard, je rappelle que le régime fiscal des biocarburants est double. D'un côté, il pénalise les metteurs en marché s'ils incorporent moins de biocarburants que les objectifs d'incorporation prévus par le législateur ; c'est la logique de la taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB). Cette taxe incitative est assise sur l'écart entre le taux d'incorporation réel d'un opérateur et l'objectif d'incorporation fixé dans la loi. Dans la mesure où elle ne dégage aucun rendement, on peut estimer qu'elle atteint donc ses objectifs. D'un autre côté, le système est incitatif en créant un différentiel de prix entre les carburants fossiles et les biocarburants.

La taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) est réduite pour l'ED 95, l'E85 et le B100. Pour mémoire, je rappelle que l'ED 95 et l'E85 sont majoritairement composés de bioéthanol alors que le B100 est exclusivement constitué de biodiesel. Le taux de TICPE est fixé entre 6 et 12 € par hectolitre pour ces biocarburants, contre 60 à 70 euros pour l'essence ou le gazole. Compte tenu de l'écart de prix à la production, cela se traduit directement par un différentiel d'environ 70 centimes au litre à la pompe. C'est environ 500 euros d'économie par an pour un véhicule réalisant entre 10 et 15 000 kilomètres par an.

Nous l'avons vu tout au long de nos auditions : les biocarburants permettent de relever nombre de défis auxquels nous sommes confrontés. Et ce à très court terme car les solutions existent déjà !

Quel plan d'actions, dès lors, pour préparer l'avenir et soutenir cette filière ?

Avant tout, il importe que la « première génération » soit consolidée avant de nous tourner exclusivement vers les biocarburants de « deuxième » et « troisième générations ». Certains de ces biocarburants ne sont encore qu'à l'état de projets et peinent à trouver un équilibre économique voire technique. Certains programmes de recherche, tels que ceux soutenus par l'ADEME et l'Agence nationale de la recherche (ANR), sont tout à fait prometteurs et doivent être poursuivis. Mais j'insiste : plutôt que d'opposer les générations de biocarburants, travaillons à leur complémentarité.

Pour atteindre cet objectif, il nous faut suivre une triple ambition : à court, moyen et à long termes. À court terme, il importe d'assurer en France un soutien à la filière des biocarburants produits sur notre territoire. Cela passe par une fiscalité qui se veut plus incitative, notamment pour favoriser le recours des biocarburants dans les flottes captives. Pour cela, la fiscalité relative à la consommation de biocarburants et à l'acquisition de véhicules les utilisant doit être clairement avantageuse, lisible, stable dans le temps et neutre quant à la nature des biocarburants utilisés. Il ne faut surtout pas opposer les filières du bioéthanol et du biodiesel, qui sont avant tout complémentaires.

À cet égard, je porte trois propositions d'amendements dans le cadre des débats budgétaires. D'une part, je propose d'étendre le mécanisme de suramortissement aux véhicules qui utilisent du B100 de manière exclusive et irréversible. Le suramortissement proposé permettra une harmonisation en rejoignant ainsi d'autres filières durables qui bénéficient déjà de ce suramortissement. Je pense au gaz naturel pour véhicules (GNV), à l'hydrogène et à d'autres énergies alternatives. D'autre part, je propose d'appliquer aux véhicules Flexfuel essence E85 les mêmes avantages accordés aux véhicules essence gaz naturel et gaz de pétrole liquéfié (GPL) dans le cadre de la taxe sur les véhicules des sociétés (TVS). Enfin, je propose d'instituer un crédit d'impôt sur le revenu pour l'acquisition par les ménages de boîtiers Flexfuel, des primes existant dans seulement trois régions aujourd'hui (Hauts-de-France, Grand-Est et Sud).

Nous devons aussi nous doter d'une stratégie claire. Le rapport juge indispensable d'inscrire dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) un véritable cadre stratégique relatif aux biocarburants, qui pourrait comprendre – outre les niveaux d'incorporation déjà présents – des objectifs en termes de déploiement de véhicules ou de technologies de conversion ainsi que d'infrastructures de recharge.

De même, il est nécessaire d'avoir une plus grande visibilité du soutien public apporté à la recherche sur les biocarburants. Le rapport propose de fixer des objectifs nationaux dans la future loi de programmation de la recherche, et d'identifier spécifiquement les appels à projets sur les biocarburants lancés par les opérateurs de l'État.

À moyen terme, en l'absence de réelle concurrence alimentaire et compte tenu des avantages de la filière que nous avons détaillés, il convient d'étudier l'opportunité, sur le plan économique, social et environnemental, d'engager des négociations à l'échelle européenne pour relever les objectifs d'incorporation des biocarburants. En effet, la directive européenne du 11 décembre 2018 sur les énergies renouvelables, qui définit le nouveau cadre juridique applicable des biocarburants, prévoit le principe de sa révision en 2026 : nous devons donc préparer activement cette échéance !

Enfin, le rapport préconise à long-terme de porter une attention spécifique aux biocarburants aéronautiques, qui constituent une solution précieuse pour concourir à la décarbonation des avions.

La Direction générale de l'aviation civile (DGAC) nous a confirmé qu'un objectif obligatoire d'incorporation de biocarburants aéronautiques était à l'étude par le Gouvernement, de 2 % en 2025 et 5 % en 2030, appliqué dans un premier temps aux aéroports de Roissy-Charles-de-Gaulle et d'Orly.

Or, la filière française des biocarburants aéronautiques n'est pas mature étant donné qu'une seule usine est en capacité de produire des biocarburants aéronautiques à l'échelle industrielle... et qu'aucun aéroport n'est desservi par ce type de carburant de manière continue.

Par ailleurs, le carburant représente un tiers des coûts des compagnies aériennes, les biocarburants aéronautiques étant quant à eux 2 à 4 fois plus onéreux que le kérosène d'origine fossile.

Dans ce contexte, l'enjeu est moins d'instaurer un objectif d'incorporation obligatoire que de favoriser l'émergence d'une filière française de production et de

distribution des biocarburants aéronautiques et d'envisager la compensation aux compagnies aériennes des surcoûts induits par leur utilisation.

Je voudrais donc conclure, madame la présidente et monsieur le président, en disant que relever ces défis, à court, moyen et long termes, c'est renforcer une filière biocarburants créatrice d'emplois dans nos territoires, génératrice d'externalités environnementales positives, directement connectée au revenu de nos agriculteurs, assurant notre indépendance énergétique et protéique. C'est pour rappeler tous ces motifs que le rapport que je vous propose d'adopter était très important, et je vous remercie encore d'en avoir proposé l'idée.

M. Daniel Gremillet. – Je veux remercier le rapporteur de la qualité du travail réalisé. Il s'agit d'un dossier central pour le devenir de notre industrie et de notre mobilité, l'agriculture et la forêt constituant les deux « colonnes vertébrales territoriales » de notre économie.

Je partage tout à fait les éléments évoqués par le rapporteur. Je voudrais insister sur le fait que les biocarburants constituent une réponse intéressante proposée par la France puis l'Union européenne pour diversifier la nourriture animale et garantir une alimentation sans OGM. C'est tout l'intérêt du colza, qui permet aux éleveurs de trouver aujourd'hui une forme d'indépendance par rapport au soja importé.

Je souhaiterais appeler votre attention sur un point. Il ne faudrait pas que nous assistions à une dérive, qui consisterait à ce que les co-produits issus des biocarburants passent de l'alimentation animale à la méthanisation. Cela priverait les agriculteurs de ce surcroît d'indépendance et les empêcherait de répondre à l'attente sociétale des consommateurs. Nous ne devons pas perdre notre longueur d'avance sur les autres pays européens !

Ma seconde remarque porte sur la filière bois. J'ai visité, avec notre collègue Jacky Pierre et la secrétaire d'État Emmanuelle Wargon, un projet pilote de bioraffinerie à partir de bois à Épinal. La forêt pourrait permettre d'enrichir la production de biocarburants à partir de fibres de bois, puisque ce démonstrateur fonctionne et va entrer dans sa phase industrielle. Je voudrais insister sur l'importance stratégique et industrielle des secteurs de l'agriculture et du bois.

M. Laurent Duplomb. – Madame la présidente, monsieur le président, mes chers collègues, je voudrais tout d'abord remercier Pierre Cuypers. Les débats portant sur les biocarburants sont révélateurs de ceux plus larges sur les énergies renouvelables et nos politiques publiques. Dès que nous parvenons à instituer un système qui fonctionne, il y a toujours des voix pour émettre des critiques et prôner sa modification ou son abandon. C'est le cas du photovoltaïque, de l'hydroélectricité et bientôt de la méthanisation.

Or, lorsqu'on demande à des industriels ou à des agriculteurs de réaliser des investissements très coûteux, il faut leur donner de la lisibilité et de la prévisibilité pour permettre l'amortissement des coûts induits. Car la conséquence de cette instabilité c'est *in fine* une dépendance plus grande aux importations.

Après avoir exclu l'huile de palme de la TIRB l'année dernière, l'Assemblée nationale a adopté une modification de cette disposition... avant de revenir sur ce vote quelques jours plus tard.

Je crois au contraire que la promotion des biocarburants nécessite d'accompagner les professionnels dans la durée.

Plus généralement, n'oublions jamais que l'agriculture a toujours été confrontée à cet enjeu : celui d'utiliser des produits alimentaires comme force motrice. Avant l'arrivée du tracteur, un tiers de la production agricole était utilisé par les bœufs ou par les chevaux. Aujourd'hui, l'agriculture retrouve une partie de cet assolement, qui peut être utilisée pour d'autres formes de mobilité. C'est une évolution historique mais réaliste.

Sur le sujet des tourteaux, il faut se souvenir que notre dépendance à ceux importés était exceptionnelle avant les biocarburants. Par ailleurs, nous nous trouvons face à un paradoxe : nous refusons les OGM mais, si nous supprimons les biocarburants, alors nous ouvrirons encore un peu plus la porte aux tourteaux produits à partir d'OGM.

M. Franck Menonville. – Madame la présidente, Monsieur le président, Monsieur le rapporteur, je voudrais vous féliciter de ce rapport qui arrive au bon moment. C'est un rapport factuel, de vérité sur une filière. Il faut saluer les acteurs actuels de la filière et ceux qui l'ont bâtie. C'est un rapport qui arrive au bon moment parce que nous sommes dans une période où le débat public sur l'agriculture est alimenté par un certain nombre de contrevérités et d'approximations.

Les biocarburants sont une filière qui contribue à une forme d'« économie circulaire » dans nos territoires et qui repose sur l'allongement des rotations et une connaissance fine de l'agronomie. C'est une filière qui garantit aussi un approvisionnement local et tracé en matière de protéines. Dans mon département, un groupe laitier allemand fortement impliqué sur notre territoire lorrain et meusien a besoin de lait issu de filières non OGM. Les biocarburants offrent une garantie de traçabilité quasiment parfaite des sources de protéines.

Si l'on veut garantir l'avenir et la prospérité de cette filière, qui est absolument indispensable, il faut lui offrir de la stabilité réglementaire, de la visibilité en matière d'investissements et un effort de recherche.

M. Joël Labbé. – Je voudrais saluer le travail de mes collègues car il constitue une base pour débattre. Ma voix va être quelque peu dissonante. Plus j'avance dans ma réflexion et plus je suis convaincu que notre future économie va devoir être résiliente, par la force des choses. Il y a des aspects intéressants dans la filière des biocarburants, notamment l'utilisation du colza en substitution du soja importé. Le colza a un intérêt pour notre indépendance protéique ainsi que pour les pollinisateurs s'il est exploité en bio dans les rotations – parce que l'on connaît l'impact du colza traité sur les abeilles et les pollinisateurs !

La question fondamentale est celle de la terre nourricière, celles des terres africaines sacrifiées pour faire des carburants pour nos voitures. Maintenant, on dit qu'il faut aussi penser à l'avion, ce qui se comprend dans une logique de développement de la mobilité. Cependant, je suis convaincu que cela ne sera pas possible car les déplacements en avion vont poursuivre leur croissance exponentielle.

Je crois en la résilience, en une économie nourricière. Ma vision n'est donc pas la même que la vôtre.

M. Michel Raison. – À mon tour, je souhaiterais féliciter le rapporteur. Comme notre collègue Joël Labbé, je crois en l'agriculture mais nous la concevons différemment ; il en est de même de ceux qui croient en la France. Je crois surtout à la science, même si la science n'est jamais parfaitement exacte. En général, elle est plus forte que les slogans.

À travers ce rapport, nous avons eu droit à un rappel de nos leçons d'agronomie. Avant les discussions de la loi Egalim, j'avais tenu à ce qu'un chercheur de l'Institut national de la recherche agricole (INRA), un économiste, vienne présenter au Sénat l'évolution globale des marchés agricoles internationaux. Cela permet d'avoir une vision plus large.

Cette démarche est indispensable, surtout en ce moment dans le monde agricole. Tout le monde croit savoir comment fonctionne un sol mais les propos sont le plus souvent peu étayés scientifiquement. Les apiculteurs professionnels mettent leurs ruches au pied des plants de colza pour offrir de la nourriture aux abeilles. En matière d'agronomie, le colza est quasiment aussi bénéfique qu'une luzerne, en particulier en termes de structure du sol car les racines arrivent en un an à se développer à plusieurs mètres de profondeur.

Sur le même débat, je tenais aussi à souligner que l'on parle beaucoup du glyphosate. Cela semble masquer le fait que l'on est en train de retirer du marché d'autres produits phytopharmaceutiques, en particulier certains fongicides. Gardons ces éléments en tête. Les agriculteurs sont des professionnels. Ils savent comment fonctionnent un sol.

M. Jean-Claude Tissot. – À mon tour de saluer le travail du rapporteur qui, comme l'a dit mon collègue Joël Labbé, sert de base de discussion même si nous ne sommes pas forcément d'accord avec tout le raisonnement. Je rejoins notre collègue Michel Raison lorsqu'il dit que de plus en plus de concitoyens donnent des leçons d'agronomie. C'est un peu comme si le sélectionneur de l'équipe de France se retrouvait avec 50 millions de co-sélectionneurs.

Quand on parle de biocarburants ou de méthanisation, le risque est celui de la concurrence qui pourrait s'installer avec l'alimentation. Si on élargit notre vision à l'Amazonie ou aux pays producteurs d'huile de palme, il faut retenir que nos décisions peuvent y avoir des effets.

Aujourd'hui, on peut faire des rotations avec des légumineuses qui fonctionnent. Mais le temps est long en agriculture. On doit tenir compte d'un vrai plan cultural sur plusieurs années qui doit poursuivre un objectif : celui de nourrir la planète.

Je ne trouve pas bonne la comparaison de notre collègue Laurent Duplomb avec la production végétale qui devait être produite pour la traction au début du siècle. Il faut faire attention à ne comparer que ce qui est comparable.

M. Jean Bizet. – Je souhaiterais répondre aux propos de nos collègues Joël Labbé et Daniel Gremillet. En ce qui concerne la filière aéronautique, je voudrais rappeler qu'elle représente 2 % du CO₂ émis au niveau mondial. À titre de comparaison, la gestion des données représente environ 4 % de ces émissions.

Notre collègue Gremillet parle souvent de la forêt à juste titre : il faut effectivement la cultiver. La forêt en France couvre aujourd'hui 16,5 millions d'hectares et ne capte que 145 millions de tonnes de CO₂ alors que les céréales – qui rentrent dans la filière des biocarburants – représentent 14 millions d'hectares et captent 250 millions de tonnes de

CO₂. Avec les biocarburants, on fabrique des protéines végétales, du carburant et, sur le plan climatique, le processus est plutôt vertueux.

M. Pierre Cuypers. – Je voudrais simplement rappeler que les biocarburants s’inscrivent dans le cadre d’un bouquet d’énergies. Toutes les énergies sont complémentaires. Bien sûr, et je tiens à le rappeler, la production de biocarburants n’est pas en concurrence avec la production alimentaire humaine. Le déficit protéique français était très important mais a été réduit grâce à la production de biocarburants. Cela signifie que produire des biocarburants, c’est à la fois produire de l’énergie et assurer notre indépendance protéique, en évitant d’importer du soja notamment.

Il n’y a pas de conflit d’usage ; il existe une vraie complémentarité. Les apiculteurs se pressent pour mettre leurs ruches devant les champs. Nous avons besoin d’une rotation des cultures, conformément aux obligations européennes et dans le souci d’une bonne gestion des sols, ce qui passe par ce type de production.

Mme Sophie Primas. – Merci beaucoup Pierre Cuypers. Je remercie également l’ensemble du groupe de travail car il s’agit d’un travail collégial. Je vous demande d’approuver ou non ce rapport. Personne ne s’y oppose ?

Il est adopté.

La commission des affaires économiques autorise la publication du rapport d’information.

– Présidence de Mme Sophie Primas, présidente –

La réunion est ouverte à 17 h 30.

Projet de loi de finances pour 2020 - Audition de Mme Élisabeth Borne, ministre de la Transition écologique et solidaire

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d’accueillir aujourd’hui Mme Élisabeth Borne, ministre de la Transition écologique et solidaire, pour évoquer avec elle l’évolution des crédits de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » prévue dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2020.

Comme vous le savez, le Sénat et l’Assemblée nationale sont convenus l’été dernier d’un accord sur la loi relative à l’énergie et au climat, qui vient d’être promulguée par le Président de la République.

Cette loi fixe les objectifs de notre politique énergétique nationale pour les prochaines décennies, en matière de diversification de notre *mix* énergétique, de réduction de notre consommation d’énergie et de nos émissions de gaz à effet de serre ainsi que de rénovation énergétique.

C’est donc, Mme la ministre, avec une attention toute particulière que nous nous sommes penchés sur les crédits de votre mission, qui constituent la première traduction budgétaire de cette loi.

Nous avons d'ailleurs conclu l'examen du projet de loi « *Énergie-Climat* » en donnant rendez-vous au PLF ; nous y voici. Dans ce contexte, je souhaiterais vous faire part de trois motifs d'inquiétude.

Le premier sujet concerne l'aide à la rénovation énergétique.

En excluant les ménages des 9^e et 10^e déciles, la réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) conduira à une baisse des deux tiers des bénéficiaires et du montant de ce crédit d'impôt.

Elle ne sera pas compensée par la création de la prime pour les ménages très modestes.

En effet, le crédit d'impôt représentera 350 000 ménages et 350 M d'euros pour les travaux réalisés en 2020 et les primes 170 000 ménages et 390 M pour celles distribuées en 2020. Ces chiffres sont sans commune mesure avec ceux de l'actuel CITE, qui compte 950 000 bénéficiaires et 1,1 Md d'euros cette année !

Par ailleurs, parce qu'elle resserre et forfaitise les travaux éligibles à une aide, cette réforme aura une très forte incidence sur le secteur du bâtiment, qui concentre 1,15 million d'emplois.

Dans ce contexte, comment comptez-vous atteindre nos objectifs de rénovation énergétique, la loi « *Énergie-Climat* » prévoyant une baisse de 7 % de notre consommation d'énergie dès 2023, notamment pour le logement ?

Le second motif de préoccupation concerne le soutien aux énergies renouvelables. L'Assemblée nationale a supprimé le Compte d'affectation spéciale (CAS) *Transition énergétique* au 1^{er} janvier 2021.

Or, avec un budget de 6,3 Mds d'euros pour 2020, le CAS constitue de très loin le premier outil de financement des énergies renouvelables.

Alors que la loi que nous venons d'adopter dispose que ces énergies représenteront au moins 33 % de notre consommation d'énergie d'ici 2030, le signal adressé aux porteurs de projets est difficilement compréhensible : ne croyez-vous pas primordial de maintenir ce compte ?

Un autre sujet d'inquiétude concerne la fiscalité énergétique.

Si le Gouvernement a été contraint l'an passé à un « gel » de la fiscalité énergétique – suite à la contestation sociale que nous connaissons tous... –, on observe cette année une hausse des taxes intérieures de consommation : 10,7 % pour la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) perçue par l'État, 4,2 % pour la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN), 2,6 % pour la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE).

Cette hausse est notamment due à la modification de dépenses fiscales utiles aux professionnels, telles que la suppression du taux réduit de TICPE sur les carburants « sous condition d'emploi », la baisse du remboursement de TICPE pour les transporteurs routiers et la suppression de l'exonération de TICGN sur le biométhane injecté dans les réseaux.

Par ailleurs, beaucoup d'acteurs sont préoccupés par un éventuel retour de la « trajectoire carbone », qui a fait l'objet d'un débat dans le cadre de la Convention citoyenne pour le climat : cette trajectoire sera-t-elle réintroduite si la Convention s'exprime en ce sens ?

Enfin, Mme la ministre, au-delà de ces considérations d'ordre budgétaire, je souhaiterais vous faire part d'un sentiment largement partagé sur les bancs de notre assemblée.

Le Sénat a adopté dans un esprit de consensus et dans la volonté d'agir pour le bien commun la loi « *Énergie-Climat* » ; cette loi replace le Parlement au centre des enjeux énergétiques et climatiques en prévoyant qu'une « loi quinquennale » fixera dès 2023 les objectifs de notre politique énergétique, charge à tous les documents qui en découlent – dont la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) – d'en décliner les modalités.

Cette architecture, voulue par notre commission, est très claire.

Or, nous avons appris par voie de presse que la publication de la prochaine PPE, initialement prévue pour décembre 2019, n'interviendra pas avant début 2020...

C'est l'occasion pour moi d'évoquer un point de méthode, sur le calendrier législatif, et plus largement sur les rapports entre l'Exécutif et le Parlement.

Je veux ici rappeler qu'avant votre arrivée, on avait pressé le Sénat avec un calendrier d'examen du projet de loi « *Énergie-Climat* » particulièrement peu respectueux des droits du Parlement, au motif qu'il fallait adopter la PPE le plus tôt possible pour ne pas déstabiliser les appels d'offres. Aussi, quelle sera l'incidence de ce report de la PPE sur ces projets ?

Par ailleurs, ce report serait dû à la nécessité d'attendre les conclusions de la Convention citoyenne sur le climat ; confirmez-vous cette information ?

Si tel est le cas, doit-on s'attendre, dans les prochains mois, à un nouveau projet de loi révisant les objectifs que nous venons d'adopter en septembre... voire à un projet de loi de finances rectificative modifiant le budget que vous nous présentez aujourd'hui ?

Pour aller plus loin dans cette perspective, pouvez-vous nous dire comment les conclusions de la Convention s'articuleront avec le plan national intégré en matière d'énergie et de climat... qui doit être notifié à la Commission européenne avant le 31 décembre 2019, aux termes du règlement européen du 11 décembre 2018 ?

Avant de vous entendre sur ces sujets, je passe la parole à notre collègue Daniel Gremillet, rapporteur pour avis sur les crédits « *Énergie* ».

M. Daniel Gremillet, rapporteur. – Mme la présidente, Mme la ministre, mes chers collègues, lors de l'examen au Sénat du projet de loi « *Énergie-Climat* », dont je continue de penser qu'il s'agit d'une loi utile – qui restaure le rôle du Parlement et rehausse notre ambition dans les domaines précités –, je n'ai cessé de répéter que le prochain PLF constituait le grand rendez-vous de notre transition énergétique.

Il faut le dire très clairement : sans effort budgétaire et fiscal suffisant de la part de l'État, aucun objectif ne pourra être tenu, à commencer par celui de l'atteinte de la « neutralité carbone » d'ici 2050.

Or, la présidente l'a rappelé à juste titre : le resserrement sans précédent du CITE, les incertitudes sur le devenir du CAS « *Transition énergétique* » et le fort dynamisme des taxes intérieures de consommation sont autant de lourds sujets de préoccupation pour les ménages et les professionnels.

S'agissant de la rénovation énergétique, j'ai retenu de mes travaux plusieurs interrogations.

Tout d'abord, je veux rappeler ici que l'exclusion du CITE des ménages des 9^e et 10^e déciles va conduire à la suppression de la moitié des dépenses de ce crédit d'impôt. C'est regrettable, tout à la fois pour notre politique énergétique et pour le secteur du bâtiment. Le président du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) m'a indiqué qu'au moins 62 000 professionnels seront directement touchés par cette réforme. Dans ce contexte, le bénéfice du CITE ne pourrait-il pas être davantage reconnu pour certains travaux aux ménages des 9^e et 10^e déciles ?

Par ailleurs, la prime versée par l'Anah aux ménages très modestes fera l'objet d'un « écrêtement » dans des conditions restant à déterminer par décret. Pourriez-vous nous préciser à combien s'élèvera le reste à charge pour ces ménages à l'issue de la réforme ?

S'agissant de la liste des travaux éligibles au CITE, je constate qu'elle exclut désormais certains équipements pourtant tout à fait utiles, tels que les chaudières à gaz à très haute performance énergétique (THPE) hors fioul et les appareils de régulation de chauffage. Cette liste est-elle susceptible d'évoluer ?

Pour ce qui concerne enfin le chèque énergie, son montant – entre 48 et 277 euros – reste bien faible par rapport aux tarifs sociaux. Le Médiateur national de l'Énergie m'a précisé qu'il ne permettait pas de financer les travaux de rénovation énergétique auxquels il donne droit. N'est-il pas devenu urgent de le revaloriser ? Sur le même sujet, je souhaiterais vous alerter sur le cas de certains locataires en situation d'intermédiation locative, c'est-à-dire les personnes recourant à un tiers social dans leurs rapports avec leurs propriétaires, qui ne perçoivent tout simplement pas de chèque. Or, on dénombre 31 000 logements de ce type en France. Quand le Gouvernement entend-il résoudre cette difficulté ?

S'agissant des énergies renouvelables, la présidente a indiqué que la suppression du CAS TE au 1^{er} janvier 2021 suscite l'émoi des professionnels. J'ai déposé un amendement pour le rétablir en séance publique. Puis-je compter sur votre soutien sur ce point ?

Dans le même ordre d'idées, je constate que le Fonds chaleur renouvelable, dont le montant doit être relevé conformément au projet de PPE à hauteur de 350 M d'euros, est financé par un « recyclage » d'anciens crédits, la subvention pour charges de service public de l'Ademe n'évoluant pas de 2019 à 2020. Pourriez-vous préciser les modalités de financement choisies ? En outre, les moyens humains de l'Ademe, qui perdra 20 ETPT en un an, sont-ils suffisants pour gérer ce fonds ?

En matière de la fiscalité énergétique, la présidente a évoqué le fait que la modification de dépenses fiscales sur les taxes intérieures de consommation soulève l'inquiétude des professionnels : au total, c'est une charge fiscale pérenne d'1 Md d'euros qui leur sera appliquée !

Sur ce point, Mme la ministre, je veux vous dire que la suppression de l'exonération de TICGN dont bénéficie le biométhane est tout simplement incompréhensible : cette source d'énergie renouvelable, porteuse d'externalités positives pour le monde agricole, se verra appliquer un tarif de 8,44 euros dès l'année prochaine !

Or, nous sommes loin d'atteindre l'objectif d'au moins 10 % de consommation de gaz renouvelable en 2030, tel qu'il résulte de la loi « *Énergie-Climat* »... puisque cette proportion se limitait à 1 % en 2017 !

Par ailleurs, je ne saisis pas bien ce qui pousse le Gouvernement à modifier dès maintenant l'exonération applicable au biométhane, alors que les garanties d'origine qui la sous-tendent doivent être révisées en application de la loi que nous venons d'adopter... dans un délai d'un an !

Je proposerai en séance publique un amendement pour revenir sur cette réforme. Quel est votre sentiment sur ce sujet majeur ? Il n'est pas pensable que nous mettions en péril toute une filière au détour d'un article du PLF !

S'agissant de la suppression du taux réduit de TICPE pour les carburants « *sous condition d'emploi* » et de la diminution du remboursement de TICPE pour les transporteurs de marchandises, pouvez-vous préciser quelles en seront les conséquences pour les professionnels ?

Pour terminer, Mme la ministre, je tiens à évoquer un sujet qui me tient à cœur : celui de l'application pleine et entière de la loi que nous venons d'adopter !

À cet égard, je voudrais connaître les suites que le Gouvernement entend donner à quelques apports sénatoriaux notables.

Tout d'abord, comment envisage-t-il de mettre en œuvre les objectifs qui ont été intégrés au texte à notre initiative : 1 GW par an d'ici 2024 pour l'éolien en mer, 6,5 GW d'ici 2028 pour les effacements de consommation... sans oublier le soutien à la « *petite hydroélectricité* » ?

Dans le même ordre d'idées, quand le Gouvernement compte-t-il intégrer le « *bilan carbone* » dans les appels d'offres des projets d'énergies renouvelables, qui permettra de lutter contre le *dumping* environnemental auquel peuvent être confrontés les industriels français et européens ?

Mme Élisabeth Borne, ministre de la Transition écologique et solidaire. – Mme la présidente, M. le rapporteur, Mmes et MM. les sénateurs, je voudrais tout d'abord vous présenter le budget du ministère de la Transition écologique et solidaire, tel qu'il figure dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2020.

Je me placerai dans le cadre de la norme des dépenses pilotables, qui exclut les dépenses relatives aux dettes et aux pensions, et qui mesure donc l'effort budgétaire réel de l'État en faveur d'actions concrètes.

Après les amendements votés à l'Assemblée nationale, les moyens financiers du ministère pour 2020 s'élèvent à 32,2 Mds d'euros, soit une hausse de 808 M d'euros par rapport à 2019 (+ 2,6 %). Ce budget s'inscrit ainsi dans la priorité donnée par le Président de

la République à la transition écologique. C'est une attente forte des Français, comme le grand débat a pu le souligner. C'est à la fois un défi et une nécessité.

Le défi de la transition écologique pose des questions simples, mais pouvant appeler des réponses complexes : comment se loger, se nourrir, se déplacer ? Vers quels emplois s'orienter dans le futur ? Ce défi de la transition écologique se décline par ailleurs au niveau de chaque territoire, comme le Président de la République l'a rappelé hier au Congrès des Maires. J'ai moi-même débattu avec les maires de leur rôle essentiel pour réaliser la transition écologique dans les territoires. Ce défi se décline également au niveau de chacun de nos concitoyens ; c'est pourquoi nos actions et nos moyens doivent les accompagner. C'est l'un des axes du budget que nous proposons.

Une autre dimension fondamentale est que la transition écologique n'est pas limitée, au sein de l'État, au seul ministère de la Transition écologique et solidaire, mais constitue un objectif transversal dans tous les ministères. Les premières étapes que nous franchissons dans le domaine de la budgétisation verte vont dans ce sens.

Je voudrais maintenant passer en revue nos priorités sur les grands domaines qui intéressent particulièrement la commission des affaires économiques et qui trouvent leur traduction dans ce budget : la biodiversité, l'énergie et le climat, la gestion des risques et l'économie circulaire.

S'agissant de l'eau et de la biodiversité, cette mission rassemble 2,572 Mds d'euros. Les agences de l'eau ont démarré en 2019 leur onzième programme, dont la priorité porte sur l'adaptation au changement climatique pour préserver les ressources et accompagner les activités économiques qui en découlent. Nous créons au 1^{er} janvier 2020 l'Office français de la biodiversité (OFB). Il s'agit ainsi de simplifier notre organisation de préservation de la biodiversité. Ce nouvel établissement renforcera l'efficacité des politiques publiques, en coordonnant les actions et en développant des partenariats territoriaux. Nous créons également un onzième parc national : le Parc national des forêts de Champagne et de Bourgogne. La phase d'adhésion a été lancée le week-end dernier.

J'ai souhaité que l'OFB soit préservé en 2020 de toute mesure de réduction de ses personnels, et le débat à l'Assemblée nationale a conduit à accorder au parc une mesure complémentaire de huit ETP, notamment pour la création de ce onzième parc.

Grâce à la diversité des outils de classement et de protection, les aires protégées françaises couvrent aujourd'hui environ près de 30 % des terres et de 22 % des eaux françaises. Le Président de la République a réaffirmé, à l'occasion du dernier Conseil de défense écologique, l'objectif d'une protection de 30 % de notre territoire terrestre et maritime, dont un tiers en protection forte. En 2020, nous poursuivrons la mise en œuvre du plan Biodiversité lancé en juillet 2018. Comme vous le savez, nous accueillerons à Marseille en juin prochain le congrès de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), qui traduira avant la COP 15 en Chine à l'automne le positionnement moteur de la France à l'international sur ces enjeux de biodiversité.

Notre politique en faveur de l'énergie et du climat mobilisera 12,128 Mds d'euros en 2020. Nous poursuivrons le soutien aux énergies renouvelables, financé dans le cadre du CAS « *Transition énergétique* », qui constitue notre premier poste de dépenses, avec 5,4 milliards d'euros. Je précise que l'amendement sur la suppression de ce CAS à partir du 1^{er} janvier 2021 a été voté à l'Assemblée nationale contre l'avis du Gouvernement

Avec la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), nous confirmons notre ambition de réduction de la consommation finale d'énergie, mais également le développement des énergies renouvelables. Depuis 2017, près de 3 000 projets ont été sélectionnés dans le cadre d'appels d'offres, que ce soit pour du solaire, de l'éolien terrestre, de la biomasse, de l'hydroélectricité, ou encore sur le Fonds chaleur. Ces dispositifs permettent la progression constante de la part des énergies renouvelables au sein de notre *mix* énergétique. Ces projets représentent notamment une capacité de 5 GW pour le photovoltaïque et de 1 GW pour l'éolien. La part des énergies renouvelables dans le *mix* électrique de la France est ainsi passée de 19,6 % à 22,7 % entre 2016 et 2018.

S'agissant de la PPE, l'objectif est bien de la publier fin 2019 ou début 2020. La loi « *Énergie-Climat* » nous fournit le support nécessaire et nous sommes en train d'effectuer les derniers ajustements. Nous n'attendons donc pas les conclusions de la Convention citoyenne sur le climat pour présenter cette PPE, même si cette convention pourra le cas échéant faire des propositions qui permettront d'atteindre nos objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Par ailleurs, le Plan national intégré Énergie-climat (PNIEC) sera bien présenté également début 2020, avec la stratégie nationale bas-carbone, à la Commission européenne.

L'Ademe sera dotée de près de 590 M d'euros de crédits, qui s'inscrivent dans le cadre des stratégies développées en lien avec les collectivités, afin de poursuivre ses appels à projets pour la transition énergétique et développer le Fonds chaleur, qui atteindra 350 M d'euros en 2020. J'entends la question sur ses effectifs. Je pense que l'Ademe, comme tous les opérateurs et nos services, doit aussi contribuer à l'effort général de maîtrise de la dépense publique, qui conduit à une baisse des effectifs de 2 % en moyenne pour le ministère et pour les opérateurs. Ces 20 ETPT sont à rapporter aux 858 agents. Je fais confiance à l'Ademe pour être capable d'accompagner la montée en puissance de la transition écologique tout en se préoccupant de la maîtrise des dépenses publiques et en cherchant l'efficacité dans ses procédures internes, comme tous les acteurs publics et privés.

La transition énergétique doit aussi aider nos concitoyens à franchir le pas d'un mode de vie plus écologique et plus économique. Le dispositif du chèque énergie bénéficie désormais à plus de 5,8 millions de ménages. Il est largement adopté par les Français : son taux d'utilisation après deux ans dépasse les 80 %. Je rappelle qu'il a été relevé de 50 euros en moyenne début 2019.

Par ailleurs, en début de mandat, le Président de la République s'était engagé à retirer de la circulation 500 000 véhicules polluants grâce à la prime à la conversion. Cet objectif est d'ores et déjà largement dépassé, avec presque 690 000 dossiers prévus pour fin 2019. Nous poursuivrons la mesure en 2020 avec 405 M d'euros qui y seront à nouveau consacrés, ainsi que 395 M d'euros pour le bonus des véhicules électriques, avec l'objectif d'atteindre désormais un million de véhicules polluants retirés de la circulation durant le quinquennat.

Comme nous nous y étions engagés, le crédit d'impôt transition énergétique (CITE), qui oblige aujourd'hui tous les ménages, y compris les plus modestes, à faire l'avance de trésorerie, sera transformé pour eux en prime directement touchée au moment des travaux. Dans un souci de justice fiscale et d'efficience, les ménages les plus aisés ne bénéficieront plus de ce dispositif. Le Gouvernement a entendu un certain nombre de préconisations pour maintenir un haut niveau d'efficacité à ce dispositif. C'est ainsi que les travaux de rénovation globale de l'habitat individuel seront soutenus pour les classes moyennes ; les travaux

d'isolation des murs seront aidés pour tous. Ces avancées me paraissent à la fois pragmatiques et utiles.

Enfin, je voudrais aussi souligner, même si ce n'est pas directement financé par le budget du ministère, que les certificats d'économie d'énergie (CEE) montent en puissance. Grâce à eux, les ménages peuvent par exemple remplacer leur chaudière par un équipement plus performant en percevant une prime pouvant aller jusqu'à 4 000 euros, avec un reste à charge limité au strict minimum – de 10 % pour les ménages les plus modestes. Je souhaite aussi favoriser l'usage des CEE par les entreprises, qui doivent elles aussi s'impliquer dans la transition écologique et dans la réduction de leur consommation énergétique et de leurs émissions de gaz à effet de serre. Elles peuvent le faire grâce au CEE, qui s'applique désormais aussi aux entreprises du secteur européen d'échange de quotas d'émission (*European Trading Scheme – ETS*).

J'entends dire que le Gouvernement baisserait les montants d'aide à la rénovation thermique de l'habitat. Je m'inscris en faux contre ces allégations. En 2020, l'effort consacré à cette politique essentielle pour l'efficacité énergétique et pour la transition écologique atteindra 3,5 Mds d'euros, soit un montant légèrement supérieur à celui de 2019. Dans une combinaison avec la prime unifiée, le crédit d'impôt continue à bénéficier aux ménages des déciles 5 à 8, aux côtés des CEE et des éco-prêts à taux zéro (Éco-PTZ), ces derniers dispositifs faisant l'objet d'une rénovation pour les rendre plus efficaces.

La politique de prévention des risques sera dotée de 532 M d'euros. Ces crédits sont préservés par rapport à 2019. L'accident de Lubrizol nous rappelle combien notre action est une priorité dans ce domaine. Une attention toute particulière est accordée aux effectifs réalisant ces missions. Les effectifs de contrôle des installations classées seront maintenus l'an prochain et ceux de l'Agence de sûreté nucléaire (ASN) seront en hausse en 2020. La prévention des risques naturels majeurs est de son côté conduite en lien avec les collectivités. Le fonds Barnier, dont les interventions sont estimées à 180 M d'euros en 2020, a par exemple été pleinement mobilisé lors des inondations de l'Aude. Il est naturellement là pour apporter son soutien lors d'aléas de grande ampleur.

En 2020, nous poursuivrons la mise en œuvre de la feuille de route pour l'économie circulaire (FREC). Vous avez récemment examiné le projet de loi qui en est issu, présenté au Conseil des ministres du 10 juillet dernier, avec ses quatre orientations :

- stopper le gaspillage pour préserver nos ressources ;
- mobiliser les industriels pour transformer les modes de production ;
- informer pour mieux consommer ;
- améliorer la collecte des déchets pour lutter notamment contre les dépôts sauvages.

Nos priorités budgétaires iront au renforcement des soutiens accordés par l'Ademe aux projets des collectivités pour valoriser leurs déchets et au contrôle des transferts transfrontaliers de déchets. Sur le sujet spécifique de la consigne – qui a fait l'objet de débats nourris ici même – nous avons reçu, avec les secrétaires d'État Brune Poirson et Sébastien Lecornu, les différentes parties prenantes. Il existe un consensus sur la consigne pour réemploi. Pour le reste, nous avons souhaité clarifier les débats. Nous nous retrouverons

le 25 novembre pour une nouvelle réunion. D'ici là, le travail se poursuit avec les parties prenantes.

La recherche et l'innovation représentent un axe fondamental et prioritaire dans le budget. Nous devons impulser la transition écologique de nos filières économiques, tout en nous positionnant sur les filières de demain.

Concernant la fiscalité énergétique, plusieurs réductions de niches fiscales sont effectivement prévues dans le budget, notamment celle sur le gasoil non routier. Cette question a fait l'objet d'une large concertation avec les professionnels concernés. La suppression de cette niche fiscale s'effectuera sur trois ans, avec des dispositions prises pour s'assurer que ce surcoût pourra être répercuté par les entreprises concernées. Nous les accompagnerons notamment par des suramortissements pour leur permettre de passer à des engins consommant moins et de réduire leur facture d'énergie. S'agissant du gasoil professionnel, des discussions ont été menées depuis de longs mois avec les professionnels routiers. Nous avons prévu dans la loi d'orientation des mobilités, définitivement adoptée hier par l'Assemblée nationale, une trajectoire d'augmentation des crédits consacrés à la régénération des routes, y compris à l'aménagement et à la modernisation d'un certain nombre d'itinéraires. Il semble logique que les professionnels du transport routier puissent participer au financement de ces investissements dont ils vont bénéficier. La niche fiscale sera donc réduite de 2 centimes d'euro. Ce montant est volontairement limité pour tenir compte de la fiscalité de nos voisins, l'objectif n'étant évidemment pas de créer des distorsions de concurrence.

M. Roland Courteau. – Si nous entrons en guerre contre le réchauffement climatique, comme nombre de discours l'annoncent, il faut un effort de guerre conséquent, que je ne perçois pas actuellement. Notre trajectoire actuelle s'écarte trop de nos objectifs. En continuant ainsi, je crains que nous n'atteignons pas les objectifs que nous nous sommes fixés. Pour respecter l'objectif de neutralité carbone, par exemple, la France devrait réduire ses émissions de 5 % par an pendant trente ans. C'est dire si l'effort à réaliser est important.

Avant d'évoquer les crédits 2020, j'aurais une remarque concernant le projet dit « *Hercule* » : s'agit-il d'un projet industriel ou financier ? Certains vont jusqu'à dire qu'il constituerait le deuxième étage de la déréglementation. On nous parle d'EDF bleue, 100 % public, et d'EDF verte, introduite en bourse à 35 %. La crainte est que ce projet porte gravement atteinte à un modèle qui a fait ses preuves grâce à sa conception intégrée. Or, pour relever les défis du réchauffement climatique, nous avons besoin d'une vision industrielle à long terme. Nous nous demandons d'ailleurs quels intérêts sert le projet « *Hercule* ». S'agit-il de capter l'argent issu de la distribution d'électricité pour financer les énergies renouvelables ? Par ailleurs, les débats à la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) ont soulevé des inquiétudes sur la place d'Enedis dans EDF verte, et la structure du capital de cette dernière. On nous dit que le capital d'Enedis ne sera pas ouvert mais EDF, *holding* dont Enedis sera la filiale à 100 %, sera elle concernée par l'ouverture du capital. Il en résulte des interrogations sur les problèmes juridiques que soulève la FNCCR et le risque d'une remise en cause du monopole d'Enedis, qui pourrait entraîner une fragilisation de la péréquation tarifaire.

Concernant le budget 2020, on nous parle de 800 suppressions d'emplois dans votre ministère ; d'autres informations font état de beaucoup de suppressions. Où est la vérité ? Est-ce bien le moment de supprimer des emplois alors que la transition énergétique exige aussi des moyens humains ?

Concernant la rénovation thermique des logements, ne faudrait-il pas engager une véritable dynamique avec des dispositifs innovants ? Pourquoi se fixer des objectifs sans se donner les moyens de les atteindre ou en donnant des moyens à une échéance trop lointaine ? Le CITE transformé en prime représente une bonne chose, mais le reste à charge pour les ménages modestes reste important.

Concernant le chèque énergie, 20 % des bénéficiaires ne l'utilisent pas. Comment mieux les informer et mieux les accompagner, ou permettre l'automatisme des droits pour réduire le taux de non-recours ? Certes, son montant a été augmenté de 50 euros l'année dernière, mais le prix de l'électricité a lui augmenté de 85 euros. Ne faudrait-il pas indexer le chèque énergie sur le prix de l'énergie ?

La mise en place d'un Fonds de revitalisation des territoires constitue une bonne initiative, notamment suite à la fermeture des centrales à charbon. Ce fonds sera-t-il suffisant ? Qu'en est-il du projet ECOCOMBUST à Cordemais ?

Enfin, par rapport au grave problème de l'ouverture à la concurrence des barrages hydroélectriques, le Gouvernement compte-t-il demander des dérogations à la Commission européenne ou la modification de la directive de 2006 ?

M. Pierre Louault. – L'usage des CEE auprès du grand public souffre souvent d'une mauvaise image, ce qui en restreint l'utilisation. Une communauté de communes couvrant un grand territoire – un tiers du département – négocie avec plusieurs obligés une convention pour une opération portée par la communauté de communes.

Trois difficultés ressortent clairement :

- le financement du suivi animation, puisqu'un diagnostic et un suivi administratif sont nécessaires ;

- un seuil élevé pour recevoir le paiement des certificats d'économie d'énergie – 150 GW/h, soit 500 000 euros de CEE chaque année ;

- un taux de contribution des CEE trop bas pour obtenir un seuil de qualité suffisant dans les travaux.

Pourtant, ce système serait une garantie de la bonne fin et de la qualité du travail réalisé, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui, et permettrait d'atteindre les territoires ruraux, dont les habitats ont souvent les plus mauvaises performances énergétiques.

Mme Patricia Morhet-Richaud. – Des populations de loups se sont développées ces dernières années, ainsi que les attaques sur les troupeaux – ovins, bovins, équins, caprins. Les tensions sont de plus en plus vives, non seulement dans les zones de présence ancienne des loups, mais aussi là où il vit de moins longue date. De nombreux pays européens, à l'exemple de la Suisse, souhaitent alléger la protection du loup, et les demandes d'évolution de son statut, au titre de la directive Habitat-Faune-Flore et de la Convention de Berne, se multiplient.

Même si aucun système de protection n'est infaillible, tant le loup est capable de s'y adapter ou de le contourner, il convient de s'interroger sur la situation particulière de notre pays. En effet, la France détient de très loin le record du nombre de dommages, en valeur absolue ou rapportée au nombre de loups, du coût public de la protection et du montant des

indemnisations des dommages. Cette situation surprend bon nombre d'interlocuteurs et conduit à s'interroger sur l'efficacité du système mis en place au fil des ans.

Êtes-vous prête à entendre les territoires, à innover comme le suggère le dernier rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ? Êtes-vous favorable à des prises de décisions au plus près des territoires afin de mieux les adapter aux contextes locaux ?

M. Daniel Laurent. – La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a affirmé la place des collectivités locales, en les autorisant à prendre à titre dérogatoire des participations au capital de sociétés commerciales ayant pour objet la production d'énergies renouvelables par des installations situées sur leur territoire ou à proximité.

En dépit d'objectifs plus ambitieux fixés dans ce domaine, la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat aura paradoxalement pour effet de bloquer les investissements des collectivités locales dans la production d'énergies renouvelables. En effet, elle soumet les avances en comptes courants d'associés que les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent consentir à ces sociétés aux conditions applicables aux sociétés d'économie mixte (SEM) locales. L'objectif apparent de préservation de leur situation financière et budgétaire se heurte ici à la réalité des projets impliquant un financement à long terme.

Limiter, comme pour les SEM, ces avances à deux ans, éventuellement renouvelables une fois, ne correspond en rien à l'économie des projets d'ENR, ne serait-ce qu'en raison de leurs délais de maturation. Il interdit en effet d'intégrer à ces projets des financements publics locaux, émanant souvent de petites communes, modestes mais qui entraînent une acceptabilité constituant un enjeu devenu majeur. Jusqu'à présent, le système d'avances en comptes courants d'associés était régi par des conventions dont la souplesse donnait pleinement satisfaction aux parties prenantes.

Je souhaite d'ailleurs remercier mon collègue Daniel Gremillet, rapporteur du texte, qui avait été sensible à mes observations. Nous avons fait des propositions d'amendements, qui avaient été rejetées. Le problème se confirmant, il apparaît souhaitable de supprimer cette disposition ou de l'assouplir en augmentant substantiellement la durée maximale de ces avances.

M. Laurent Duplomb. – Le Président de la République, le 27 novembre 2018, avait prononcé cette phrase : « Toutes les dix minutes, un Français meurt prématurément du fait de la pollution de l'air liée aux particules fines et à la combustion des énergies fossiles », – il estimait le nombre de décès à 48 000.

Deux experts, l'un ancien directeur général des hôpitaux de Paris, l'autre ancien délégué interministériel à la sécurité routière, dénonçaient la manipulation. Le bulletin d'Airparif montre que la pollution disparaît à vive allure. Les six polluants qui affolent l'opinion – SO₂, plomb, monoxyde de carbone, benzène, oxydes d'azote, particules fines – sont en chute libre.

Le SO₂ a tué à Londres 12 000 personnes entre le 4 et le 9 décembre 1952. En France, les taux de SO₂ s'effondrent – 200 µg/m³ en 1960, 10 µg/m³ en 2000, 0 µg/m³ en 2016 – si bien que les enregistreurs ne détectent plus rien depuis cinq ans à Paris.

Deuxième point : la disparition totale du plomb.

Les enregistreurs d'Airparif ont été retirés il y a cinq ans.

Troisième élément : le monoxyde de carbone, divisé par dix, passant de 4 000 µg/m³ en 1950 à moins de 500 aujourd'hui.

Il en est de même pour le benzène, divisé par cinq dans l'air parisien en vingt ans ; *idem* pour l'oxyde d'azote et les particules fines.

À qui bénéficie le fait de crier au scandale politique ? Pour lutter contre une pollution atmosphérique qui ne cesse de chuter, les gens sont prêts aujourd'hui à sacrifier le confort moderne. Les Verts ont convaincu l'opinion que le progrès tue alors que ce sont la science et la technologie qui font disparaître la pollution. Les excellents chiffres sont cachés pour promouvoir l'idéologie « décroissantiste ».

M. Alain Duran. – Je souhaiterais revenir sur le sujet de l'agropastoralisme. Je m'associe totalement à l'intervention de ma collègue Patricia Morhet-Richaud. Je souhaite revenir sur une problématique bien présente dans les Pyrénées et sur la situation des bergers : ils appliquent les directives et mesures de protections – patous, clôtures, gardes –, ce qui les oblige à effectuer des journées de 17 heures, six jours sur sept, payées au SMIC. Je vous mets au défi de trouver un autre métier en France où l'on oblige les employés à tenir ce rythme de travail. La situation est insupportable. Dans ces conditions, cette profession sera de moins en moins attractive.

Nous avons besoin de renforcer les moyens alloués à ces bergers, pour doubler les postes et former aux évolutions du métier. En attendant d'aller vers les pistes évoquées par ma collègue, prévoyez-vous dans le PLF pour 2020 des financements supplémentaires pour répondre à ces questions ?

M. Henri Cabanel. – Je vais vous parler des intempéries subies dans le département de l'Hérault le 23 octobre, épisode cévenol d'une intensité exceptionnelle. Je vous remercie de vous y être déplacée deux jours après. Vous avez pu constater les dégâts, notamment sur l'unique ligne ferroviaire entre Montpellier et Perpignan, dévastée à hauteur de Villeneuve-lès-Béziers. Aucun train ne circule depuis cette date.

Tous les élus, quelles que soient leurs convictions politiques, se battent depuis trente ans pour effectuer les travaux et mettre des budgets sur cette ligne dont nous avons particulièrement besoin. Ce PLF prévoit-il en priorité des crédits sur cette ligne ? On ne peut pas laisser, au XXI^e siècle, toute une région et son économie coupées du monde.

Concernant les énergies renouvelables, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) est ambitieuse. Notre région est très ensoleillée. De nombreuses entreprises et collectivités locales ont des projets photovoltaïques. J'en ai inauguré un samedi, qui a mis plus de quinze ans à voir le jour ! Ne serait-il pas utile de donner une doctrine aux services de l'État pour que ces projets avancent plus vite ? Au-delà de la lenteur pour les mettre en place, nous constatons des disparités en fonction des départements.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – J'aborderai moi aussi la problématique de la prédation, avec celle de la pérennité de la Brigade Loup. Lors de l'examen au Sénat du projet de loi portant création de l'Office français de la biodiversité (OFB), la secrétaire d'État Emmanuelle Wargon avait répondu à une question sur la pérennité des emplois de cette

brigade, dont on connaît l'importance, déclarant que cette brigade serait désormais intégrée à l'OFB et pérennisée au moins à court et moyen termes. Ces emplois avaient initialement été signés en contrats d'avenir. Les ministres Nicolas Hulot et Stéphane Travert avaient *in extremis*, en juin 2018, prolongé ces dispositifs.

Avec la création du nouvel OFB, placé sous votre autorité et qui s'est vu octroyer un budget de 41,2 M d'euros, compte tenu des besoins identifiés sur nos territoires et des problématiques des éleveurs, les emplois de la brigade seront-ils bien pérennisés ? Si oui, quelle en serait leur nature, les contrats d'avenir ayant disparu ? La fusion de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et de l'Agence française de la biodiversité (AFB) risque-t-elle de réduire les effectifs ?

Mme Viviane Artigalas. – Je suis sénatrice des Hautes-Pyrénées et ancienne maire d'une commune en zone cœur du parc national des Pyrénées. Je voudrais vous alerter sur les sous-effectifs chroniques des parcs nationaux, en raison des baisses d'effectifs engagées depuis plusieurs années. Nos parcs nationaux ont des difficultés pour effectuer leurs missions. Vous nous dites qu'il n'y aura pas de baisse d'effectifs des parcs nationaux, mais votre ministère semble être le plus touché par les baisses d'effectifs de – 5 %, ce qui devrait se prolonger jusqu'en 2022.

Je suis très inquiète pour les missions que les parcs nationaux doivent assurer, particulièrement celle de la protection des éleveurs dans les zones pastorales. Les gardes doivent être très présents mais ne le sont plus.

Vous avez aussi évoqué la création du onzième parc national, à effectifs constants. Certes, par un amendement de l'Assemblée nationale et non à votre demande, huit ETP ont été prévus : ils sont largement insuffisants et doivent d'abord être validés par la hausse effective des plafonds d'emplois, qui est incertaine. Comment allez-vous réviser la position de votre ministère à ce sujet ?

M. François Calvet. – Je souhaiterais appeler votre attention sur la situation logistique des Pyrénées-Orientales. Vous êtes venue à deux reprises dans ce département, la première fois pour nous annoncer l'abandon de la déclaration d'utilité publique (DUP) de la nationale 116 à Prades. Cette route est internationale, puisqu'elle relie l'Espagne et l'Andorre aux stations de sports d'hiver pyrénéennes. Vous êtes revenue pour le drame de Millas, je vous en remercie.

Depuis, la nationale 116 s'est effondrée plusieurs fois. Elle est parfois fermée, ce qui pose problème. Par ailleurs, le prix de l'avion Perpignan – Paris équivaut à un aller-retour Paris – New-York. Les retards sont considérables ; parfois l'avion ne décolle pas en raison d'avaries. Nous sommes isolés, d'autant plus que la ligne de train vers Montpellier est fermée depuis un mois. Notre département est donc une île. À force de nous abandonner, l'État nourrira l'indépendantisme.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je voudrais vous poser trois questions.

Concernant les CEE, les obligés ont parfois du mal à atteindre les objectifs fixés. Néanmoins, il faut souligner la difficulté à trouver des faiseurs certifiés et capables de réaliser les travaux dans les conditions exigées. Seriez-vous favorable à élargir le dispositif des CEE aux entreprises de reboisement, le bois constituant non seulement un matériau pour le mobilier et la construction mais aussi une énergie renouvelable se substituant aux énergies

fossiles ? Au total, le bois contribue à la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre et permet d'aboutir à l'objectif de « *neutralité carbone* ». Il s'agit là d'un enjeu majeur.

S'agissant de la réglementation environnementale, irons-nous vers une définition de l'empreinte carbone intégrant la totalité du cycle de vie du bâtiment, de manière à davantage prendre en compte la place des matériaux biosourcés dans les constructions de demain ?

Enfin, les communes forestières présentes dans le onzième parc subiront-elles une « double peine » : un manque de recettes lié à l'arrêt de l'exploitation de leurs forêts et une dotation globale de fonctionnement (DGF) non bonifiée, ou bonifiée de manière bien inférieure aux autres parcs nationaux ?

M. Michel Raison. – J'ai besoin d'éclaircissements sur la fin de votre intervention. Vos interlocuteurs vous auraient donné leur accord sur la baisse du remboursement de la TICPE du gasoil routier. Ils m'ont fait part de leur désaccord.

Le second éclaircissement est presque un reproche : vous essayez de nous faire croire que cet argent serait affecté à la réparation des routes. Connaissant le peu d'appétence de Bercy pour les taxes affectées, je doute fort de la réussite de ce montage. Ce n'est même pas une taxe, mais une recette. Comment pouvez-vous démontrer qu'une baisse de remboursement de taxes est affectée à un tel ou tel tronçon ?

Les citoyens ne supportent plus qu'on leur mente ! Tous ces éléments de langage fabriqués par vos services peuvent engendrer des révolutions dans le pays. Nous pouvons entendre la nécessité de moins rembourser le gasoil routier pour dégager de l'argent ; nous pouvons en discuter. Mais ne faisons pas croire qu'il sera affecté à des réparations de routes ; ce n'est pas possible. Je souhaite des éclaircissements sur l'affectation de ces sommes.

M. Jean-Pierre Moga. – Je souhaiterais vous interroger sur la situation d'IFP-Énergies nouvelles (EN), fleuron de la recherche publique dans les domaines de l'énergie, du transport et de l'environnement. Cet acteur reconnu au niveau international parvient à financer sur ses fonds propres une très grande partie de ses travaux.

Il doit aujourd'hui monter en compétences sur la transition énergétique, mais la dotation qui lui est attribuée diminue à nouveau cette année, alors que cette trajectoire de baisse depuis dix ans semblait depuis peu enrayée.

L'établissement demande de la stabilité pour pouvoir s'investir sur les priorités gouvernementales en matière de transition énergétique. Pouvez-vous nous garantir cette stabilité à l'avenir ? Pour mémoire, la baisse des crédits de cet établissement prévue dans le PLF est de l'ordre de 2 M d'euros – voire 3,4 M en prenant en compte le « gel » qui devait être appliqué – sur une subvention de 120 M.

M. Bernard Buis. – Ma première question porte sur les inquiétudes des entrepreneurs du BTP suite aux vols de carburant sur les chantiers. Avec l'harmonisation des tarifs, la couleur des carburants deviendra identique et ils craignent une multiplication des vols. Ne faudrait-il pas réfléchir au maintien d'une couleur de carburant distincte pour le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) ?

Ma seconde question porte sur l'augmentation des dotations du programme 113 « *Paysages, eau et biodiversité* ». Beaucoup de détracteurs affirment qu'il ne s'agit que d'une

hausse en trompe-l'œil qui desservirait plusieurs parcs régionaux et réserves naturelles. Les débats ont été nombreux à l'Assemblée nationale. Pouvez-vous revenir sur les mesures prises pour consolider l'exercice des missions confiées par l'État aux organismes gestionnaires des réserves naturelles ?

M. Jean-Claude Tissot. – Je voudrais vous poser une question sur la gestion de l'après-mines que j'avais posée à vos prédécesseurs les ministres Nicolas Hulot et François de Rugy : y aura-t-il une loi réformant le code minier ? À chaque fois, il m'a été répondu par l'affirmative. Or, force est de constater que rien n'est arrivé. Je réitère donc ma question.

Je souhaiterais aussi des éclaircissements à propos des contrats de plan État-régions (CPER) : les projets de mobilité ne seraient apparemment plus gérés de la même manière. Définirez-vous des priorités ?

M. Yves Bouloux. – Madame la ministre, vous avez quelque peu défrayé la chronique en envisageant pour EDF deux scénarios : le premier, plutôt classique, en reprenant la construction de centrales nucléaires ; le second beaucoup, plus inédit, puisque fondé sur le « 100 % énergies renouvelables ». Il est certain que l'ère du nucléaire aura une fin, comme toute chose. Toutefois cette énergie, avec ses inconvénients, est aujourd'hui en France la garantie d'une électricité abondante et non intermittente.

Dans quels délais envisagez-vous ce second scénario ? Si cela s'avérait rapide, nous aurions un problème d'emplois. Comment y remédieriez-vous ?

Mme Agnès Constant. – Nous savons que la lutte contre le réchauffement climatique doit se faire à une échelle globale, et non seulement locale, avec des synergies entre les deux. Selon plusieurs sources concordantes, la future présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, présentera les premiers éléments du *Green New Deal* le 11 décembre prochain, dans la perspective du sommet européen des 12 et 13 décembre.

Comment le futur Fonds de transition juste (*Just Transition Fund*) sera-t-il financé, *via* le budget européen, des ressources propres, l'emprunt, ou des contributions supplémentaires des États membres participants ? Quels seront les secteurs soutenus ? Apparemment, cet outil est pensé uniquement pour la transition et la sortie du charbon. Qu'en est-il pour le secteur industriel – notamment automobile –, puisque la production d'un véhicule électrique nécessite beaucoup moins de main-d'œuvre qu'un véhicule thermique ? Qu'en est-il aussi pour le secteur agricole, qui devra lui aussi jouer un rôle dans la lutte contre le dérèglement climatique ? Quelles nouvelles ressources pourront être mobilisées pour ce secteur à travers ce Fonds afin qu'il puisse s'adapter ? Le budget de la PAC risque d'être insuffisant pour honorer cette mission supplémentaire.

M. Marc Daunis. – Je partage l'interrogation de ma collègue Dominique Estrosi Sassone sur la Brigade Loup. Je me réjouis du Plan Biodiversité. Je ferai trois remarques.

Premièrement, nous connaissons le rôle de la forêt dans la lutte contre les changements climatiques, notamment dans la captation du carbone. Or, notre forêt est en mutation. Avez-vous prévu les moyens qui seront nécessaires pour les années à venir ? Quelles sont vos actions conjointes avec votre collègue Didier Guillaume à ce sujet ?

Deuxièmement, j'avais eu l'occasion d'alerter votre prédécesseur François de Rugy sur les investissements majeurs auxquels notre pays doit consentir sur la filière hydrogène. Je ne les ai pas retrouvés dans les différents crédits du PLF. Y a-t-il un plan conséquent en la matière ?

Troisièmement, à périmètre constant, les crédits du programme 174 « *Énergie, climat et après-mines* » diminuent d'environ 20 % par rapport à 2019, ce qui est inacceptable eu égard aux enjeux. D'ailleurs, la rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale sur les crédits « *Énergie* » a émis un avis défavorable. Je ne comprends pas que nous puissions adopter de telles diminutions dans un programme aussi important.

Je l'illustrerai simplement. En ce qui concerne l'Ademe, appliquer une politique de rabet à une agence aussi stratégique dans le combat dans lequel nous sommes engagés pour la planète et le pays ne me paraît pas sérieux ni à la hauteur des enjeux. S'il y a une agence qui devrait être préservée de ce type de politique, c'est bien l'Ademe.

Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. – Je suis ravie de ces échanges très larges sur tous les sujets du ministère de la Transition écologique et solidaire.

Je souhaiterais tout d'abord répondre la question de M. le sénateur Roland Courteau. Le projet dit « *Hercule* » est en cours de réflexion au sein d'EDF. Il vise à répondre aux défis auxquels l'entreprise sera confrontée dans les prochaines années. Elle devra avoir les moyens de se positionner sur les énergies renouvelables, dont le développement est appelé à être très important, sans remise en cause du caractère intégré de l'entreprise ni du monopole d'Enedis, et en prenant en compte les discussions avec la Commission européenne sur la future régulation du nucléaire historique. L'entreprise, en miroir de ces éléments de politique énergétique, doit réfléchir à son organisation. Cette discussion doit être menée dans l'entreprise, en maintenant son caractère intégré auquel nous sommes tous attachés.

Concernant la rénovation thermique, nous sommes très attentifs à la réorientation des moyens budgétaires et fiscaux. L'objectif est de mieux accompagner les ménages modestes et de soutenir les gestes les plus efficaces. Cela implique de sortir d'une logique de pourcentages pour passer à un forfait dépendant de l'efficacité des travaux, ce qui me paraît être la meilleure utilisation des ressources publiques, tout en restant particulièrement vigilants pour les ménages très modestes, qui doivent pouvoir bénéficier de ces aides pour améliorer le confort de leur logement, réduire leur facture énergétique et participer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Voilà donc la philosophie de la réforme engagée à partir de 2020, qui se poursuivra sur 2021 avec la transformation du crédit d'impôt en prime pour les déciles 5 à 8. Ce dispositif n'est toutefois pas limpide pour ceux qui bénéficient d'une part, des certificats d'économies d'énergie (CEE) et d'autre part, d'une prime unifiée. Nous devons veiller à ce qu'il soit simple, efficace et juste, avec un bon accompagnement. C'est pourquoi nous prévoyons 200 M d'euros pour financer le service public de la rénovation énergétique. Ce travail est engagé en lien avec les collectivités territoriales par les secrétaires d'État Julien Denormandie et Emmanuelle Wargon, afin de mettre en place un accompagnement sur tous les territoires, sous forme d'un guichet unique de la rénovation énergétique.

S'agissant du chèque énergie, le taux de recours ne cesse d'augmenter ; avec un niveau de plus de 80 %, ce taux est très bon par rapports aux prestations sociales. Afin de

progresser encore, nous avons prévu de lancer une enquête sur les personnes qui le touchent et celles qui l'utilisent. L'objectif est que tous les citoyens qui y ont droit en bénéficient effectivement.

ECOCOMBUST est un projet important, notamment pour la conversion de la centrale de Cordomais, auquel les organisations syndicales notamment sont très attachées. Il est important de créer une filière bois-énergie à partir du bois B, qui peut contenir des peintures ou des vernis ne devant naturellement pas être renvoyés dans l'atmosphère au moment de la combustion. EDF travaille à mettre au point un procédé prometteur permettant d'utiliser ce bois B en bois-énergie.

Pour ce qui est de l'hydroélectricité, j'ai bien conscience de la très forte attente des collectivités. J'ai abordé ce sujet, comme celui de la régulation du nucléaire historique, avec la commissaire européenne Margrethe Vestager pour que l'on trouve un chemin afin de ne pas mettre en concurrence les concessions hydroélectriques. Beaucoup d'élus sont en effet attachés à la poursuite du mode d'exploitation actuel.

Pour répondre au sénateur Pierre Louault, le plancher sur le volume d'économies d'énergie s'applique aux éligibles mais non aux collectivités, qui peuvent donc bénéficier de CEE.

Sur les questions portant sur le loup de Mme la sénatrice Patricia Morhet-Richaud, M. le sénateur Alain Duran et Mme le Sénateur Dominique Estrosi Sassone, le sujet est évidemment très sensible. J'ai bien conscience des très grandes difficultés que rencontrent les éleveurs dont les troupeaux font l'objet d'attaques, et du caractère traumatisant qu'elles peuvent avoir. Nous constatons que la population de loups a crû en France, pour atteindre l'objectif fixé dans le Plan national d'actions 2018-2023 sur le loup, dépassant les 500 individus. Le niveau de prédation s'est stabilisé mais il est très concentré : 50 éleveurs concentrent 30 % des prédatons, et 200 en concentrent 50 %. J'ai échangé avec le conseil scientifique mis en place début 2019 et avec Pascal Mailhos, préfet coordonnateur de notre Plan national loup. Nous avons relevé à 19 % les autorisations de tirs de prélèvement. Je pense que nous avons besoin d'un accompagnement plus qualitatif et ciblé en fonction des pressions qui peuvent s'exercer sur les troupeaux. En effet, les tirs de prélèvements sont intervenus très tôt et pas forcément dans les départements qui ont subi le plus de prédation, le Sud des Alpes notamment. Ce travail, mené en lien avec mon collègue Didier Guillaume, visera à mieux cibler et renforcer les moyens d'accompagnement des éleveurs. Il prendra appui sur les recommandations de ce conseil scientifique, qui a constaté que les dispositifs de protection peuvent être insuffisamment ajustés aux prédatons. Je mesure la sensibilité de ce dossier, ainsi que la détresse des éleveurs soumis à des attaques répétées. Nous devons être plus efficaces pour parvenir à une cohabitation la plus harmonieuse possible entre le maintien de l'agropastoralisme et la présence du loup dans notre territoire.

Concernant la remarque de M. le sénateur Laurent Duplomb, nous avons évidemment beaucoup progressé sur la teneur des polluants dans l'air mais la France a toutefois fait l'objet d'une condamnation par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sur le dépassement du seuil de pollution aux oxydes d'azote. Nous les dépassons aussi régulièrement sur l'ozone et sur les particules. La prise en compte, sur la base des recommandations du Conseil national de l'air (CNA), des particules 2,5 et plus simplement 10, va aussi mettre en lumière des polluants que l'on ne mesurait pas jusqu'à présent. Nous devons continuer à progresser en raison des enjeux de santé publique qui restent

importants dans nos agglomérations et dans certaines vallées soumises à un plan de prévention de l'atmosphère (PPA), comme celle de l'Arve.

Sur la question de M. le sénateur Henri Cabanel, le projet de ligne Montpellier – Perpignan est bien prévu, avec une réalisation phasée, dans la programmation intégrée à la loi d'orientation des mobilités. L'un des articles votés prévoit notamment la possibilité d'accélérer la réalisation des projets grâce à des sociétés de projets. Le travail se poursuivra donc avec les élus concernés, notamment la région Occitanie, pour accélérer la réalisation de cette ligne. Je suis consciente de sa vulnérabilité. Suite aux inondations et à mon déplacement dans l'Hérault, j'ai demandé une mission d'inspection pour déterminer les enjeux de vulnérabilité sur toutes les infrastructures. Dans nos réflexions sur l'adaptation au changement climatique, nous devons de façon générale étudier la résilience de nos grandes infrastructures, tant en période de canicule que lors d'inondations telles qu'elles ont affectées l'Hérault.

Pour ce qui est de la réalisation de champs photovoltaïques et des procédures différentes selon les départements, nous nous assurerons que chacun s'aligne sur les meilleures pratiques.

Concernant la question de Mme la sénatrice Viviane Artigalas, je répète que j'ai fait le choix, en prenant mes fonctions, de revenir sur les perspectives de réduction d'effectifs de l'OFB, qui devait subir une baisse de 47 postes. Ses effectifs seront stabilisés, et la Brigade Loup sera de fait pérennisée ; j'ai pu mesurer combien elle était utile, notamment suite aux attaques dans les Hautes-Alpes. Les moyens de l'OFB sont donc préservés et ceux des parcs seront augmentés. Nous pouvons certes les juger insuffisants. Nous actualisons notre stratégie nationale de création des aires protégées (SCAP), avec une réflexion sur la façon d'atteindre les 30 % d'aires protégées – dont 10 % en protection forte – et sur les modalités de gestion de ces aires. La question des moyens à mobiliser pour assurer cette protection fait partie de cette réflexion. Notre objectif est de mettre en consultation cette stratégie début 2020 ; elle pourrait être présentée à l'occasion du congrès de l'UICN en juin. Je suis très attentive à ce que nous ayons des protections efficaces, car nous sommes souvent interpellés sur leur niveau. Nous avons moins l'habitude de la pleine naturalité que nos voisins. Les ressources mobilisées sont celles de l'État. Il faut aussi envisager de faire davantage appel aux fonds européens, notamment le programme *Life*, ainsi qu'à l'intérêt que des entreprises ou le secteur de la finance peuvent trouver à s'impliquer dans la préservation de la biodiversité.

Sur la question de M. le sénateur François Calvet et la RN 116, qui illustre les promesses de mise à deux fois deux voies faites sur beaucoup de nos territoires, je continue à penser que, plutôt que de promettre des voies à caractéristiques autoroutières partout, il faut améliorer la qualité des itinéraires en créant des déviations de cœurs de bourgs pour éviter à nos concitoyens d'être pénalisés par le trafic et traiter les enjeux de sécurité. Ce travail se poursuit sur la RN 116 pour que l'on dispose d'un axe de qualité sans nécessairement passer par une mise à deux fois deux voies.

Mme la sénatrice Anne-Catherine Loisier et M. le sénateur Marc Daunis, l'enjeu de la forêt est capital. Nous en avons parlé lors du dernier Conseil de défense écologique : c'est un puits de carbone, une réserve de biodiversité. Nous ne pouvons pas nous satisfaire de la contribution actuelle de notre forêt aux filières économiques, qui peuvent accompagner la transition écologique : le bois-énergie ou le bois-construction. Nous pouvons être contrariés en constatant qu'une partie du bois coupé en France est transformée en Chine, qu'une partie du bois-énergie et du bois-construction est importée. Nous avons vraiment besoin d'une

réflexion globale sur la forêt, y compris sur l'aval : c'est le sens de la mission confiée à la députée Anne-Laure Cattelot. Les CEE, comme leur nom l'indique, visent surtout à faire des économies d'énergie. D'autres dispositifs commencent à monter en puissance comme le label bas-carbone. Nous devons relever le défi d'une filière forêt-bois performante au regard à la fois des enjeux climatique et de biodiversité, auxquels s'ajoute la question de l'adaptation des espèces au changement climatique et du traitement des maladies des forêts.

M. le sénateur Michel Raison, je ne crois pas avoir dit que les organisations professionnelles du transport routier avaient applaudi à l'annonce de la réduction du remboursement de TICPE de 2 centimes. Je dis simplement que ce n'est pas une surprise et qu'ils ont pu s'y préparer, puisque ces discussions ont été engagées depuis plusieurs mois. Concernant l'affectation des ressources, je vous invite à consulter la programmation, inscrite dans la loi d'orientation des mobilités, qui prévoit bien une augmentation des dépenses et des ressources, intégrant les 140 M d'euros de déremboursement de la TICPE – 70 millions d'euros à mi-année –, auxquels s'ajoutent 180 M d'euros liés à l'économie-contribution sur le transport aérien. De fait, les transporteurs routiers peuvent constater que les crédits consacrés à l'entretien des routes sont passés de 700 M d'euros en 2017 à 800 M d'euros en 2018, et devraient atteindre 850 M en 2022 et 930 M au début du prochain quinquennat. La programmation des infrastructures a été effectuée sur cette base. C'est inscrit dans la loi. Cet exercice de programmation n'avait jamais été réalisé.

L'IFP-EN est effectivement un opérateur dont le champ d'action est très large et utile à la transition énergétique. Ses effectifs et ressources évoluent, comme pour l'ensemble des opérateurs du ministère. Il possède de nombreuses ressources propres, sur lesquelles il peut s'appuyer.

Le vol de carburant est un fléau existant depuis de nombreuses années, sur lequel les forces de police et de gendarmerie sont mobilisées. Je doute que les potentiels voleurs s'occupent du taux. Je creuserai ce point.

Je rappellerai que le programme 113 « *Paysages, eau, biodiversité* » a bénéficié de plusieurs augmentations depuis le début du quinquennat : 10 M d'euros dans le cadre du plan Biodiversité ; un abondement de 11,5 M pour le congrès de l'UICN ; un complément de 11 M par an pour des projets de biodiversité cofinancés avec les fédérations de chasse. La part consacrée aux réserves naturelles est en constante augmentation, au fur et à mesure de leur création. Cela renvoie à la réflexion en cours sur notre stratégie en matière d'aires protégées.

Concernant le code minier, je veux indiquer à M. le sénateur Jean-Claude Tissot que nous avons engagé une concertation sur un projet, qui n'est pas le premier. Je forme l'ambition que ce projet aboutisse. L'objectif est d'organiser une concertation préalable avec les sénateurs intéressés et de présenter un projet de loi en Conseil des ministres début 2020.

S'agissant du volet mobilité dans le cadre du contrat de plan, il est important puisqu'il représente 50 % des crédits des contrats de plan. Les taux d'exécution sont différents pour les autres volets, puisque beaucoup d'entre eux sont exécutés à 100 % ou le seront en 2020. C'est pourquoi nous prévoyons de prolonger le volet mobilité de deux ans en l'intégrant en l'état aux futurs contrats de plan négociés en 2020. Les discussions sont en cours, notamment avec M. Renaud Muselier, président de Régions de France. Les ambitions inscrites dans les contrats de plan étaient peu corrélées aux ressources budgétaires prévues, avant leur mise à niveau dans le cadre de la loi d'orientation des mobilités.

Pour répondre à M. le sénateur Yves Bouloux, nous avons d'importants choix à effectuer concernant l'après 2035. La loi « *Énergie-climat* » prévoit de ramener la part du nucléaire à 50 % à cette date. Au-delà, j'estime important de garder des scénarios ouverts. Les Allemands sont sortis du nucléaire et prévoient de sortir du charbon en 2038 ; ils sont sur des scénarios « 100 % énergies renouvelables », avec une place importante accordée à l'hydrogène. Je vous confirme que cet enjeu essentiel fait l'objet de soutiens plus importants, dans le cadre du budget de l'Ademe pour le volet mobilité, qui a par ailleurs des financements sur le grand plan d'investissement (GPI). Dans le cadre de la réflexion menée par le ministre Bruno Le Maire sur le Pacte productif 2025, nous avons tenté d'identifier des filières d'avenir. L'hydrogène en fait partie. Nous réfléchissons aux moyens complémentaires à y apporter le cas échéant. L'Allemagne croit beaucoup à l'hydrogène, et personnellement j'y crois aussi.

Nous avons dans le même temps demandé à EDF de travailler sur un scénario de nouveaux EPR, sur lequel nous attendons des éléments pour mi-2021. Il est important de prendre des décisions en connaissant les avantages et les inconvénients de chacun des scénarios, étant entendu que le « 100 % énergies renouvelables » ne serait pas en tout état de cause pour demain matin, compte tenu de la réalité de notre *mix* énergétique aujourd'hui.

Mme la sénatrice Agnès Constant, sur le *Green New Deal*, j'ai pu rencontrer le vice-président de la Commission européenne Frans Timmermans avant-hier. Je confirme que la Commission européenne prévoit de présenter ses premières orientations en décembre. Notre objectif est que la « neutralité carbone » soit inscrite au niveau européen à horizon 2050, ce qui supposera de mettre en place un dispositif d'accompagnement des transitions dans les territoires particulièrement touchés. Certains pays utilisant encore abondamment le charbon plaident aujourd'hui pour que les aides soient spécifiquement fléchées sur ces régions, mais ce n'est évidemment pas notre position. La question posée pour atteindre la « neutralité carbone » est celle des filières particulièrement affectées par ces transformations. Je pense que c'est la bonne entrée pour déterminer les territoires éligibles au Fonds de transition juste, plutôt que de se limiter aux régions charbonnières. Atteindre la « neutralité carbone » suppose une transformation importante dans beaucoup de domaines et, de façon générale, d'améliorer l'efficacité énergétique et les émissions de gaz à effet de serre de toutes les filières, ce qui implique des investissements. Le Premier ministre a annoncé, lors du Conseil national de l'industrie, qu'outre les dispositifs des CEE et du Fonds chaleur, nous réfléchissons à des instruments fiscaux pour accompagner les investissements dans ces filières afin d'atteindre la « neutralité carbone ».

Le secteur agricole est évidemment très concerné par cette transition. Des outils sont d'ores et déjà mobilisés : nous avons notifié à la Commission européenne une expérimentation que nous souhaitons mener sur des paiements pour services environnementaux. Cela renvoie aussi à la question du verdissement de la PAC et la prise en compte des services environnementaux que peut rendre une agriculture durable. Une réflexion globale doit être menée sur ces sujets.

M. Marc Daunis. – Le programme 174, à périmètre constant, diminue de 20 %. Un artifice a consisté à mettre le chèque énergie et une partie d'autres budgets dans ce programme.

Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. – Je peux vous assurer qu'il n'y a pas de baisse des moyens de l'Ademe. L'Ademe est évidemment un opérateur tout à fait important. Il existe des effets de périmètre sur ce

programme, avec notamment une baisse des ayants droit sur l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM). Mais il n'y a pas de baisse des moyens de l'Ademe, qui a voté ce matin un budget à 710 M d'euros qui lui permet de relever l'ensemble des défis dans transition écologique.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Sur la réglementation environnementale, quel sera votre arbitrage par rapport à une approche plus globale ? Qu'en est-il de la DGF bonifiée des communes du parc forestier ?

Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. – Je vous confirme que l'ambition de la nouvelle réglementation environnementale, qui prendra la suite de la RT2012, est bien de prendre en compte le cycle de vie du bâtiment et le recours à des matériaux biosourcés. La construction représente en effet 50 % des émissions de gaz à effet de serre. Nous en finalisons actuellement le cadre, pour une mise en consultation d'ici la fin de l'année.

Sur la DGF du onzième parc, vous savez que les communes en cœur de parc bénéficient d'une bonification intégrée à leur DGF. L'Assemblée nationale a voté une dotation additionnelle de soutien aux communes qui adhèrent aux chartes des parcs nationaux, doublée pour les parcs de moins de cinq ans. Il existe un enjeu de calendrier en fonction des dates de création du parc et des dates d'adhésion, que nous ajustons finement afin que les communes soient bien accompagnées en fonction des enjeux de protection, qui peuvent se traduire par des ressources moindres.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Il faudra veiller à ce que la DGF des communes de ce nouveau parc soit équitable par rapport à ce qui est pratiqué sur les parcs créés avant 2015.

Mme Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire. – Nous creuserons le sujet.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci, Mme la ministre, pour tous ces sujets traités. Je ne suis pas sûre que nous ayons été convaincus sur tout, mais nous aurons évidemment la discussion dans l'hémicycle lors de la présentation de vos budgets.

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 27 novembre 2019

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente –

La réunion est ouverte à 9 h 00.

Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Recherche et enseignement supérieur » - Examen du rapport pour avis

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous devons examiner trois rapports pour avis pour le projet de loi de finances pour 2020. Nous commençons par celui sur les crédits « Recherche » de la mission « Recherche et Enseignement supérieur ».

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur pour avis. – Nous examinons aujourd’hui un budget de continuité pour la recherche. Continuité, car les crédits poursuivent leur augmentation, de 2 % en crédits de paiement et de 3 % en autorisations d’engagement, pour atteindre près de 15,5 milliards d’euros. C’est évidemment bienvenu et il faut saluer cet effort.

Mais la continuité, en l’espèce, c’est aussi le manque d’ambition, car nous sommes dans l’attente de la loi de programmation pluriannuelle de la recherche annoncée en février dernier par le Premier ministre.

L’enjeu est de taille car notre pays est à la traîne : notre effort de recherche - mesuré par la part de recherche et développement (R&D) dans le produit intérieur brut (PIB) – stagne depuis plus de trente ans, entre 2,2 et 2,25 % du PIB, loin de l’objectif que nous poursuivons depuis le début des années 2000, qui est de parvenir à 3 % du PIB. Or, des pays comparables au nôtre y sont parvenus, je pense, en particulier, à l’Allemagne. En valeur absolue, la situation est encore plus inquiétante : l’Allemagne dépense plus de deux fois plus que nous en R&D : 132 milliards de dollars contre 65 milliards de dollars en 2017 !

Il y a donc du chemin à parcourir. La recherche publique doit atteindre 1 % du PIB. Il faudra probablement lier la hausse des budgets publics à un assouplissement des règles régissant les organismes de recherche afin de renforcer leurs performances scientifiques et l’attractivité des carrières.

Mais le bât blesse surtout sur la recherche privée, en particulier en raison de la faiblesse de l’industrie dans notre structure économique. Mais, outre la politique industrielle, la politique de recherche et d’innovation peut inciter la recherche publique à travailler avec le secteur privé. L’un des enjeux de la loi de programmation sera de poursuivre le renforcement de ces liens et d’accroître la dynamique visant à passer du laboratoire au produit.

Même si le budget augmente, on aperçoit certaines incohérences. Le Gouvernement entend donner la priorité à l’innovation. Pourtant, le financement des aides à l’innovation octroyées par Bpifrance sur l’ensemble du territoire poursuit sa chute : il était de 250 millions d’euros en 2012 ; le Gouvernement propose un budget de 100 millions cette année, soit une baisse de 20 millions d’euros par rapport à l’exercice précédent. Daniel Dubois avait alerté, dans son rapport sur le budget pour 2019, sur la nécessité de ne pas réduire davantage cette dotation, estimant qu’un point bas avait été atteint. Ces aides, qui s’inscrivent à un stade très amont, sont essentielles à l’émergence d’entreprises innovantes et peuvent être vues comme la base du *continuum* de financement que Bpifrance met en place depuis son existence. Autrement dit, c’est un maillon essentiel de la chaîne de financement des entreprises innovantes. Alors que notre pays essaie de bâtir un écosystème favorable, poursuivre la baisse de ces aides est un signal particulièrement négatif.

Cela a été dit lors de l’examen de la mission « *Économie* », les entreprises ont besoin de stabilité dans les dispositifs d’accompagnement. Les politiques en faveur de l’innovation doivent être stables et lisibles, sans quoi il s’agit de coups d’épée dans l’eau. Je vous proposerai un amendement pour limiter cette dynamique dangereuse.

Deuxième incohérence : le Gouvernement donne la priorité à la recherche collaborative, en renforçant le soutien aux Instituts Carnot. C’est bien, mais dans le même temps le financement des projets de recherche des pôles de compétitivité diminue et devient moins lisible. Les pôles sont aujourd’hui ballotés entre l’État et les régions sans que la transition ne soit organisée ni mûrement réfléchi. Cela se fait au détriment de leurs projets !

Il faut d'urgence clarifier la situation. Ce désengagement de l'État se traduit également à travers la suppression de la ligne budgétaire dédiée au programme Cap'Tronic, qui visait à la diffusion des technologies du numérique dans les TPE et PME de l'ensemble des secteurs industriels. L'État estime à nouveau que c'est aux régions de reprendre le flambeau.

Enfin, il semble que le Gouvernement ne respecte pas ses promesses. Il avait promis de sanctuariser le crédit d'impôt recherche. Il le rabote en se basant sur un rapport de la Cour des comptes qui date déjà d'il y a six ans ! Cette opération rapportera 230 millions d'euros. Mais aucune étude quant à l'impact de cette décision sur les entreprises n'a été réalisée !

Par ailleurs, je souhaite souligner, dans le prolongement des remarques de Daniel Dubois, le manque de lisibilité croissant de la politique de recherche et d'innovation. Aux crédits budgétaires s'ajoutent ceux des programmes d'investissement d'avenir (PIA) et le fonds pour l'innovation et l'industrie (FII). Parfois, l'un prend le relais de l'autre, et inversement. Le dernier né de ces véhicules financiers, le FII, s'apparente, comme l'a déjà souligné notre collègue Alain Chatillon, à une débudgétisation. Ce sont ainsi 250 millions d'euros qui échappent chaque année à un contrôle systématique des parlementaires. Or, comme le PIA avant lui, il finance des dépenses qui relèvent pourtant clairement de la mission que nous examinons. Ces dispositifs sont mis en œuvre par une multiplicité de structures : les ministères, le secrétariat général pour l'investissement, le Conseil de l'innovation, j'en passe ! Une rationalisation s'impose ! C'est un enjeu démocratique, celui de la transparence des fonds publics, mais aussi économique : comment rendre efficaces des dépenses dont personne ne parvient vraiment à effectuer le suivi ?

Je prendrai un exemple concret : le plan pour l'intelligence artificielle annoncé l'année dernière, et dont notre collègue Daniel Dubois avait analysé les prémices. Son financement est éparpillé dans différentes missions budgétaires, le PIA et le FII. Une annexe de suivi de ce plan devrait être fournie aux parlementaires dans le cadre de l'examen des lois de finances. C'est un enjeu absolument crucial pour la compétitivité de notre économie à long terme si nous ne voulons pas être dépassés, la moindre des choses est de tenir les parlementaires bien informés !

J'en termine par quelques points de vigilance sur le financement des organismes de recherche. Il est écrit dans le bleu budgétaire que les crédits d'intervention de l'Agence nationale de la recherche (ANR) augmenteront de 30 millions d'euros afin de parvenir à une hausse du taux de sélection de l'Agence et, ainsi, éviter de décourager les chercheurs à candidater à ses appels à projets. Mais nous votons un budget en baisse ! Et nous n'avons aucune garantie quant au montant qui sera effectivement versé car la hausse mise en avant par le Gouvernement dépend du taux de mise en réserve, lequel n'est pas encore arrêté ! Or, selon qu'il sera de 3 ou 4 %, on passera de près de 30 millions d'euros de hausse à près de 20 millions d'euros. La seconde hypothèse serait un signal particulièrement négatif.

Par ailleurs, les établissements de recherche doivent toujours faire face à un glissement vieillesse-technicité défavorable, estimé à 30 millions d'euros. Cela s'est traduit par la suppression de plus de 3500 ETPT entre 2012 et 2018. Le personnel de recherche ne doit pas être la variable d'ajustement !

Du reste, certains établissements de recherche connaissent toujours une situation délicate. C'est en particulier le cas de l'IFP-EN, qui voit sa subvention décroître à nouveau alors qu'une logique de stabilisation apparaissait jusqu'alors garantie. Le Gouvernement doit

s'assurer de la stabilité de ses crédits afin que l'établissement puisse monter en compétence sur la transition énergétique et les énergies nouvelles.

Enfin, je m'interroge sur la capacité du Gouvernement à bien utiliser l'argent public. Après un audit de son fonds de roulement, le CNRS a identifié 90 millions d'euros comme étant libres d'engagement. À ce jour, il n'a pu en utiliser que 48. Autrement dit, 42 millions d'euros restent inemployés. Alors même que le CNRS souhaite les utiliser pour financer des dépenses de pré-maturation, des recherches interdisciplinaires et des doctorats, on le lui refuse.

Enfin, quelques mots pour finir sur une note positive : la fusion de l'Inra et de l'Irstea semble se passer dans de bonnes conditions. Une ligne budgétaire de 2,5 millions d'euros est d'ailleurs prévue pour financer l'alignement des régimes indemnitaires. Le nouvel établissement dénommé Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement, sera le nouveau géant français de la recherche dans ces domaines, confrontés à des défis d'ampleur mondiale.

Malgré les incohérences et le manque de lisibilité de la politique du Gouvernement, force est de reconnaître qu'il fait un effort pour financer la recherche. Je vous propose donc d'émettre un avis favorable sur les crédits, sous réserve de l'adoption de l'amendement que je vous soumetts.

M. Daniel Dubois. – Mon expérience m'a appris que les entreprises doivent toujours anticiper, en particulier sur les nouvelles technologies. Le Gouvernement tient un discours séduisant sur l'innovation de rupture, mais les actes ne suivent pas. D'autres pays, comme la Chine, mobilisent des investissements colossaux. Je suis très inquiet pour l'avenir. Nous ne sommes pas au rendez-vous de l'économie de demain. C'est une erreur politique gravissime.

Au-delà de ces grandes orientations, je donnerai un exemple. Nous avons reçu le Président de la République pendant deux jours dans la Somme. Je l'ai accompagné à l'université Jules Verne, qui héberge le *Hub* de l'Énergie. Dans la continuité des travaux du professeur Tarascon, une équipe développe une batterie au sodium, qui n'utilise pas de terres rares. L'équipe a créé une jeune pousse prête à industrialiser le procédé, mais elle ne trouve pas les 20 millions d'euros nécessaires. Le Président de la République a été sensibilisé, espérons que cela permettra de faire avancer le dossier ! C'est donc au quotidien que l'État n'est pas au rendez-vous ! L'attrition des crédits finançant les aides à l'innovation de Bpifrance est inquiétante.

Mme Catherine Procaccia. – Je remercie le rapporteur qui a souligné des incohérences qui n'apparaissent pas au premier abord de ce budget. Il faut cependant saluer la hausse de ce budget, dans le contexte budgétaire que nous connaissons. Il y a d'indéniables progrès par rapport à la précédente mandature.

Sur l'ANR, il me semble que nous restons loin du taux de sélection de 25 %, ce qui décourage les chercheurs. Où en est-on exactement ?

Sur le spatial, j'espère que la ministre nous présentera ce qui aura été décidé à la réunion ministérielle de l'Agence spatiale européenne qui se déroule actuellement.

S'agissant du nucléaire, je me félicite du sauvetage du réacteur Jules Horowitz, mais je continue à penser que l'abandon d'Astrid est une erreur qui nous fera prendre vingt ans de retard...

Je regrette le manque de moyens de la recherche sur la chlordécone. L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques avait publié un rapport sur le sujet il y a dix ans, l'Assemblée nationale vient de lui emboîter le pas. Des chercheurs me saisissent régulièrement pour signaler qu'ils ne parviennent pas à obtenir 15 à 20 000 euros pour mener à bien leurs projets ! Alors que cette molécule pollue les terres pendant plusieurs centaines d'années ! Il faut que les chercheurs puissent trouver comment détruire cette molécule, sans quoi nous n'avancerons pas.

M. Franck Montaugé. – Je souhaite attirer l'attention sur les moyens de recherche affectés au numérique. Nous ne sommes pas en avance... La commission d'enquête sur la souveraineté numérique a souligné cette déficience : nos efforts budgétaires sont insuffisants. Il faudrait financer beaucoup plus de thèses en la matière. C'est un enjeu qui concerne directement la compétitivité actuelle et future de notre économie, dont des pans entiers sont numérisés.

M. Daniel Gremillet. – On ne retrouvera une capacité industrielle dans notre pays que si nous soutenons nos entreprises. C'est la recherche qui alimente l'innovation et qui nous mettra, demain, en capacité de développer des industries qui nous permettront de retrouver une certaine indépendance.

Dans le secteur de l'énergie, notre fragilité sur les batteries est absolument stratégique. Le risque est de se retrouver dans une situation de dépendance qui s'apparenterait à ce que nous avons pu connaître par rapport à l'Opep. Des industriels sont prêts investir, notamment sur l'hydrogène. C'est un domaine stratégique ! On peut se satisfaire du niveau global du budget, mais on a du mal à percevoir les lignes directrices sur des sujets stratégiques détermineront la capacité de la France et de l'Europe à développer un outil de production industriel indispensable à l'économie de demain.

M. Fabien Gay. – Je partage le constat : nous sommes en retard sur un certain nombre de domaines : la 5G, l'intelligence artificielle... Nous devons réagir. Nous connaissons une véritable guerre économique. Avec la croissance exponentielle des objets connectés, celui qui détiendra les données détiendra le monde ! Il nous faut développer dès maintenant un outil industriel.

Je m'interroge sur le projet d'amendement évoqué par le rapporteur : comment s'articule-t-il avec le fonds pour l'innovation et l'industrie ? Il nous faut disposer d'une vue d'ensemble.

M. Marc Daunis. – Je ne suis pas certain que la précédente mandature ait été en retrait par rapport aux orientations du Gouvernement actuel sur la recherche. Je constate d'ailleurs que les avis du Sénat dénoncent les mêmes travers depuis longtemps, quel que soit le Gouvernement. Au-delà des déclarations politiciennes, nous devons travailler ensemble pour ériger l'enseignement supérieur et la recherche au rang de priorités stratégiques. C'est ce que nous attendons tous ! Dans un contexte budgétaire contraint, il faut faire des choix et préparer l'avenir.

M. Martial Bourquin. – Nous faisons face à un mur d'investissements. Regardons ce qui se passe dans le monde : le projet Chine 2025, la politique protectionniste des États-Unis, les progrès de la Corée, du Japon et de l'Allemagne, notamment sur l'intelligence artificielle. Si nous ne mettons pas les moyens pour rivaliser, nous serons exclus du concert des grandes nations.

Je prendrai l'exemple de la transition écologique : ce budget n'est pas la hauteur ! Il ne s'agit pas de comparer un budget par rapport à un autre, mais de comparer ce qui se passe en France et ce qui se passe dans le monde. Nous sommes en train de passer du tout diesel au tout électrique... Mais nous devons laisser les choix technologiques ouverts. La filière hydrogène est une priorité. Nicolas Hulot avait prévu d'y consacrer 300 millions d'euros par an. La somme a été réduite à 100 millions. Nous baissons la garde, alors que les industriels sont prêts, comme Faurecia par exemple. Il faut que le Gouvernement soit au rendez-vous, aux côtés des entreprises et des universités !

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur pour avis. – Le taux de succès des appels à projets de l'ANR était de 10,6 % en 2014. Aujourd'hui, il est de 16,2 %, mais nous restons loin des 25 %.

Le plan pour l'intelligence artificielle est effectivement d'une ampleur limitée. S'agissant des doctorats, selon mes informations, 50 conventions Cifre sont dédiées à l'intelligence artificielle. C'est trop peu.

Mme Sophie Primas, présidente. – On se trompe d'un zéro !

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur pour avis. – Notre dépendance aux batteries électriques est effectivement un problème préoccupant. Nous attendons la mise en œuvre concrète du plan du Gouvernement. C'est la même chose en ce qui concerne les panneaux solaires. Le CNRS travaille à des panneaux avec un rendement bien supérieur, qui nous permettraient de redevenir concurrentiels. Il faudra cependant accompagner le projet vers l'industrialisation. Il faut soutenir toute la chaîne, de la recherche en amont à l'industrialisation en aval.

Je rejoins Martial Bourquin : il faut travailler sur toutes les solutions technologiques et ne se fermer aucune porte. Cela suppose une politique de soutien ambitieuse.

Le fonds pour l'innovation vise à mobiliser 250 millions d'euros par an pour l'innovation. Mon amendement est beaucoup plus modeste : il confie 20 millions d'euros à Bpifrance pour des aides complémentaires à celles financées par le fonds pour l'innovation. En raison des règles budgétaires, je suis contraint de les gager ailleurs.

Comme l'a relevé Marc Daunis, l'enjeu est bien la constance et la stabilité dans les politiques publiques. Nous sommes en retard par rapport à la cible des 3 % de R&D dans le PIB. Malgré cela, nous parvenons à maintenir une recherche de pointe. Nos chercheurs n'ont pas suffisamment de moyens, leurs rémunérations sont insuffisantes. Être chercheur en France, c'est presque un sacerdoce !

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 38

État B

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur pour avis. – La ligne budgétaire finançant les aides à l'innovation octroyées par Bpifrance est régulièrement rabaissée. Elle était proposée à 120 millions d'euros l'année dernière. Elle descend cette année à 100 millions d'euros. Un rapport d'inspection alertait sur la nécessité de ne pas descendre en dessous de 140 millions d'euros par an. Je rappelle l'effet de levier important de ces aides : entre 2,7 et 4,5. 42 % des fonds sont versés en dehors des métropoles. Les députés avaient voté un amendement similaire, seul le gage était différent – il visait les universités. Cet amendement a cependant été annulé suite à une seconde délibération demandée par le Gouvernement. Il nous faut envoyer un signal.

Mme Élisabeth Lamure. – Je suis favorable à ce qu'on maintienne ces crédits. Il n'y a pas que les *start-ups* qui innovent ! De nombreuses entreprises, industrielles notamment, innovent également et ont tout autant besoin de cet accompagnement. Quelle est la proportion des aides directes, d'une part, et des avances remboursables et prêts, d'autre part ?

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur pour avis. – Environ 15 % de ces aides prennent la forme d'une subvention, plus de 30 %, celle d'une avance remboursable et plus de la moitié celle d'un prêt.

M. Pierre Cuypers. – Tout le budget a-t-il été consommé l'année dernière ?

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur pour avis. – Tout à fait, bien avant la fin de l'année.

Mme Anne Chain-Larché. – Les aides octroyées aux entreprises ne comprennent parfois pas suffisamment de contreparties. Des millions d'euros peuvent être engloutis par des repreneurs d'entreprises qui n'obtiennent aucun résultat. Nous avons un cas de ce type sur notre territoire. C'est extrêmement choquant ! Il nous faut imposer des contreparties.

L'amendement [AFFECO.8](#) est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Recherche et enseignement supérieur », ainsi qu'à l'adoption des articles rattachés, sous réserve de l'adoption de l'amendement AFFECO.8.

Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » - Examen du rapport pour avis(sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

**Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Cohésion des territoires » -
Crédits « Logement » - Examen du rapport pour avis**

Mme Sophie Primas, présidente. – Je passe la parole à Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis des crédits du logement.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Madame la Présidente, Mes chers collègues, je suis chargée de vous présenter les crédits relatifs au logement c'est-à-dire le programme 177 « *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* », le programme 109 « *Aide à l'accès au logement* » et le programme 135 « *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* ». Pour la troisième année consécutive, les crédits du logement diminuent de 7,93 %, pour atteindre 14,4 milliards d'euros. Cependant, les évolutions sont contrastées entre les différents programmes.

S'agissant du programme 177, les crédits de la politique d'hébergement d'urgence augmentent formellement cette année de 5,29 %, soit 1,9 milliard d'euros au total.

Pour donner un avis sur ce programme, deux questions se posent : le budget est-il sincère ? Et le Gouvernement a-t-il raison de donner la priorité à la création de places plutôt qu'à leur qualité ?

Concernant tout d'abord la sincérité du budget, rappelons que la question se pose chaque année et qu'elle est, sans doute, inhérente à une politique d'urgence soumise à l'imprévision. La situation est la même que l'année dernière. Le budget 2020 correspond en valeur à l'exécution 2018 et nous avons appris que 178,2 millions d'euros étaient inscrits en loi de finances rectificative pour compléter le budget 2019. De nouveau donc, le projet de budget qui nous est proposé est inférieur à l'exécution de l'année précédente d'environ 80 millions d'euros.

Faut-il véritablement s'en offusquer ? Je ne le crois pas car le Gouvernement vient abonder les crédits en fonction des besoins. On en prend acte même s'il serait souhaitable que les dépenses supplémentaires soient mieux anticipées. Ensuite, il est entré dans une logique de rebasage progressif, année après année, en pérennisant les places créées précédemment. C'est de nouveau le cas cette année avec 6 000 places supplémentaires. Dans le contexte migratoire actuel, avec une nouvelle augmentation des demandes d'asile sur un an de 14,5 %, qui a tendance à saturer les dispositifs d'hébergement d'urgence, distinguer entre ce qui peut être prévu et l'urgence de l'année est raisonnable. Je sais que les associations voudraient que cela fonctionne dans le sens inverse mais le choix d'une dotation initiale au juste besoin est compréhensible.

Néanmoins, depuis l'étude de l'Insee et de l'INED en 2012, aucune étude statistique sérieuse n'a été réalisée sur les personnes sans-abri en France. C'est un véritable problème pour le pilotage de cette politique dont le coût va croissant. Je vous proposerai donc un amendement à ce sujet.

Seconde question : le Gouvernement a-t-il raison de privilégier la création de places par rapport à d'autres critères ?

Bien entendu, comme chacun d'entre nous, je voudrais ne pas avoir à faire ce choix. Dans l'idéal, il faudrait créer toutes les places nécessaires et, en même temps, assurer

l'accompagnement social et les conditions d'accueil les plus favorables. Cet idéal est difficile à atteindre car le budget n'est pas extensible dans un contexte de forte pression sur l'hébergement d'urgence. Dès lors, le Gouvernement a fait le choix, M. Julien Denormandie nous l'a dit clairement lors de son audition, de la quantité par rapport à une certaine qualité. La politique du logement est d'abord dictée par un souci de rigueur budgétaire parallèlement aux objectifs de créations quantitatives de places et d'évolution des hébergements vers plus d'intermédiation sociale.

L'exemple qui illustre le mieux ce choix, ce sont les pensions de famille. 125,9 millions d'euros y sont consacrés en 2020, soit 12,6 millions de plus pour créer 2300 nouvelles places. Il y en avait 15 500 en 2016, il y en aura 22 500 en 2020, soit + 45 % ! Mais en parallèle, le forfait de prise en charge par jour et par personne, qui est versé à l'hôte de la pension de famille, n'a pas été augmenté depuis 2008. Il est toujours fixé à 16 euros. S'il avait été indexé sur l'inflation, ce sont 20 à 25 millions supplémentaires qu'il aurait fallu débloquer. Je vous proposerai donc un amendement pour rehausser le forfait journalier des pensions de famille.

Le choix de privilégier l'urgence d'un toit est légitime, même s'il faudra bien entendu, dès que possible remettre l'accent sur l'accompagnement social. Nous savons que le succès sera à ce prix.

Je vous rappelle aussi qu'il y a toujours un recours important aux nuitées hôtelières qui ne devraient être qu'un dernier recours. Cela se traduit encore trop souvent par de long séjour pour des familles.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose donc de donner un avis favorable à ce programme.

Je voudrais aborder ensuite les crédits du programme 109 « *Aide à l'accès au logement* ». C'est de très loin le plus gros poste du budget avec 12 milliards d'euros en 2020, en recul d'1,4 milliards d'euros. Cette évolution s'explique par deux réformes, déjà abordées l'année dernière, la réduction de loyer de solidarité (RLS) et les APL en temps réel, la fameuse « contemporanéisation ».

Concernant la RLS, deux points sont importants : le Gouvernement tient-il ses engagements à la suite de la clause de revoyure signée en avril dernier ? Et quel est son impact sur les bailleurs ?

On peut répondre positivement à la première question. Les différents points négociés sont au rendez-vous. On les retrouve notamment aux articles 8, 67, 73 et 74 du projet de loi de finances, soit :

- le rétablissement de la TVA réduite pour certains logements sociaux. Cette évolution était nécessaire pour atténuer le choc de la RLS mais nous aurions souhaité le retour à un taux de 5,5 % pour l'ensemble des logements sociaux et je me réjouis que le Sénat ait voté en début de semaine un amendement en ce sens en première partie du projet de loi de finances ;

- la suppression de l'indexation de la RLS et l'indexation limitée à 0,3 % des APL. J'attire votre attention sur le fait que les bénéficiaires des APL vont subir une baisse de leur pouvoir d'achat ;

– la prise en charge par Action logement de 300 millions d’euros, normalement dus au Fonds national des aides à la pierre (FNAP) par les bailleurs sociaux ;

– et la contribution des bailleurs sociaux à hauteur de 15 millions d’euros au Fonds national d’accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL).

S’y ajoute la compensation de la loi PACTE (Plan d’action pour la croissance et la transformation des entreprises), c’est-à-dire la prise en charge par l’État à hauteur de 166 millions d’euros des moindres cotisations des entreprises au Fonds national d’aide au logement (FNAL) en raison de la hausse des seuils.

Au total, l’impact de la RLS est bien ramené de 1,5 à 1,3 milliard d’euros sur les trois prochaines années, de 2020 à 2022.

Concernant l’impact sur les bailleurs, la réponse doit être plus mesurée. L’ensemble des mesures d’accompagnement a permis de limiter les effets à court terme. À moyen et long termes, qui sont les véritables horizons pour les bailleurs sociaux, les doutes sont toujours présents. Les prêts de haut de bilan, comme les prêts à très long terme (80 ans) devront bien être remboursés un jour. Or, d’ici 2022, on ne sait pas ce qu’il adviendra de la RLS ! Sera-t-elle pérennisée ? Je le crains. On ne sait pas non plus quel impact aura le Revenu universel d’activité (RUA). C’est une grande préoccupation. Les APL y seraient intégrées sous la forme d’un supplément logement, solution à laquelle nous sommes nombreux à nous opposer car nous souhaitons que l’aide reste attachée au logement et ne soit fusionnée avec une autre allocation. J’ajoute que la Caisse des dépôts et consignation dans son étude *Perspectives* a mis en lumière la progression rapide de l’endettement des bailleurs sociaux qui passerait de 160 milliards d’euros aujourd’hui à 300 milliards d’euros dans vingt ans.

Concernant la construction de logements sociaux, on observerait un recul potentiel de 10 % qui pourrait être pour partie compensé par la validation d’un grand nombre de dossiers en fin d’année. Nous serions donc en deçà des 110 000 constructions neuves prévues par la clause de revoyure. Cela n’a rien d’étonnant compte tenu du coup d’arrêt donné à l’ensemble du secteur et de la proximité des élections municipales qui entraînent tous les six ans une baisse des opérations de promotion immobilière. Sur la promotion privée, le recul serait de 14 % au troisième trimestre 2019 par rapport à 2018.

Je voudrais aussi vous alerter sur les conséquences de la suppression de la taxe d’habitation alors que les logements sociaux sont exemptés de taxe foncière. On peut se demander quel maire sera à l’avenir incité à construire des logements sociaux.

J’en viens à la seconde réforme, dite des APL en temps réel. Cette mesure, vous vous en souvenez, a été votée dans la loi de finances pour 2019. J’avais d’ailleurs alerté sur la difficulté de la mettre en œuvre aussi rapidement. Puis, son application a été reportée au 1^{er} janvier 2020. M. Julien Denormandie l’a longuement évoquée lors de son audition. Il en résultera une économie de l’ordre de 1,3 milliard d’euros en raison du changement de la base de référence et de l’amélioration de la situation économique. La réforme entraîne donc un gain budgétaire, la première année de son application, de l’ordre de 10 % du montant total des APL, ce qui n’est pas négligeable !

Globalement, il s'agit d'une bonne réforme. Verser les APL sur la base des revenus des douze derniers mois et les réviser tous les trois mois, plutôt que sur les revenus de l'année $n - 2$, paraît une mesure qui va dans le bon sens.

Pour autant, toutes les craintes ne sont pas levées car même si la réforme ne modifie pas les paramètres de calcul, les différents acteurs ne disposent pas de simulation. De plus, il y a un risque élevé d'incompréhension des bénéficiaires et d'exposer les caisses d'allocations familiales de répondre à un grand nombre de questions car c'est une réforme technique extrêmement complexe.

Il me faut ensuite évoquer la contribution exceptionnelle au budget du FNAL imposée à Action logement qui est prévue par l'article 75 du projet de loi de finances. Elle s'élèvera à 500 millions d'euros. Il s'agit d'une mesure purement budgétaire de ponction sur la trésorerie d'Action logement au-delà de la mise en œuvre du Plan d'investissement volontaire signé le 25 avril dernier. La commission des finances a donné un avis défavorable sur l'article 75. Je vous propose de ne pas la suivre car il me semble illogique de donner un avis favorable aux crédits dans leur ensemble tout en modifiant substantiellement leur équilibre en supprimant 500 millions d'euros.

Enfin, je veux faire le point sur l'APL accession en métropole et outre-mer.

Notre collègue M. Philippe Dallier, rapporteur spécial, a proposé un amendement de crédits (seconde partie) visant à la rétablir. Il est compensé par des crédits du programme 135. Il a été voté par la commission des finances la semaine dernière. Je vous propose de le soutenir car beaucoup d'entre nous regrettent la suppression de ce dispositif peu coûteux (50 millions d'euros) qui facilite l'accession sociale à la propriété des ménages modestes et intermédiaires.

Concernant l'APL accession outre-mer, le Gouvernement a tenu son engagement. Son rétablissement est prévu par l'article 72 du projet de loi de finances sous la forme d'une « aide à l'accession sociale et à la sortie de l'insalubrité » dans les départements et régions d'outre-mer, ainsi qu'à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, afin de soutenir les ménages les plus modestes dans leur projet d'accession et d'amélioration de logements indignes et insalubres. Il met ainsi en œuvre les conclusions de la conférence logement en outre-mer qui s'est tenue en juillet dernier. Mais cette aide est attribuée dans l'attente de la mise en place du revenu universel d'activité (RUA). C'est un point de vigilance.

Au total, même si j'ai un certain nombre de sujets d'insatisfaction et d'inquiétude, à commencer par l'économie une nouvelle fois opérée sur le logement et non compensée, je souhaite donner acte au Gouvernement des engagements tenus vis-à-vis du logement social à travers la clause de revoyure. C'est pourquoi, je vous propose un avis favorable.

En dernier lieu, j'aborderai le programme 135 consacré aux aides à la pierre et aux moyens de l'Anah. 346,5 millions d'euros lui seront consacrés en 2020, en hausse de 23,22 %. J'ai sur ce programme une satisfaction et une inquiétude.

La satisfaction, c'est le maintien du PTZ en zone B2 et C jusque fin 2021, qui a été voté par l'Assemblée nationale contre l'avis du Gouvernement. Nous y étions favorables et je souhaite que cette disposition soit votée conforme pour qu'elle soit adoptée définitivement après les débats du Sénat.

Mon inquiétude a trait au budget de l'Anah. Le versement via le programme 135 sera accru cette année de 60 millions d'euros pour accompagner la transformation du CITE en prime qui est un véritable défi. C'est la principale raison de l'augmentation des crédits que j'évoquais. Par ailleurs, le succès du plan chaudière, qui a fait l'objet d'une communication agressive, a été tellement important qu'il met sous tension les finances de l'Anah. La subvention étant proportionnelle au prix des travaux, l'Anah a constaté un effet d'aubaine, les prix ayant progressé de près de 30 %. L'Anah disposait d'une trésorerie confortable de 311 millions d'euros fin 2018. L'Anah aurait désormais besoin d'un financement complémentaire de l'ordre de 90 millions d'euros d'ici à 2022, si elle veut pouvoir continuer toutes ses missions, financer de nouvelles opérations comme la rénovation des bourgs ruraux et ne pas réduire ses aides sur ses propres programmes.

J'aurais souhaité pouvoir présenter un amendement en première partie du projet de loi de finances pour soit dé plafonner les versements au titre des quotas carbone en faveur de l'Anah, le plafond datant de 2018 à hauteur de 420 millions d'euros au lieu de 550 millions d'euros antérieurement, soit accroître la part de la taxe sur les locaux vacants affectée à l'Anah. Mais de tels amendements sont irrecevables au Sénat. Il restait donc la possibilité de présenter un amendement en seconde partie accroissant la subvention à l'Anah mais il ne serait pas compatible avec l'amendement présenté par notre collègue M. Philippe Dallier pour le rétablissement de l'APL accession et qui consiste à transférer 50 millions d'euros du programme 135 vers le programme 109.

Il nous faudra donc rester vigilant au sujet du budget de l'Anah, le Gouvernement étant certainement amené à proposer de lui-même les ajustements nécessaires s'il veut que ni la rénovation énergétique, ni celle des copropriétés dégradées ou des cœurs de ville ne pâtisse de cette situation.

Je vous propose donc de donner un avis favorable aux crédits du programme 135.

En conclusion, pour résumer, je propose donc que la commission donne un avis favorable aux programmes 177, 109, 135 et aux articles rattachés : 73, 74 et 75.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci Madame la rapporteur de ce rapport précis et concis. Je passe maintenant la parole à nos collègues à commencer par Mme Marie-Noëlle Lienemann.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je souhaite tout d'abord rappeler que le changement des règles a fragilisé les CHRS et l'accompagnement social pour trouver des solutions de long terme. J'émet des réserves sur la contemporanéisation des APL en raison des économies budgétaires non compensées qu'elle entraîne et des effets pervers potentiels sur les jeunes qui entrent dans le monde du travail dans des conditions précaires ou à temps partiel. Le RUA quant à lui suscite une très grande inquiétude car il ne s'agit pas que de simplifier les minima sociaux. Comment les APL vont être versées alors que le droit au logement est inconditionnel ? Nous nous opposons à la fusion des APL avec les minima sociaux. Pourra-t-on d'ailleurs toujours percevoir les APL si l'on n'est pas éligible aux minima sociaux ? Je me félicite du maintien du PTZ qui me paraît un dispositif plus important que l'APL accession, dès lors j'aurai plutôt privilégié un abondement des crédits de l'Anah. La massification des aides est absolument indispensable. On pourrait réfléchir à une PPL sur les crédits carbone. Enfin, concernant la RLS, nous continuons le combat et maintenons notre désaccord car de nouvelles menaces se profilent à l'horizon.

Mme Valérie Létard. – L’Anah a connu par le passé des années difficiles et on a assisté à des effets « yoyo » car au dernier trimestre elle ne disposait plus des crédits nécessaires au versement des aides promises, les ressources des quotas carbone étant insuffisantes et aléatoires. J’avais d’ailleurs, en son temps, proposé un amendement pour créer un fonds de réserve pour conserver le produit des quotas carbone qui n’était pas utilisé. La part de l’Anah a été diminuée car, en 2018, elle n’avait pas pu utiliser l’ensemble des financements disponibles en raison de conditions trop restrictives. Cette année l’Anah atteint tous ses objectifs et on voudrait lui confier d’autres missions. Il faudrait pouvoir les financer ! Rappelons que la vente des quotas carbone s’élève à 840 millions d’euros en 2019, soit le double de ce qui est affecté à l’Anah. C’est bien là que se trouvent les moyens d’engager de manière décisive la rénovation énergétique des logements. Rappelons aussi que le CITE représentait 1,7 milliard il y a deux ans et qu’il ne représentera que 800 millions d’euros en 2020. Des amendements de correction du budget de l’Anah auraient vraiment été les bienvenus car sinon l’Anah va devoir revoir ses aides à la baisse pour maintenir son équilibre budgétaire. On est pas au rendez-vous de l’accélération promise. L’Anah aura un problème financier en fin d’année prochaine. Il faut que nous restions vigilants.

Concernant l’accueil et l’hébergement d’urgence, je m’inquiète du mélange des publics et de leur cohabitation car les besoins d’accompagnement ne sont pas les mêmes pour, par exemple, des demandeurs d’asile.

Enfin, à propos du RUA, il y a trop d’interrogations et beaucoup d’inquiétudes.

Mme Annie Guillemot. – J’aimerais revenir sur quatre points. Sur le logement, si on partage le diagnostic, on ne partage pas l’avis favorable donné sur les crédits et on ne le comprend pas au regard du rapport. Je voudrais ensuite rappeler que la baisse des APL ne passe toujours pas. Ce sont les personnes qui habitent en HLM qui en pâtissent directement avec la perte de moyens des bailleurs pour entretenir les immeubles. Je m’interroge sur l’impact pour les jeunes et les chômeurs de la réforme de versement des APL et de leur calcul en temps réel. Je note une diminution de 47 % des PTZ dans le neuf dans les seules communes B2 et C.

Je voudrais également faire part de notre préoccupation à propos de la remise en cause du modèle français du logement social avec des travaux qui envisagent l’entrée d’investisseurs privés. Je rappelle que le logement rapporte plus à l’État qu’il ne lui coûte. Les bailleurs sociaux n’ont pu faire face à la crise que grâce aux taux d’emprunt très faibles mais que va-t-il se passer quand la bulle immobilière va éclater ? Je m’inquiète ensuite du respect des objectifs de mixité dans le logement social. J’observe qu’en 2018, de nouveau, plus de la moitié des attributaires de logements dans le parc social ont un niveau de revenu en dessous du seuil de pauvreté.

Je ne peux que corroborer les inquiétudes sur les conséquences de la réforme de la taxe d’habitation et relever une nouvelle fois l’impact qu’elle aura sur le calcul des dotations de solidarité rurale ou urbaine aux communes pauvres en plus du problème de la désincitation à construire des logements sociaux.

Enfin, si je comprends la logique de rebasage budgétaire, on est obligé de constater qu’il y a de plus en plus de personnes sans-abri dans nos métropoles, y compris de personnes qui ont des emplois. Le Gouvernement devrait se souvenir de cette parole de l’abbé Pierre « Gouverner, c’est d’abord loger son peuple ».

M. Daniel Gremillet. – Ce rapport confirme les inquiétudes que nous formulions sur les moyens de la rénovation énergétique des logements lors de la discussion de la loi énergie climat. Nous disions que le vrai rendez-vous serait la loi de finances. Nous y sommes et les crédits ne sont pas à la hauteur. La réduction des crédits au détriment des 9^e et 10^e déciles ne profite pas en fait aux ménages les plus modestes.

M. Marc Daunis. – Je rejoins les observations déjà formulées sur la qualité de ce rapport et sur le RUA et le PTZ. Je voudrais savoir s’il existe une étude d’impact de la réforme du CITE sur les classes moyennes et supérieures, ce qui me paraît une erreur majeure compte tenu du défi que représente la rénovation énergétique des logements. Il y a un fossé entre les enjeux et les moyens alors qu’il faudrait changer de braquet. Nous venons d’examiner trois secteurs essentiels de notre économie ce matin : la recherche, l’agriculture et le logement et nous ne disposons pas d’une lisibilité des éléments stratégiques structurants. Je trouve cela inquiétant. Je crois qu’il est bien que nous ayons une vision d’ensemble tout en opérant des réorientations pragmatiques comme le propose le rapport.

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Quelques compléments pour répondre aux différentes interventions : on ne dispose pas d’une étude d’impact sur l’effet de la suppression du CITE sur les classes moyennes et supérieures. Les CHRS ont subi une pression pour baisser leurs coûts mais il s’avère que l’on ne prend pas assez en compte la localisation et les charges relatives au foncier. Les objectifs d’accompagnement et de sortie des CHRS vers le logement ne sont pas atteints faute de places à proposer, malgré les efforts du Gouvernement. Il faudrait pouvoir aller plus vite. La réforme du versement des APL va réduire le pouvoir d’achat d’un grand nombre de personnes ce qui peut inquiéter pour les plus fragiles. Le RUA doit absolument préserver le tiers payant et tenir compte des différences de coût du logement. Sur l’Anah, j’ai voulu faire preuve de pragmatisme tout en tirant la sonnette d’alarme. Il y aura besoin de crédits supplémentaires.

Enfin, l’avis favorable que je propose sur les crédits est cohérent avec la signature de la clause de revoyure qui est respectée et qui a été acceptée par toute la famille HLM. Bien évidemment nous ne sommes pas satisfaits et le problème est renvoyé au-delà de 2022 et il nous faut rester vigilant.

Je vous présente ensuite les deux amendements relatifs au programme 177 que je vous propose d’adopter.

Le premier a pour but d’obtenir une hausse de un euro, sachant que trois euros seraient nécessaires au regard de l’inflation. Rappelons que les deux amendements présentés à l’Assemblée nationale par le rapporteur spécial, M. Pierre Jolivet, ont été rejetés. Il s’agit donc d’une proposition de compromis, volontairement limitée en montant, pour lancer une démarche de rattrapage et espérer qu’elle soit retenue par l’Assemblée nationale, sachant qu’une demande plus importante serait inévitablement rejetée par le Gouvernement.

Le second amendement vise à obtenir des données et une vision d’ensemble sur le sans-abrisme en France. Ces données sont indispensables puisque aucune étude complète n’est disponible sur ce phénomène depuis 2012. Or le nombre de personnes sans-abri augmente. C’est un véritable enjeu de pilotage de politique publique et de contrôle parlementaire. Ce rapport n’a en outre aucun caractère dilatoire. Compte tenu de l’ampleur du travail statistique, il n’est pas possible d’avoir les résultats avant l’été 2021. Il ne dessaisit pas non plus le Parlement de sa mission de contrôle puisqu’une telle publication nécessite des compétences et des données qui ne sont pas à sa disposition.

Mme Valérie Létard. – Nous approuvons les amendements présentés mais nous nous abstenons sur les crédits en raison notamment de l’insuffisance des crédits de l’Anah et des inquiétudes que l’on peut avoir sur la mise en œuvre de la réforme du mode de versement des APL. Je souhaiterais aussi que la commission s’intéresse attentivement aux relations entre l’État et Action logement. Il y a un sujet d’application de la loi. Certains textes réglementaires ne sortent pas.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Nous voterons contre. La question du logement n’est pas traitée à la hauteur qui devrait être la sienne, même si nous approuvons le rapport qui a été présenté.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous propose tout d’abord de voter sur les deux amendements.

La commission adopte les deux amendements.

Je vous propose ensuite de voter sur les crédits des programmes 177, 109, 135 et 147 et les articles rattachés 73, 74 et 75.

La commission décide de donner un avis favorable.

Désignation d’un rapporteur

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, nous avons encore deux points de notre ordre du jour à examiner :

Il nous revient tout d’abord de procéder à la nomination d’un rapporteur sur la proposition de loi modifiant la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l’équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous afin de préserver l’activité des entreprises alimentaires françaises, déposée par notre collègue Daniel Gremillet. Cette PPL est le fruit du groupe de travail Egalim et vise à modifier à la marge la loi que nous avons votée l’an dernier.

Étant donné que les dispositions concernées par ce texte porte sur le titre I^{er} de la loi, dont notre collègue Michel Raison avait été rapporteur, je vous propose de le nommer rapporteur sur cette proposition de loi.

Il n’y a pas d’opposition ?

Il est en ainsi décidé.

Groupe de travail sur l’assurance récolte - Désignation des membres

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous devons procéder maintenant à la désignation des membres du groupe de travail sur l’assurance récolte. Ce groupe de travail, qui sera présidé par notre collègue Laurent Duplomb, aura pour objectif de travailler sur la question de l’assurance récolte et du fonds des calamités agricoles.

J’ai reçu les candidatures suivantes : Mme Anne-Marie Bertrand, MM. Pierre Cuypers, Daniel Gremillet et Daniel Laurent pour le groupe Les Républicains ; MM. Franck

Montaugé et Jean-Claude Tissot pour le groupe Socialiste et républicain ; Mme Anne-Catherine Loisier et M. Pierre Louault pour le groupe Union centriste ; Mme Agnès Constant pour le groupe La République en marche ; Mme Cécile Cukierman pour le groupe Communiste, républicain, citoyen et écologiste ; M. Henri Cabanel pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen ; M. Franck Menonville pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires.

Je vous propose donc de nommer nos douze collègues membres de ce groupe de travail. Bien entendu, ses travaux seront ouverts aux autres sénateurs intéressés par le sujet.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 12 h 20.

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

Mercredi 20 novembre 2019

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Défense » - Programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » - Examen du rapport pour avis

M. Pascal Allizard, co-rapporteur. – Il me revient de vous présenter tout d’abord le cadre budgétaire du programme 144. Il est cohérent avec le reste de la mission défense, et la trajectoire définie en LPM, à savoir l’augmentation progressive des crédits d’ici 2025.

De fait, les autorisations d’engagement (AE) devraient progresser de 8,4 %, pour s’établir à 1,77 milliard d’euros. Les crédits de paiement augmenteraient, eux, de 4,9 % pour s’établir à 1,55 milliard d’euros, soit une hausse de 72 millions d’euros par rapport à 2019.

Cette hausse des crédits profite en particulier à l’action « Prospective de défense », qui regroupe les études amont, les études prospectives et les subventions. Cette action représente presque les trois-quarts (73,9 %) du programme 144, et elle voit ses crédits progresser de 6 %, soit 65 millions d’euros.

Au sein de cette action, je vais m’attarder sur les crédits d’études amont, car ils représentent à eux seuls un peu plus de la moitié des crédits du programme 144 (53 %).

Les crédits d’études amont progresseront de 62,5 millions d’euros, pour s’établir à 821 millions d’euros. Notre commission avait réclamé dans son rapport « 2% du PIB : les moyens de la défense nationale » la remontée de ces crédits jusqu’à un milliard d’euros par an. Nous avons obtenu gain de cause en LPM, mais encore fallait-il préciser la trajectoire de progression, ce que nous avons ajouté au texte par un amendement. Nous commençons donc à sentir les effets de cette progression, puisque qu’elle est presque deux fois plus importante que l’an passé (+ 35 millions d’euros l’an passé). Il faut noter que, comme l’an passé, cette progression sensible est légèrement inférieure à ce qui était prévu dans la LPM de 2018. On attendait en effet à l’époque 832 millions de crédits d’études amont pour 2020.

Plus fondamentalement, cette présentation rapide des crédits inscrits au PLF 2020 ne dispense pas de regarder attentivement les conditions de la fin de gestion 2019.

Or, comme cela a été dit, le PLFR prévoit 70 millions d’annulations de crédits sur la mission défense, soit environ 9,7 millions pour le programme 144.

Il nous a été indiqué par le Délégué général pour l’Armement que ces annulations n’auraient pas d’incidences matérielles concrètes, dans la mesure où certains programmes auraient connu des retards qui emportent aussi un décalage des études amont. C’est par exemple le cas du programme de char du futur MGCS (*Main Ground Combat System*), pour lequel les premières études n’interviendraient pas avant le printemps 2020.

Je voudrais enfin évoquer à nouveau avec vous la situation de l'ONERA, office dont la subvention est inscrite au programme 144. Nous vous avons présenté l'an dernier la situation fragile de cet établissement qui porte pourtant une forme d'excellence française en matière aéronautique. Nous appelions l'an passé à reconsidérer les moyens de l'ONERA, et en particulier la trajectoire quasi-plane de la subvention que lui versait l'Etat, dans le cadre d'un contrat d'objectif et de performance (COP). Cela nous semblait d'autant plus légitime que d'une part la LPM prévoyait le redressement de notre effort de défense, et que d'autre part la France s'engageait avec l'Allemagne dans l'ambitieux projet du SCAF.

Nous avons cru, en début d'année, avoir été entendus. En effet, lors de sa visite à l'ONERA en janvier, la ministre des armées a semblé ouvrir des perspectives favorables. Vous vous souvenez que cela nous avait d'ailleurs été confirmé ici même par le DGA début octobre. Malheureusement, il apparaît que la réalité du PLF pour 2020 est tout autre.

D'une part, la subvention n'évolue pas favorablement. En effet, elle passe de 104,7 millions d'euros à 105,7 millions d'euros, soit une hausse d'un million d'euros. Mais il faut savoir qu'en 2019 l'Etat apportait également 2 millions d'euros de dotation en fonds propres. L'effort de l'Etat pour l'Office diminue donc en réalité d'un million ! S'ajoute à cela le fait que l'ONERA, contrairement aux années précédentes, ne serait plus exemptée de la mise en réserve de crédits, ce qui diminuerait encore son budget disponible de 2 millions d'euros. Un autre indicateur pertinent, en cette période d'augmentation des crédits, est l'évolution des emplois : l'ONERA perdra en 2020 11 ETP (équivalents-temps plein).

Cette cure prolongée d'austérité budgétaire a des conséquences fortes sur les ressources humaines de l'Office, dont le niveau de rémunération est, toutes choses égales par ailleurs, inférieur par exemple à celui constaté à la DGA, et, bien évidemment, très inférieur à celui trouvé dans les entreprises privées du secteur aéronautique ou aérodynamique. Une étude de l'AID montre ainsi que, si l'on voulait payer les personnels de l'ONERA au niveau où ils seraient payés à la DGA, il faudrait 5 millions pour combler l'écart.

Autre exemple assez parlant : le budget de l'équivalent allemand de l'ONERA, dont nous avons évoqué déjà l'an passé le dynamisme : la subvention de l'Etat allemand au DLR est passée de 130 millions d'euros par an au début de la décennie à 180 millions en 2017, et elle continue d'augmenter rapidement. Il est évident que nous ne pourrions pas conserver longtemps notre position de référence européenne dans ce domaine si nous y mettons beaucoup moins de moyens que nos partenaires et concurrents allemands.

Très franchement, on a du mal à comprendre cette situation. Tout le monde en France, et même au niveau mondial, salue l'excellence de l'ONERA. Et dans le même temps, dans un budget de défense qui augmente de 1,7 milliard, le Gouvernement et la DGA ne trouvent pas les quelques millions qui redonneraient une bouffée d'air à cette pépite technologique.

Dans ces conditions, je me réjouis que nous ayons la possibilité d'entendre ici dans 15 jours le P-DG de l'ONERA, pour que vous ayez la possibilité de vous faire une idée par vous-même des enjeux de cette situation.

Voici donc les réserves et les nuances qu'il me paraissait utile d'apporter à ce budget du programme 144 qui reste, globalement, positif car marqué par un accroissement sensible des crédits. Je vous propose donc d'émettre un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

M. Michel Boutant, co-rapporteur. – L'ONERA est effectivement une pépite technologique. Il faut avoir conscience que nous nous dirigeons vers un rôle important confié au DLR allemand pour les études du SCAF. On ne comprend pas bien pourquoi l'ONERA n'a pas été retenu.

J'en viens à l'examen des crédits inscrits au programme 144, pour les services de renseignement relevant du ministère des armées, c'est-à-dire la DGSE et la DRSD, comme d'ailleurs ceux inscrits pour la rémunération de leurs personnels au programme 212.

Le niveau des menaces auxquelles notre pays est confronté, tel qu'il a été décrit par la LPM 2019-2025 n'a pas diminué. Il justifie les efforts conduits dans le domaine du renseignement. Le PLF 2020 est, de ce point de vue, en phase avec la loi de programmation et se traduit par un renforcement des moyens des services.

Je formulerai deux observations.

Première observation : le PLF 2020 traduit, en autorisations d'engagement, le lancement de programmes d'investissements capacitaires.

Hors titre 2, les crédits attribués à la DGSE progressent de 13 % en autorisations d'engagement : 375,75 millions d'euros dont 329,49 pour l'agrégat équipement. Les CP ne progressent que de 2 % (348,3 millions d'euros), ce qui correspond à un point bas du cycle des investissements techniques. Mêmes éléments, s'agissant de la DRSD dont la dotation progresse de 4,46 % en CP (16,4M€) et de 49 % en autorisations d'engagement (23,4 M€).

Les crédits de fonctionnement sont maîtrisés et progressent à un rythme modéré mais nécessaire à l'accueil des nouveaux personnels et à raison d'un niveau élevé d'engagement opérationnel.

S'agissant des équipements, pour la DGSE cela concerne principalement l'intensification et la consolidation capacitaire des grands programmes interministériels et de la cyberdéfense, qui font également l'objet en cours d'exercice de transferts de crédits complémentaires des services du Premier ministre et du ministère des Armées. En effet, la France ne s'est pas dotée d'un service technique de renseignement, comme la NSA aux États-Unis et le GCHQ en Grande-Bretagne. Les grands programmes sont donc développés par la direction technique de la DGSE au profit de l'ensemble des services de la communauté du renseignement et certaines capacités cyber sont partagées avec les Armées. Il est donc logique que le financement de ces programmes soit mutualisé.

Pour la DRSD, il s'agit de renforcer les capacités de ce service tant pour la mise en œuvre de ses missions de contre ingérence d'une part, de détection et de réduction des vulnérabilités dans la sphère de la défense d'autre part. Je rappelle que c'est la DRSD qui, dans la sphère de la défense, réalise les enquêtes préalables aux habilitations et les contrôles élémentaires pour l'accès à des zones protégées ou à régime restrictif, comme pour le recrutement des militaires. Pour l'une et l'autre de ces missions, elle a besoin d'outils plus modernes afin d'automatiser certains traitements des données pour améliorer son efficacité.

Ses nouvelles orientations montrent que dans un monde où la collecte des données, notamment en source ouverte, est massive, la performance d'un service se mesurera par ses capacités à exploiter intelligemment l'information recueillie.

Dans l'un et l'autre service, un accent est également mis sur les capacités de cyberdéfense.

S'agissant des infrastructures immobilières, les programmes, que j'avais détaillés l'année dernière, se poursuivent, financés sur les crédits du programme 144 s'agissant de la DGSE, sur le programme 212 pour la DRSD puisque c'est le service des infrastructures de la défense (SID) qui réalise les travaux. Dans l'un et l'autre cas, il s'agit de construire de nouveaux bâtiments permettant d'accueillir plusieurs centaines de collaborateurs et de consolider les réseaux d'alimentations des capacités techniques.

Deuxième observation : des améliorations en matière de gestion des ressources humaines doivent être soulignées.

La DGSE bénéficie sur la période 2019-2025 de 722 créations d'emplois, 89 en 2019 et 65 en 2020. Hors service action et renforcement cyber des Armées, elle emploiera 5 754 agents fin 2020. Le montant des crédits de titre 2 progressent en conséquence pour atteindre 358,89 millions d'euros en 2020 (hors CAS pensions). Compte tenu de sa notoriété et de son autonomie, la DGSE ne rencontre pas de difficultés majeures de recrutement. La DRSD devrait connaître cette année encore un renforcement de ses effectifs qui atteindront 1 523 fin 2020. La création de 30 emplois est programmée. Ces dernières années, elle ne parvenait pas à pourvoir tous les emplois créés : elle avait un retard de 128 unités fin 2018 sur son schéma d'emploi. Les dispositions prises, tant pour améliorer la communication et le recrutement, que pour fidéliser certains agents, y compris par un assouplissement des règles de rémunération, commencent à porter. La DRSD a réduit cet écart de moitié en 2019. Elle devrait l'avoir comblé en 2020. En conséquence, les crédits du titre 2 progressent de 1,4 % à 121,76 M€.

On observe toutefois, dans les deux services, une baisse significative des personnels militaires surtout au niveau des sous-officiers en raison de la difficulté des armées à fournir les personnels nécessaires suite aux années de déflation et à leur difficulté actuelle de remontée en puissance. Cela est compensé dans la plupart des cas par le recrutement de civils, principalement des contractuels, mais cela n'est pas toujours possible dans certaines spécialités et pour pourvoir certains postes déployés à l'extérieur dans les zones de guerre.

En outre, les difficultés de recrutement et de fidélisation dans les spécialités à viviers limités demeurent. C'est une préoccupation pour l'ensemble des services de renseignement que le dernier rapport de la délégation parlementaire au renseignement a mise en exergue. Elle est prise en compte par le Coordonnateur national du renseignement qui a défini un cadre d'action entre les services. Ajoutons que des assouplissements sont désormais possibles s'agissant des niveaux de rémunération et la durée des contrats.

Le problème n'en demeure pas moins structurel, dans certaines spécialités. Il me paraît nécessaire que des politiques d'orientation et d'incitation soient mises en œuvre pour réduire ces tensions notamment dans les filières de formations scientifiques, à défaut la France aura, à terme, des difficultés à suivre les pays concurrents ou adversaires dans le domaine du renseignement technique, de la cyberdéfense et de l'intelligence artificielle, et ne sera pas à l'abri d'un décrochage dans les technologies avancées.

Sous le bénéfice de ces observations, et pour ce qui concerne spécifiquement le programme 144, mon appréciation est favorable à l'adoption des crédits de la mission Défense.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Dans nos échanges avec les industriels dans le cadre du programme 146, il nous a été dit que, dans un certain nombre de domaines, nous avons pris vingt ans de retard sur les Américains. La remontée en puissance des crédits d'études-amont est-elle à la hauteur des enjeux et du retard pris ?

Nous constatons des difficultés de recrutement et de fidélisation sur certains emplois dans les armées et y compris dans les services de renseignement. Y-a-t-il des réflexions en cours pour palier à ces difficultés ?

M. Jean-Pierre Vial. – Concernant l'ONERA, je souhaite rappeler les très importants travaux qui ont été faits pour consolider les installations des grandes souffleries. Ces investissements lourds sont justifiés par le fait qu'il s'agit d'installations parmi les plus performantes du monde. On ne peut être que très inquiet de voir qu'il est envisagé de passer commande des études ailleurs. Comment accepter que la France gâche ses capacités technologiques et accepte d'être supplantée par d'autres pays européens ?

M. Olivier Cadic. – Je souhaiterais attirer votre attention sur la nécessité d'harmoniser les niveaux de classification avec nos alliés dans le cadre des échanges d'information que nous réalisons dans le cadre de coalition, ce qui limite nos capacités à les utiliser facilement. Un processus est engagé en France depuis quatre ans. Il serait souhaitable que cette réforme aboutisse.

M. Pascal Allizard, co-rapporteur. – En réponse à Hélène Conway-Mouret, je dirais qu'il y a plusieurs facteurs qui peuvent ralentir la remontée en puissance. Il y a le caractère très centralisé, autour de la DGA, de notre organisation institutionnelle. De ce point de vue, l'AID n'a pas encore complètement trouvé sa place. Quant aux crédits d'études amont, il faut aussi savoir qui va bénéficier des nouveaux crédits. Il y a notamment un espoir des industriels du matériel terrestre que leur secteur puisse en bénéficier un peu plus que par le passé.

Concernant ensuite l'ONERA, je voudrais ajouter à l'équation la question de la pyramide des âges, qui n'est pas favorable puisque de nombreux départs en retraite sont attendus dans les 5 ans qui viennent. Comment remplacer ces départs si l'office ne peut offrir des rémunérations au niveau ?

Pour la question relative aux règles de protection du secret de la défense nationale, elles ne relèvent pas de ce programme du ministère des Armées et je ne peux donc apporter une réponse précise, tout en partageant cette préoccupation.

M. Michel Boutant, co-rapporteur. – S'agissant des recrutements qui vont être très importants dans les années à venir, il y a désormais une ouverture des services de renseignement qui n'hésitent plus à communiquer dans les salons et forums pour étudiants ou directement dans les établissements universitaires et les grandes écoles.

Mercredi 27 novembre 2019

- Présidence de M. Christian Cambon, président –

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Situation au Moyen-Orient et action de la France – Audition de M. Christophe Farnaud, directeur Afrique du Nord et Moyen-Orient au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Audition de M. François Geleznikoff, directeur des applications militaires du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA-DAM) (sera publié ultérieurement)

La séance est levée à 12 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](#).

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 27 novembre 2019****- Présidence de M. Gérard Dériot, vice-président -***La réunion est ouverte à 8 h 35.***Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Travail et emploi » - Examen du rapport pour avis**

M. Gérard Dériot, vice-président. – Mes chers collègues, je vous prie d’excuser le retard du président Milon, qui nous rejoindra dans la matinée. Je vous propose de commencer par l’examen de l’avis de Michel Forissier sur la mission « Travail et emploi » du projet de loi de finances pour 2020.

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis. – Avant de vous présenter mes observations sur les crédits demandés au titre de la mission « Travail et emploi » du projet de loi de finances (PLF), il me semble utile de rappeler quelques éléments quantitatifs récemment publiés par l’Insee. Au troisième trimestre 2019, le taux de chômage s’élevait dans notre pays à 8,6 % de la population active, ce qui représente une baisse d’un demi-point sur un an, mais une légère augmentation par rapport au trimestre précédent. La situation de l’emploi demeure donc fragile.

En Europe, seuls trois pays connaissent un taux de chômage supérieur au nôtre, mais la Grèce, l’Espagne et, dans une moindre mesure, l’Italie, sont sur une trajectoire de baisse rapide. La France est en effet le seul pays européen à appartenir à la fois à deux groupes de pays qui sont tous deux très restreints : ceux qui connaissent un taux de chômage supérieur à 8 % et ceux dont le taux de chômage n’a baissé que de deux points ou moins depuis le pic de 2015. Ces résultats suggèrent que nous luttons contre le chômage comme si nous connaissions le plein emploi.

Ceci étant posé, j’en viens à l’examen des crédits de la mission. L’an dernier, nous faisons le constat que ces crédits connaissaient une forte baisse, de près de trois milliards d’euros, mais que cette baisse résultait essentiellement d’une part de la transformation du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE) en baisses de charges pérennes compensées par une affectation de recettes fiscales à la sécurité sociale et d’autre part de l’extinction de dispositifs dont la suppression avait déjà été décidée au cours des années précédentes.

Ces effets ne jouant pas en 2020, les crédits demandés sont stables, et même en légère augmentation puisqu’ils progressent de 320 millions d’euros pour atteindre près de 13 milliards d’euros.

La mission « Travail et emploi » se compose de quatre programmes. Les deux plus importants, dédiés à l’accompagnement des publics éloignés de l’emploi d’une part et au développement de l’emploi d’autre part, représentent respectivement 50 % et 44 % des crédits de la mission et c’est sur ces deux programmes, le 102 et le 103, que je m’attarderai le plus.

Au sein du programme 102, on peut noter la baisse de la subvention accordée par l'État à Pôle emploi, l'Unédic étant dans le même temps mise davantage à contribution. On peut s'interroger sur la pertinence de ce désengagement alors même que le Gouvernement a choisi de reprendre la main sur la définition des règles de l'assurance chômage. Je constate par ailleurs que le Gouvernement a « changé d'avis », selon les termes de la ministre du Travail, au sujet des effectifs de Pôle emploi et qu'il souhaite cette année donner un coup d'arrêt à la trajectoire de réduction des effectifs qu'il avait imposée ces dernières années. Notons toutefois que les 1 000 emplois supplémentaires prévus seront recrutés en CDD et qu'ils auront vocation à renforcer l'accompagnement des entreprises et non celui des demandeurs d'emploi.

Comme l'année dernière, aucune ligne budgétaire n'était prévue pour le financement des maisons de l'emploi et, comme l'année dernière, le Gouvernement a consenti à leur accorder 5 millions d'euros dans le cadre de l'examen du PLF par l'Assemblée nationale. Comme l'année dernière, je vous proposerai de suivre l'avis de la commission des finances et de porter ce financement à 10 millions d'euros.

Le Gouvernement poursuit par ailleurs sa politique qui consiste à réduire le recours aux contrats aidés et de renforcer, à l'inverse, son soutien au secteur de l'insertion par l'activité économique.

J'approuve cette orientation. En effet, les contrats aidés n'ont souvent été qu'un palliatif, permettant de faire baisser artificiellement le taux de chômage, ce qui peut être tentant avant des échéances électorales, sans agir sur les freins à l'emploi des personnes qui connaissent le chômage et la précarité.

À cet égard, on peut s'interroger sur la logique qui soutient l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée. Je sais que cette expérimentation a de nombreux défenseurs – y compris au sein de cette commission –, de différentes couleurs politiques, mais j'attends avec impatience les éléments d'évaluation qui doivent être publiés prochainement. En effet, résumée à gros traits, cette expérimentation consiste pour l'État à financer des services d'intérêt général dans des territoires, à hauteur de près d'un Smic par personne embauchée. Je n'ai pas de mal à croire que l'impact pour les personnes concernées soit positif et je comprends aisément que de nombreux élus locaux soient volontaires pour en bénéficier. Toutefois, il me semble que si la solution au chômage était d'embaucher tous les chômeurs avec de l'argent public pour des activités non marchandes, il y a longtemps que nous serions au plein emploi. Les évaluations qui viennent d'être publiées poussent à envisager tout élargissement de cette expérimentation avec une grande prudence.

Cette observation me permet de faire la transition avec la question d'une autre expérimentation, celle des emplois francs. Pour rappel, il s'agit d'un dispositif qui a été inséré dans le PLF pour 2018 par un amendement du Gouvernement et qui n'a donc fait l'objet d'aucune étude d'impact. Nous n'avons pas non plus reçu l'évaluation pourtant prévue par la loi et que le Gouvernement devait remettre au Parlement au plus tard le 15 septembre dernier – nous avons l'habitude ! Nous disposons toutefois de quelques éléments quantitatifs qui laissent penser que cette expérimentation est un échec assez flagrant, et ce malgré les assouplissements et élargissements intervenus en cours d'année 2019.

Pour autant, le Gouvernement annoncé vouloir prolonger cette expérimentation tout en l'étendant à la France entière. Ce prolongement se ferait cette fois par décret, et le Parlement ne serait pas consulté. Cette méthode ne me semble satisfaisante ni du point de vue

du nécessaire contrôle que doit exercer le Parlement sur l'action de l'exécutif ni en termes de bon usage des deniers publics.

Je sais qu'il est sans doute politiquement difficile d'assumer l'échec d'un dispositif qui était l'une des promesses de campagne du président de la République, et cela explique certainement l'insistance de la ministre du Travail à assouplir progressivement tous les critères d'éligibilité, mais il convient sans aucun doute d'arrêter les frais.

Les crédits dédiés au financement de l'alternance, progresseraient, sous l'effet de l'augmentation du nombre d'apprentis mais également de la réforme du financement de l'apprentissage, l'aide unique créée par la loi du 5 septembre 2018 ayant remplacé un certain nombre d'aides qui étaient financées par les régions.

Les crédits en faveur des dispositifs de baisse du coût du travail et de soutien à l'activité témoignent de tâtonnements regrettables de la part du Gouvernement.

Le projet de loi initial, et les annexes budgétaires transmises par le Gouvernement, prévoyaient une restriction de l'exonération au titre des services à la personne pour les publics fragiles. Devant les nombreuses réactions, le Gouvernement a déposé un amendement de suppression de l'article 79. J'approuve ce recul mais je déplore la méthode et le signal envoyé.

L'année dernière, le Gouvernement a décidé d'élargir les conditions pour bénéficier de l'aide aux créateurs et repreneurs d'entreprise (Acre). Cet élargissement a eu des conséquences budgétaires largement supérieures à ce qu'il envisageait, ce qui le conduit cette année à nous proposer de revenir en arrière, au travers de l'article 80 du PLF. Si on peut admettre que ce retour en arrière soit justifié par les effets d'aubaine constatés, on peut déplorer le manque d'anticipation et l'imprévisibilité qui en résulte. Or, en matière de dispositifs incitatifs, la prévisibilité est une condition essentielle de l'efficacité.

Je vous proposerai donc un amendement, qui a déjà été adopté par la commission des finances, qui vise à maintenir l'aide pour les entrepreneurs qui se sont lancés en comptant sur une exonération dégressive sur trois ans.

La mission « Travail et emploi » porte également les crédits du plan d'investissement dans les compétences (PIC), que le Gouvernement présente comme un des principaux vecteurs de sa politique de lutte contre le chômage. Plusieurs lignes budgétaires s'inscrivent dans le cadre de ce programme. Au titre du programme 102, il s'agit principalement des crédits de la Garantie jeunes, c'est-à-dire d'un dispositif pérenne créé sous le quinquennat précédent et qu'il me semble quelque peu abusif de présenter comme relevant d'un investissement exceptionnel.

Au sein du programme 103, les crédits du PIC sont regroupés dans une action et doivent largement être transférés aux régions dans le cadre des pactes régionaux d'investissement dans les compétences. Néanmoins, le législateur n'a aucune visibilité sur l'affectation de ces crédits, et le PIC s'apparente ainsi presque à une réserve budgétaire dont le Gouvernement pourra faire usage de manière plus ou moins discrétionnaire.

Je note en outre que les crédits demandés ne correspondent pas nécessairement à l'investissement réellement consenti. En 2018, dernier exercice clos pour lequel nous disposons de données définitives, la sous-consommation des crédits inscrits au

programme 103 au titre du PIC s'est élevée à 38 millions d'euros, soit près de 10 % des crédits votés.

Cette sous-consommation pouvait être imputée à l'inertie liée au lancement des différents projets financés au titre du PIC, mais votre rapporteur note que, pour 2020, le Gouvernement a constaté que les crédits qu'il demandait initialement étaient surévalués et les a réduits de 120 millions d'euros par un amendement adopté à l'Assemblée nationale. Ainsi, les crédits demandés seraient, comme en 2019 en diminution et non en progression.

Malgré ces réserves touchant à l'information du Parlement et cette remarque sur l'ampleur réelle de l'effort que représente le PIC, il me semble néanmoins s'inscrire dans une démarche vertueuse.

Le programme 111 comprend les crédits dédiés aux actions de l'État en matière de santé et de sécurité au travail et en matière de respect du droit du travail et de dialogue social. Ils progresseraient du fait des chantiers informatiques rendus nécessaires par le nouveau cycle de mesure de l'audience des organisations syndicales et patronales.

Enfin, la baisse des crédits du programme 155 traduit, outre des mesures de périmètre, la contribution du ministère du travail à l'effort de maîtrise des coûts de fonctionnement et de la masse salariale des administrations publiques.

L'Assemblée nationale a par ailleurs adopté deux articles additionnels. Le premier, issu d'un amendement du Gouvernement, permet de corriger une scorie de la réforme du financement de la formation professionnelle, qui conduisait certains chefs d'entreprises à cotiser deux fois. Il s'agit là d'une correction bienvenue.

Le second constitue une demande de rapport évaluant les conséquences pour le CNFPT de la réforme du financement de l'apprentissage. J'ai pu m'étonner de l'avis favorable donné par la commission des finances, d'une part en raison de l'aversion que nous avons tous pour les demandes de rapport qui restent souvent vaines et d'autre part car je ne suis pas certain que cet article, qui concerne les finances locales, ait sa place dans le projet de loi de finances. Je propose néanmoins de laisser le Conseil constitutionnel se prononcer le cas échéant sur cette question.

Enfin, comme certains d'entre vous j'en suis sûr, j'ai été saisi par les représentants de plusieurs secteurs professionnels inquiets de la taxation forfaitaire des CDD d'usage souhaitée par le Gouvernement et prévue à l'article 51 du PLF. J'ai noté que, suite à l'examen du texte par nos collègues députés, les entreprises couvertes par un accord de branche visant à raisonner le recours aux contrats courts seraient exonérées de cette taxation. Il conviendrait peut-être de prévoir un délai afin que les branches puissent négocier et déposer de tels accords. J'ai pris l'attache des services concernés pour évoquer cette possibilité.

Toutefois, l'article 51 n'est pas rattaché à la mission « Travail et emploi » et, à ce titre, notre commission n'en est pas saisie. Je ne vous proposerai donc pas, en tant que rapporteur, d'amendement à cet article. Je laisse l'initiative à ceux qui souhaiteraient le faire.

Au terme de ma présentation, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Travail et emploi » ainsi que des articles 80, 81 et 82 qui lui sont rattachés.

Mme Frédérique Puissat. – Comme vous l’avez relevé, la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel comporte des enjeux de « tuyauterie » dont la mise en application s’avère complexe et aurait nécessité des délais plus longs. S’agissant en particulier du transfert du recouvrement des contributions des OPCA vers les Urssaf, le Gouvernement nous avait assuré qu’il serait réalisé le 1^{er} janvier 2021 au plus tard, mais il faudra finalement un an de plus. Le Gouvernement a annoncé un décret mais comment celui-ci pourrait-il déroger à une loi ?

Le financement de l’apprentissage dans la fonction publique soulève une vraie difficulté. J’ai eu des retours de centres de formation professionnelle (CFA) qui ne parviennent plus à trouver de place dans la fonction publique pour leurs élèves les plus en difficulté.

Concernant le « bonus-malus » sur les contributions d’assurance chômage, j’ai visité une entreprise de mon département qui sera touchée à partir de mars 2021 et où l’on m’a dit : « Arrêtez de nous embêter ! ». Vue la complexité de la formule de calcul du bonus-malus, comment les DRH feront-ils pour s’y retrouver ? Certaines entreprises qui se considèrent comme vertueuses risquent d’éprouver un sentiment d’injustice.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Nous sommes plusieurs au sein de la commission à être promoteurs de l’expérimentation « Territoires zéro chômeurs de longue durée », qui me semble intéressante. Je précise qu’elle peut concerner des activités marchandes, telles que des activités de revente. En outre, tous les chômeurs ne sont pas éligibles au dispositif : les bénéficiaires doivent répondre à des critères précis. Des évaluations très attendues ont été rendues. Je continuerai à soutenir ce dispositif vertueux qui, en faisant appel aux acteurs et aux énergies locaux, crée du lien et de l’insertion.

Mme Catherine Fournier. – J’ai interrogé la ministre sur la compensation aux régions qui gardent une compétence facultative en matière d’apprentissage. C’est maintenant l’organisme France Compétences qui est chargé d’attribuer les enveloppes dédiées. Or, ce mécanisme suscite de l’anxiété car, outre que les enveloppes prévues paraissent insuffisantes, les régions ne disposent toujours pas des montants. La ministre m’a répondu que cela tient à l’absence de consensus entre les régions. Que pensez-vous de cette réponse et comment pousser le Gouvernement à prendre position de manière plus tranchée ?

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis. – Madame Puissat, les OPCO ne seront plus compétents pour collecter les contributions après le 31 décembre 2020. Je vous confirme que, dans l’ancien monde, il fallait une loi pour modifier une autre loi !

Concernant le « bonus-malus » et la taxation des CDD d’usage, je rappelle que nous avons souligné les possibles effets pervers de la pénalisation d’entreprises qui ne peuvent faire autrement. Peut-être conviendrait-il de prévoir un délai supplémentaire pour que les branches professionnelles se mettent en conformité.

Dans la fonction publique comme dans le privé, il est aujourd’hui possible de signer une convention d’apprentissage à n’importe quel moment et pas forcément en début d’année scolaire. Nous n’avons pas encore de recul sur cette réforme. Là encore, le délai d’adaptation n’a pas été suffisant.

Madame Grelet-Certenet, je vous accorde que le principe des « Territoires zéro chômeurs de longue durée » est séduisant. D’après les trois évaluations qui viennent d’être

publiées, les économies pour les finances publiques ont été inférieures aux prévisions initiales. Ces rapports appellent à la prudence quant à un possible élargissement de l'expérimentation. Le Gouvernement tranchera en janvier 2020.

Madame Fournier, il y a deux manières de voir les choses sur l'apprentissage. Nous défendons l'idée de laisser une certaine place aux régions. Aujourd'hui, l'État et les régions sont plutôt des adversaires que des partenaires. Je comprends les inquiétudes des régions, du fait des nombreuses ouvertures de CFA en France, certains centres, les plus petits, risquent d'en souffrir. Les régions doivent reprendre leur place dans la régulation : lorsqu'on « recentralise » à l'extrême, cela ne fonctionne pas. Il faut un véritable partenariat entre État, régions et départements. Toutefois, nous débordons ici du périmètre de la mission.

Mme Corinne Féret. – Je partage votre position sur l'apprentissage.

Vous évoquiez des crédits stables pour la mission : c'est heureux, car ce budget a été en forte diminution pendant deux années consécutives. Sur certaines lignes, on constate toutefois des diminutions ou de « fausses stabilités ».

Concernant les effectifs de Pôle emploi, il faut conserver suffisamment de conseillers pour être en mesure d'accueillir les futurs chômeurs quand la situation de l'emploi se retournera. Ce sont les demandeurs d'emploi, non les entreprises, qui méritent un accompagnement renforcé.

Je soutiens votre amendement en faveur des maisons de l'emploi : 5 millions d'euros sont insuffisants au regard du rôle qu'elles exercent.

En revanche, je m'inscris en faux contre vos propos sur les contrats aidés, car ils ont permis à bon nombre de personnes d'accéder à des emplois durables, même si ce n'est pas la majorité ; on ne doit donc pas les voir comme un « palliatif » ou comme un moyen de ne pas comptabiliser certains chômeurs.

Je soutiens l'élargissement de l'expérimentation « Territoires zéro chômeurs de longue durée ». Naturellement, il n'est pas question d'intégrer l'ensemble des chômeurs dans ce dispositif : il s'agit d'une réponse parmi d'autres contre le chômage.

S'agissant du PIC, vous avez eu raison de rappeler que la Garantie jeunes a été créée sous le précédent quinquennat ; on peut se réjouir qu'elle prenne de l'ampleur. Je déplore en revanche les diminutions justifiées par une sous-consommation du plan d'investissement dans les compétences.

Mon groupe émettra un avis défavorable aux crédits de la mission.

M. Dominique Théophile. – L'expérimentation des emplois francs sera généralisée à l'ensemble des quartiers minoritaires de la politique de la ville à compter de janvier 2020. L'enveloppe inscrite à ce titre est portée à 234 millions d'euros en autorisations d'engagement et 80 millions d'euros en crédits de paiement, en forte augmentation. L'objectif est d'atteindre 40 000 emplois signés en fin d'année prochaine. Vous décrivez pourtant un « échec flagrant » ; sur quels éléments tangibles vous fondez-vous ? Le dispositif concerne des territoires touchés par un fort taux de chômage. Considérez-vous que ses résultats sont insuffisants ou que son principe lui-même pose problème ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Nous avons eu l’occasion de dire à la ministre, lors de son audition devant notre commission, tout le bien que nous que nous pensons de sa politique ! Le Gouvernement poursuit sa politique d’austérité, et ce budget est insuffisant pour répondre aux besoins de la population.

Sur l’apprentissage, il y a effectivement un bras de fer entre le Gouvernement et les régions. Si la ministre ne se résout pas à renégocier, nous paierons tous les pots cassés.

L’inspection du travail traverse une grave crise depuis plusieurs années. Comment voyez-vous son avenir, alors que 2 000 départs à la retraite vont avoir lieu et que des baisses d’effectifs sont prévues jusqu’en 2022 ?

M. Daniel Chasseing. – Le rapport indique une augmentation de 3 % des crédits, ce qui représente un effort important.

Concernant l’apprentissage, une entente entre État et régions est nécessaire. Les régions ont un rôle d’information et d’incitation à jouer pour promouvoir l’apprentissage.

Je soutiens votre amendement sur l’Acre.

Le problème des contrats aidés est qu’ils ne comportaient souvent aucune formation. L’insertion ne peut se faire que par la formation et l’intégration dans le secteur marchand.

J’avais compris que les 1 000 emplois créés à Pôle emploi seraient dédiés à l’accompagnement des chômeurs vers l’entreprise, qu’en est-il ?

M. Yves Daudigny. – Vous avez rappelé les chiffres relatifs au taux de chômage : les améliorations demeurent faibles et les comparaisons peu favorables. Les résultats de la politique du Gouvernement sont réduits : on voit bien que le « ruissellement » ne fonctionne pas.

Je partage vos interrogations sur le désengagement de l’État de Pôle emploi.

En revanche, j’insiste à la suite de madame Féret pour considérer que parler de « palliatif » pour qualifier les contrats aidés est excessif. Derrière ces emplois, il y a des femmes et des hommes qui retrouvent de la dignité et de l’espoir.

Enfin, nous comprenons mal l’insistance du Gouvernement à promouvoir les emplois francs, qui risquent de générer des effets d’aubaine.

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis. – Madame Féret, comme je l’ai indiqué, la baisse des crédits l’année dernière était fortement due à des changements de périmètre. La comparaison est donc difficile.

S’agissant des contrats aidés, nos positions ne sont pas aussi éloignées que vous le croyez. Je suis favorable aux contrats aidés à condition qu’ils soient associés à une formation et qu’ils débouchent sur une perspective d’emploi durable. Je déplore en revanche l’empilement de dispositifs concurrents.

Mon rapport indique que 7 418 demandes d’aides ont été approuvées sur le périmètre initial de l’expérimentation des emplois francs alors que l’objectif était de 28 000 ;

c'est donc manifestement un échec par rapport aux objectifs du Gouvernement. En outre, j'estime que la politique de la ville devrait concerner la ville dans son ensemble, et non dessiner des frontières entre quartiers.

Madame Apourceau-Poly, les effectifs de l'inspection du travail baissent comme dans toutes les administrations. Le nombre d'inspecteurs du travail par salarié reste cependant supérieur aux normes de l'Organisation internationale du travail (OIT) ; il n'y a donc pas de sous-effectif. En revanche, on peut remettre en question les missions qui leur sont confiées.

Monsieur Chasseing, je vous confirme que les 1 000 CDD créés à Pôle emploi ont vocation à aider les entreprises dont les offres d'emploi ne sont pas pourvues. Nous pourrions en mesurer les effets produits sur l'appariement entre l'offre et la demande d'emplois.

La régulation de l'apprentissage par la région devrait faire l'objet d'une négociation entre État et régions. Aujourd'hui, faire vivre des apprentis sur deux ou trois lieux différents est une difficulté qui n'est plus prise en charge par les régions. La réforme de l'apprentissage est globalement positive mais elle demanderait deux années supplémentaires de transition. En outre, le climat est tendu en raison des contentieux financiers et des conflits de compétences entre État et régions.

- Présidence de M. Alain Milon, président -

EXAMEN DES AMENDEMENTS

État B

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis. – L'amendement **II-456** vise à majorer de 5 millions d'euros les crédits dédiés au financement des maisons de l'emploi. Cet amendement suscite une large adhésion. Les maisons de l'emploi doivent toutefois être soumises à une évaluation de leur performance.

L'amendement II-456 est adopté.

Article 80

M. Michel Forissier, rapporteur pour avis. – L'amendement **II-457** vise à conserver la possibilité pour le pouvoir réglementaire d'étendre le bénéfice de l'Acre au-delà de la première année.

L'amendement II-457 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de la mission « Travail et emploi » ainsi qu'aux articles rattachés.

Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Régimes sociaux et de retraite » et compte d'affectation spéciale « Pensions » – Examen du rapport pour avis

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite ». – Pour la troisième année consécutive dans le cadre de la

discussion du projet de loi de finances, notre commission examine conjointement les crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

Cet avis budgétaire nous permet de consolider notre analyse sur l'objectif de dépenses de la branche vieillesse que nous avons adopté dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, d'un montant de 247,3 milliards d'euros. Ce montant couvre les dépenses de l'ensemble des régimes de base obligatoires, y compris des régimes intégrés concernés par ces deux missions.

Le CAS « Pensions » retrace principalement les recettes et les dépenses du régime de retraite de la fonction publique de l'État, qui sont par construction équilibrées, et qui atteindront en 2020 un montant de 59,6 milliards d'euros. De son côté, la mission « Régimes sociaux et de retraite » fixe les crédits budgétaires affectés aux subventions d'équilibre versées à onze régimes spéciaux de retraite.

En 2020, alors que ces onze régimes spéciaux verseront environ 9 milliards d'euros de prestations, ils bénéficieront de subventions d'un montant cumulé de 6,3 milliards d'euros, soit plus des deux tiers de leurs prestations financées par la solidarité nationale, et donc par l'impôt.

Le CAS « Pensions » regroupe trois programmes, dont deux concernent l'État en tant qu'employeur ou ancien employeur.

Le programme 741 retrace les dépenses des pensions de retraite ainsi que des allocations temporaires d'invalidité des fonctionnaires civils et militaires de l'État. Avec un montant de 56,1 milliards d'euros pour 2020, il représente plus de 94 % des dépenses du CAS « Pensions ». Ses recettes sont constituées, pour un peu moins des trois quarts, de la contribution employeur de l'État, d'un montant de 42,4 milliards d'euros. Cela représente un taux de cotisation théorique de 74,28 % pour les fonctionnaires civils et de 126,07 % pour les militaires.

Je rappelle que cette contribution couvre la part employeur de la cotisation retraite des fonctionnaires et qu'elle permet également d'équilibrer le régime en compensant son déséquilibre démographique et en finançant les prestations de retraite dérogatoires au droit commun pour les militaires notamment. Elle joue donc aussi le rôle de subvention d'équilibre du régime. Sachant que, dans ce système, les cotisations de base et complémentaires sont intégrées.

Le programme 742 concerne le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État, qui versera, selon les prévisions, un montant de 1,9 milliard d'euros de prestations en 2020.

Enfin, le programme 743 regroupe les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ainsi que les pensions ou rentes de régimes de retraite dont l'État est redevable, notamment au titre des engagements historiques et de reconnaissance de la Nation. Ces dépenses sont financées exclusivement par la solidarité nationale et atteindront en 2020 un montant de 1,6 milliard d'euros, en recul de 5,8 % par rapport à 2019, en raison d'une baisse du nombre des bénéficiaires.

La mission « Régimes sociaux et de retraite » est également composée de trois programmes, qui déterminent le montant des seules subventions d'équilibre aux régimes spéciaux.

Le programme 198, relatif aux régimes sociaux et de retraite des transports, affiche une dépense de 4,2 milliards d'euros pour 2020. Il correspond principalement aux subventions versées aux régimes de la SNCF – 3,3 milliards d'euros sur 5,3 milliards d'euros de prestations versées en 2020 – et de la RATP – 746 millions d'euros pour des dépenses de prestations s'élevant à 1,2 milliard d'euros en 2020. Il faut avoir à l'esprit qu'on compte presque deux fois plus de pensionnés que de cotisants.

Le programme 197 concerne le régime de retraite et de sécurité sociale des marins, qui comprend la subvention d'équilibre versée par l'État à la branche vieillesse de l'Établissement national des invalides de la marine (ÉNIM), pour un montant de 823 millions d'euros en 2020.

Enfin, le programme 195, relatif aux régimes de retraite des mines, de la Seita et divers, réunit les crédits consacrés à des régimes en extinction rapide et aux caractéristiques démographiques extrêmement dégradées, pour un montant de 1,2 milliard d'euros. La principale dépense correspond à la subvention d'équilibre au fonds spécial de retraite de la caisse des mineurs, d'un montant un peu inférieur à 1,1 milliard d'euros.

Il est à noter que, comme nous en avons exprimé le souhait à plusieurs reprises, ce programme ne porte plus la subvention au régime complémentaire des exploitants agricoles – 55 millions d'euros en 2019. En effet, ce régime de retraite n'est ni un régime de base ni un régime fermé et sa présence dans cette mission était donc peu compréhensible. La suppression de cette subvention a été compensée, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale, par l'affectation à ce régime de droits de consommation sur les alcools.

Bien entendu, l'étude de ces différents régimes et de leur coût pour l'État nous donnera l'occasion d'aborder en séance la future réforme systémique des retraites, promise depuis le début du quinquennat et régulièrement repoussée.

Je vous avais longuement décrit, l'année dernière, le chemin de convergence progressive de plusieurs des principaux paramètres régissant le régime de retraite des fonctionnaires et des agents des régimes spéciaux avec les règles du régime général.

Je ne vous avais pas masqué non plus les importantes différences qui subsistaient, ainsi que le profond attachement « culturel » de nombreux affiliés à leur régime spécial, reflet d'une histoire ou de contraintes perçues comme spécifiques.

Tandis qu'approchent la date du 5 décembre et la mobilisation à venir de nombreux agents de plusieurs régimes, il faut reconnaître que nous n'y voyons toujours pas clair sur les intentions du Gouvernement, ni en matière de préservation de tel ou tel régime, ni sur les modalités d'entrée en vigueur de la réforme, ni sur les évolutions paramétriques qui permettront de rééquilibrer les comptes de la branche vieillesse d'ici à 2025.

La fameuse formule du cardinal de Retz selon laquelle on ne sort de l'ambiguïté qu'à son détriment sert souvent en politique... Mais, sur un sujet aussi inflammable que les retraites, l'ambiguïté alimente les craintes en ne donnant de visibilité à personne et risque de servir de carburant aux mobilisations.

Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable aux crédits du CAS « Pensions » et de la mission « Régimes sociaux et de retraite ». Toutefois, comme ces dernières années, je vous propose d'assortir cet avis d'une réserve concernant les règles de départ à la retraite des régimes de la SNCF et de la RATP, encore trop éloignées du droit commun, malgré les mesures prises tendant à rapprocher les âges de départ à la retraite du droit commun.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Les mesures que le Gouvernement a annoncées sur les régimes de retraite sont très claires : il veut s'attaquer à ses fondamentaux, et c'est bien pourquoi les salariés ont prévu de descendre dans la rue le 5 décembre. Les élus CRCE seront à leurs côtés.

Nous avons rencontré des représentants de ces salariés affiliés à ces régimes autonomes, et ils nous ont fait part de leur inquiétude quant à l'avenir de ces régimes, lesquels participent au financement du régime général. Pensez-vous que les prestations spécifiques des régimes autonomes ou spéciaux, qui correspondent aux particularités des métiers peuvent perdurer dans un régime universel ? Et est-il normal que l'État ponctionne dans les réserves constituées par les adhérents à ces régimes au fil des années pour faire face au prochain choc démographique auquel ces professions pourraient être confrontées ?

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Faisons un point sur ce que nous savons. La réforme propose un mode de calcul différent de celui que nous connaissons, mais propose la même trajectoire budgétaire : 13,8 % du PIB sont consacrés à la retraite. Cela représente 316 voire 318 milliards d'euros. Selon les simulations, dans les années à venir, nous serions amenés à consacrer une part équivalente du PIB aux retraites. En revanche, il y aurait moins de cotisants et plus de pensionnés aux retraites plus longues. Aucune mesure paramétrique de rééquilibrage n'est prévue. Selon les études et les prévisions, le régime serait déficitaire de 9 à 17 milliards d'euros en 2025 et la trajectoire se dégraderait jusqu'en 2030.

Le régime par points est un régime à rendement défini qui doit être équilibré. La valeur du point est un facteur supplémentaire d'équilibre. Le rapport Delevoye préconise que 100 € cotisés garantissent le versement de 5,5 € de retraite par an. Le rendement prévisionnel en 2025 serait donc de 5,5 % selon les informations dont nous disposons aujourd'hui. Avec des cotisants en moins, le rendement serait toutefois différent et c'est sur la valeur de service du point que l'on joue. Il existe donc une régulation automatique du système par points.

Par ailleurs, on nous dit que 100 % des spécificités seront prises en compte. Nous n'avons cependant aucune information sur le devenir des réserves des différentes caisses, notamment du régime complémentaire Agirc-Arrco. Ces 120 milliards d'euros entreront-ils dans le pot commun ? Bénéficieront-ils d'une traçabilité ? Quel sera le mode de gouvernance du nouveau régime ? Dans un régime par points, on peut prendre des mesures de solidarité et de spécificité en tenant compte de la pénibilité. Le régime par points qui nous est proposé, par opposition à notre régime par répartition actuel, sera automatiquement adossé à un régime de solidarité nationale. Aujourd'hui, cette solidarité nationale représente 20 % des 120 milliards d'euros. Demain, ce sera approximativement 25 % avec les réversions, mais il sera possible de prendre en considération les spécificités comme la pénibilité par exemple.

M. Martin Lévrier. – Les dépenses de retraite représentent 13,8 % du PIB, mais ce dernier augmente tous les ans. Vous avez omis de le préciser. Or c'est un élément important qu'il convient de citer. Le pourcentage de l'augmentation compense en effet depuis des années la chute de la démographie.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Là, il y a une erreur dans le raisonnement ! L'augmentation du PIB est bien prise en considération dans le calcul du déficit. Il ne faut cependant pas oublier que les retraites et les salaires ne suivent pas le même rythme d'augmentation et que, derrière, la retraite ne suit pas. Il est dit que le niveau de vie relatif des retraités va diminuer. Les pensions de retraite, quant à elles, vont continuer à augmenter, moins fortement cependant que les salaires ou que le PIB : en effet, leur évolution est calée sur l'inflation, et non sur la croissance. On peut donc parvenir à consacrer moins de 13,8 % du PIB en 2025 ou en 2030 et avoir des pensions plus importantes qu'aujourd'hui. Le pouvoir d'achat relatif des retraités diminuera en comparaison. Leur pouvoir d'achat réel, lui, pourra continuer d'augmenter, mais moins rapidement que les salaires. C'est un sujet compliqué et certaines impressions intuitives sont parfois inexactes.

M. Alain Milon, président. – M. Lévrier n'est pas convaincu.

M. Martin Lévrier. – Évidemment que je ne suis pas convaincu. Je ne parlais pas du déficit. S'agissant des retraités et des pensions de retraite, je vous rappelle que le projet proposé indexe les pensions sur l'augmentation des salaires et non plus sur l'inflation.

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – Mais non ! Les salaires portés au compte sont indexés sur les salaires mais les pensions restent indexées sur les prix.

M. Martin Lévrier. – Ce n'est pas le débat d'aujourd'hui.

M. Alain Milon, président. – Je vous rappelle que nous risquons de vivre des moments épiques ces prochains mois. Un séminaire gouvernemental sur ce sujet est organisé dimanche prochain. Dans le même temps, nous examinerons en séance en nouvelle lecture le PLFSS pour 2020.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et au compte d'affectation spéciale « Pensions », sous le bénéfice d'une réserve concernant les règles de départ à la retraite des régimes de la SNCF et de la RATP.

Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Cohésion des territoires » – Examen du rapport pour avis

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis sur le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires ». – En juin, Guillaume Arnell et moi-même vous avons présenté notre rapport d'information sur l'hébergement d'urgence, qui contenait plusieurs propositions. Dans le cadre de ce projet de loi de finances, mes observations rejoignent celles que nous avons formulées l'été dernier.

Afin de répondre aux demandes d'hébergement des personnes en détresse et d'accompagner les plus précaires vers le logement, le programme 177 finance principalement des structures d'hébergement d'urgence et d'insertion et des dispositifs de logement adapté, sous la forme de dotations et de subventions.

Malgré la progression importante des crédits – près de 43 % en cinq ans – la sous-budgétisation du programme se poursuit d'année en année. Alors qu'elle s'est réduite

entre 2016 et 2018, ce que nous avons salué l'an dernier, l'écart entre les crédits ouverts pour 2019 et la prévision d'exécution atteindrait 227 millions d'euros, dont 178 millions d'euros demandés dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2019.

Cette situation, que nous observons depuis plusieurs années, est le résultat d'une demande d'hébergement toujours soutenue du fait de la progression des situations de pauvreté et d'exclusion, ainsi que des flux migratoires.

Dans ce contexte, le nombre de places a continué de progresser en 2019, avec la pérennisation au mois d'avril de 6 000 places hivernales. Le recours aux nuitées hôtelières continue aussi d'augmenter et représente 48 733 places. Cette hausse apparaît inexorable malgré les volontés de la limiter, à tel point qu'en région parisienne, l'offre est saturée. Le parc d'hébergement généraliste a ainsi atteint 146 000 places d'accueil fin 2018.

Malgré la hausse des capacités d'accueil, la demande d'hébergement ne parvient pas à être satisfaite. De nombreuses personnes demeurent donc sans solution d'hébergement : à Paris, plusieurs établissements hospitaliers de l'AP-HP ont dû ainsi héberger des femmes avec leur nouveau-né pendant quelques nuits, faute de solution d'hébergement.

Les stations du métro parisien constituent aussi une solution de mise à l'abri. Selon une enquête réalisée par le Samu social de Paris cette année, entre 200 et 350 personnes dorment chaque jour dans les couloirs du métro. Les chiffres qui nous ont été transmis par le Samu social de Paris parlent d'eux-mêmes : en comparant la situation au 115 de Paris à une date équivalente, le premier lundi d'octobre, le nombre d'appels est passé, entre 2016 et 2019, de 6 135 à 16 869.

Le budget qui nous est proposé pour 2020 prévoit une enveloppe de crédits de 1 991 millions d'euros, soit une augmentation de 5,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2019. Bien que cet effort soit significatif, il représente un montant inférieur à l'exécution de 2018 et à la prévision d'exécution pour 2019. Ce budget pour 2020 risque donc d'être, une fois encore, insuffisant.

D'importants moyens supplémentaires sont alloués au logement adapté, en particulier les pensions de famille et l'intermédiation locative, en cohérence avec le plan « logement d'abord », qui a fixé pour objectif de créer en cinq ans 10 000 places supplémentaires en pensions de famille et 40 000 places en intermédiation locative, soit un doublement des capacités de ces dispositifs.

Or, depuis le lancement du plan en 2017, l'ouverture des pensions de famille a été moins rapide que prévu, du fait des délais nécessaires à la réalisation de travaux préalables. Les crédits dédiés aux pensions de famille augmentent ainsi de 11,1 % afin d'accompagner la montée en charge du dispositif, avec l'objectif d'ouvrir 2 300 places en 2020. Néanmoins, le forfait de financement des pensions de famille, 16 euros par place et par jour, est resté inchangé depuis dix ans.

Alors que leur développement est une priorité du Gouvernement, la révision du montant forfaitaire apparaît nécessaire pour réussir cette montée en charge.

Concernant l'intermédiation locative, sa progression permettrait d'atteindre l'objectif de 40 000 places ouvertes en cinq ans. Pour accompagner cette dynamique, les crédits augmentent de 23,3 % pour 2020 avec un objectif de 8 850 places nouvelles.

Je souhaite également mentionner les crédits dédiés à l'aide à la gestion locative sociale (AGLS), qui permet de soutenir les résidences sociales. Alors que, depuis plusieurs années, une enveloppe de 26 millions d'euros est dédiée au financement de cette aide, elle est systématiquement sous-exécutée. Depuis 2016, 8 à 10 millions d'euros sont redéployés chaque année au profit de l'hébergement d'urgence. Ces redéploiements contredisent l'objectif de développement du logement adapté fixé par le plan Logement d'abord. Il faudrait y mettre un terme et prévoir un montant de crédits intégralement dédiés au soutien des résidences sociales.

La progression des moyens alloués à l'hébergement est plus modérée. L'enveloppe dédiée à l'hébergement d'urgence, c'est-à-dire les places à l'hôtel et en centres d'hébergement d'urgence, augmente de 4,5 %, en particulier pour financer la pérennisation de 6 000 places hivernales depuis le 1^{er} avril. Alors que le Gouvernement a indiqué que, pour cet hiver, 14 000 places temporaires pourraient être mobilisées, les moyens prévus risquent d'être encore insuffisants.

Concernant les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), leurs moyens restent stables pour 2020. Je vous rappelle qu'ils font l'objet de mesures de convergence tarifaire depuis 2018, qui ont été tempérées l'an dernier par un abondement de 10 millions d'euros supplémentaires, en raison des difficultés de fonctionnement qu'ont éprouvées ces centres après l'application de tarifs plafonds. La convergence tarifaire a ainsi induit une économie de 5,1 millions d'euros en 2019 et il est prévu une économie du même ordre l'an prochain. S'il est tout à fait justifié d'harmoniser leurs financements, cette démarche devrait mieux prendre en compte les spécificités des CHRS afin qu'ils puissent continuer à remplir leurs missions d'accompagnement et d'insertion.

En outre, chaque CHRS va devoir conclure avec l'État un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) à l'horizon de 2022, comme le prévoit la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN). L'arrêté fixant le modèle de CPOM devrait être publié d'ici à la fin de l'année, après une phase de concertation avec les gestionnaires. Ces derniers craignent toutefois que les indicateurs qui seront retenus dans le modèle de CPOM répondent à une logique de performance qui inciterait à sélectionner les publics hébergés afin d'obtenir de bons résultats en matière d'insertion vers le logement et de rotation des publics.

Je soutiens la démarche de contractualisation : fixer des objectifs aux structures d'hébergement en termes d'accompagnement et d'accès aux droits doit permettre d'assurer un meilleur suivi des publics et des gestionnaires. C'est ce que nous avons indiqué dans le rapport consacré à l'hébergement d'urgence que vous nous avez présenté en juin dernier avec Guillaume Arnell. Les craintes évoquées doivent donc être levées en ajustant les indicateurs aux spécificités des publics accueillis.

S'agissant de l'hébergement dans son ensemble, les mesures engagées dans le cadre du plan Logement d'abord pour améliorer la sortie des personnes hébergées et mieux maîtriser les coûts vont dans le bon sens, mais des progrès restent à faire. C'est également ce que nous avons constaté avec Guillaume Arnell.

À cet égard, les acteurs de l'hébergement et de l'insertion devraient disposer d'une meilleure connaissance du public accueilli. Environ 8 % des places du parc d'hébergement généraliste accueillent des demandeurs d'asile. Les efforts de spécialisation entre parc généraliste et parc dédié aux demandeurs d'asile doivent donc être poursuivis, à

l'image des échanges entre les services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) et l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) initiés cette année.

En outre, un nombre important de personnes en situation irrégulière est hébergé dans le parc généraliste sans que les services de l'État aient connaissance de leur nombre avec précision. Il faut donc mieux les connaître pour leur offrir un accompagnement spécifique, car ces publics, qui relèvent de l'hébergement généraliste, ne peuvent accéder à un logement du fait de leur situation administrative.

En outre, les outils de suivi des personnes accueillies sont à renforcer pour assurer une orientation plus complète des publics de la part des SIAO, notamment vers le logement adapté et le logement social. Ces pistes d'amélioration devraient être intégrées aux travaux en cours visant à renforcer le rôle des SIAO et leurs outils de régulation de l'offre et de la demande d'hébergement.

Alors que s'ouvre la période hivernale, je me permets de rappeler que la gestion des places temporaires doit être davantage anticipée. Il convient de saluer les démarches d'appels à candidature pour l'ouverture des places hivernales, engagées dans cinq régions cette année. Les décisions de pérennisation de places à l'issue de l'hiver doivent aussi être anticipées afin de fiabiliser les financements pour les gestionnaires et d'assurer une continuité de l'accueil.

Face à la hausse considérable du nombre de places chaque année, et des financements dédiés, les moyens de contrôler les fonds alloués et les conditions d'accueil doivent être renforcés, en particulier dans les hôtels.

Au total, les efforts doivent être poursuivis pour concilier au mieux le respect du principe d'accueil inconditionnel et la nécessaire maîtrise des finances publiques. La réussite du plan Logement d'abord, dont je partage les objectifs, sera conditionnée au maintien d'une offre d'hébergement à la hauteur des besoins d'accueil et d'accompagnement des personnes les plus précaires. L'atteinte des objectifs fixés nécessitera également de renforcer les moyens d'accéder, directement ou par l'intermédiaire de l'hébergement d'urgence, à un logement adapté ou autonome.

Je vous propose donc que notre commission émette un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 177 de la mission « Cohésion des territoires » pour 2020.

M. Guillaume Arnell. – Cette présentation par Jean-Marie Morisset est fidèle aux conclusions de notre rapport sur la situation de l'hébergement d'urgence. Les moyens ne sont pas toujours à la hauteur et le Gouvernement devra comprendre la nécessité de les renforcer plus substantiellement. Cela nécessite un travail de connaissance de cette situation, laquelle reste trop méconnue. Le Gouvernement pourrait reprendre certaines préconisations de notre rapport, qui était destiné à dresser un état des lieux. À défaut, Jean-Marie Morisset et moi-même aurions perdu notre temps. Il faudra une amélioration en 2021, même si l'on sait que les budgets sont contraints.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Le logement est le grand sacrifié de ce budget, et ce n'est pas nouveau. Ainsi, les aides personnalisées au logement (APL) restent la variable d'ajustement : elles baissent de 1,4 milliard d'euros, après une baisse de 1,2 milliard d'euros en 2019. On nous présente aujourd'hui leur « contemporanéisation » comme une avancée ; or c'est un recul important pour les familles. Quel avantage pour leurs bénéficiaires ? Je n'ai

jamais entendu qu'avec du moins les gens vivaient mieux. Le Gouvernement s'attaque une fois de plus aux plus modestes et aux plus fragiles, pendant que d'autres se voient offrir des cadeaux. Nous sommes défavorables à l'adoption des crédits de cette mission.

Mme Michelle Meunier. – J'attire votre attention sur le dispositif des pensions de famille, qu'on peut comparer aux résidences pour seniors au regard des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad). Vous dites que d'importants moyens sont alloués, mais il s'agit en réalité de créer en cinq ans 10 000 places supplémentaires. Le compte n'y est pas !

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis. – Je suis d'accord avec Guillaume Arnell quand il dit qu'il faut mieux connaître la situation. Il existe en effet une certaine porosité entre les dispositifs en faveur de l'asile et ceux en faveur de l'hébergement généraliste. Dans un centre d'hébergement de Paris que nous avons visité, nous avons constaté que 70 % des occupants étaient en situation irrégulière. De fait, les gestionnaires de ces centres sont un peu perdus faute de moyens pour accompagner ces personnes dans des procédures spécifiques.

Nous en avons parlé à Julien Denormandie, qui reconnaît la nécessité de mener un travail entre le ministère de l'intérieur et le ministère de la cohésion des territoires pour clarifier cette organisation.

Madame Apurceau-Poly, je partage votre point de vue sur le logement, mais il est ici question de l'hébergement d'urgence. Il est vrai qu'il faudrait développer les logements à loyer modéré pour proposer aux personnes résidant dans ces structures d'hébergement une solution de sortie.

Madame Meunier, les crédits consacrés aux pensions de famille augmentent de 11 % cette année, d'où mon commentaire. Et c'est mieux que les années précédentes. Je salue la volonté du Gouvernement de privilégier cette forme d'accueil. Ce qui est regrettable, c'est que le forfait à 16 euros n'ait pas évolué depuis dix ans. Cela oblige les gestionnaires de ces structures à faire des choix entre l'investissement, le fonctionnement. Je vis dans mon département l'installation d'une pension de famille, cela prend du temps, notamment pour mobiliser les différents acteurs.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » de la mission « Cohésion des territoires ».

Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Outre-mer » – Examen du rapport pour avis

M. Alain Milon, président. – Mme Dindar nous présente maintenant la mission « Outre-mer ».

Mme Nassimah Dindar, rapporteure pour avis de la mission « Outre-mer ». – J'ai le plaisir et l'honneur de vous présenter mes observations sur les crédits de la mission « Outre-mer » dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2020.

Permettez-moi de vous dire, à titre liminaire, ma satisfaction de voir la situation économique, sociale et humaine des outre-mer être davantage prise en compte dans le débat public. Le déplacement récent du Président de la République dans les outre-mer de l’océan Indien – à Mayotte, à l’île Grande Glorieuse et à La Réunion – a remis en lumière la situation de ces territoires et l’urgence des problèmes qu’ils rencontrent. Notre commission elle-même a eu l’occasion de se mobiliser sur le sujet au cours des dernières sessions parlementaires et compte renouveler cet engagement par un déplacement en avril prochain à Mayotte sur la problématique spécifique de l’accès aux soins.

Les défis soulevés par les territoires ultramarins restent immenses. Sur le plan sanitaire tout d’abord, les derniers chiffres communiqués sur la mortalité infantile continuent de susciter l’inquiétude : alors qu’elle n’est que de 3,5 ‰ naissances dans l’Hexagone, elle peut atteindre 9,1 ‰ en Guyane et 9,2 ‰ à Mayotte.

Concernant l’emploi, les taux de chômage se maintiennent à des niveaux très élevés ; les outre-mer cumulent le triste record des départements et des territoires les plus touchés par le chômage, avec 35 % à Mayotte en 2016 et 28 % à Saint-Martin. Le chômage des jeunes, en particulier, culmine à des niveaux insoutenables, avec près de 45 % à 50 % de jeunes concernés dans la plupart des outre-mer, soit la moitié d’une génération.

Concernant le logement, enfin, la situation demeure très préoccupante s’agissant de l’habitat insalubre et indigne, avec plus de 170 000 personnes officiellement concernées. Les besoins restent par ailleurs immenses en matière de logement social, alors que 80 % de la population ultramarine y est éligible. Selon la Direction générale des outre-mer (DGOM), il serait ainsi nécessaire, pour répondre aux besoins, de disposer d’ici à 2030 de 50 000 logements supplémentaires en Guadeloupe, dont au moins 25 000 logements sociaux.

Il faut ajouter à ces difficultés structurelles la particulière instabilité de la législation applicable outre-mer, s’agissant notamment des politiques de soutien aux entreprises, ainsi que les inquiétudes liées à l’application effective des engagements pris par les gouvernements successifs, qui, trop souvent, se révèlent être de simples effets d’annonce. Dans ce contexte, on ne peut que comprendre que certains de mes interlocuteurs aient qualifié les territoires d’outre-mer de véritables « poudrières ».

Ces précisions contextuelles étant faites, j’en viens à la présentation proprement dite des crédits consacrés à la mission.

J’observe tout d’abord avec satisfaction que cette mission fait partie de celles que l’on peut considérer comme préservées dans le cadre contraint des finances publiques. Ses crédits sont en effet maintenus au-dessus de 2,5 milliards d’euros en autorisations d’engagement, et présentent, à périmètre constant, une stabilité presque exacte par rapport à 2019.

En effet, les évolutions faciales des crédits de la mission sont en majeure partie le fruit de mesures de périmètre, qui concernent essentiellement la Guyane et la Polynésie française. À la demande des acteurs locaux, plusieurs crédits font l’objet de transferts réciproques, pour des montants inchangés, entre le budget du ministère des outre-mer, qui les attribue sous la forme de dotations globales, et des prélèvements sur recettes. Même si leur impact budgétaire est limité, il me revient néanmoins d’avertir la commission sur la lisibilité de ces mesures.

Ce constat d'ordre général étant fait, je dois rappeler, en premier lieu, que la mission « Outre-mer » est bien loin de retracer l'ensemble des crédits consacrés aux territoires ultramarins. Ceux-ci bénéficient en effet par ailleurs de crédits transversaux portés par 88 programmes relevant de 29 missions. La majeure partie des crédits concourant à l'action sanitaire et sociale de l'État dans les outre-mer est ainsi portée par d'autres missions que celle que nous examinons aujourd'hui.

Au total, si l'on prend en compte à la fois les crédits retracés par la présente mission, ces crédits transversaux ainsi que les dépenses fiscales spécifiques aux territoires ultramarins, l'effort total de l'État en outre-mer atteindra 18,5 milliards en 2020, soit plus de neuf fois les montants sur lesquels nous nous prononçons aujourd'hui. Comme mes prédécesseurs, je ne peux que souligner que cette architecture budgétaire rend particulièrement malaisée l'évaluation et le contrôle, dans le cadre du débat parlementaire, des moyens dévolus aux outre-mer. Je note par ailleurs que, bien que les crédits spécifiques au ministère des outre-mer ne subissent pas de diminution particulière, l'effort global de l'État en matière ultramarine ne connaît malheureusement pas le même sort : ces 18,5 milliards d'euros pour 2020 représentent près de 4 milliards d'euros de moins que les crédits globaux annoncés pour 2018.

À cela s'ajoute un réel problème de lisibilité des réformes ayant un effet majeur sur les crédits de la mission, je pense notamment aux mesures successives d'ajustement des exonérations de cotisations sociales. Celles-ci sont en effet conduites, selon les années, ou bien dans le cadre du projet de loi de finances, ou bien dans celui du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), c'est-à-dire de manière non concomitante à l'examen de cette mission. Je citerai à titre d'exemple la modification du seuil d'exonération totale pour le régime de compétitivité renforcée, décidée au cours de l'examen du PLFSS en première lecture à l'Assemblée nationale, et dont les impacts budgétaires, certes réduits à 35 millions d'euros, ne figurent pas au PLF que nous examinons alors qu'il s'agit d'exonérations compensées par des crédits budgétaires.

Dans ce projet de budget qui nous est soumis, trois sujets entrent plus particulièrement dans le champ de compétence de notre commission.

Plus de la moitié des dépenses de la mission, soit 1,47 milliard d'euros, est consacrée à la compensation des exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les entreprises de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane, de La Réunion ainsi que de Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Cette politique d'exonération vise à la fois à améliorer la compétitivité des entreprises ultramarines par une compensation des difficultés structurelles notamment liées à l'insularité et à encourager la création d'emplois par la réduction du coût du travail.

Cette ligne de crédits fait l'objet depuis plusieurs années d'une trajectoire descendante, difficilement compréhensible au regard des mesures ponctuellement insérées au gré du titre III des PLFSS. Cette baisse des crédits associée au principal dispositif de soutien à l'emploi ultramarin suscite légitimement l'inquiétude des acteurs économiques. Nous devons nous montrer particulièrement attentifs, lors de l'examen des prochains budgets de l'État et de la sécurité sociale, à ce que le dispositif qui sera mis en place soit fondé sur une véritable évaluation de la situation actuelle et assure une réduction du coût du travail au moins équivalente à celle qui existe aujourd'hui.

S'agissant du service militaire adapté (SMA), le budget de l'exercice à venir préfigure celui d'un dispositif arrivé à maturité, dont les effets doivent désormais se déployer dans le temps.

Je vous rappelle que le SMA est un organisme de formation offrant aux jeunes ultramarins âgés de 18 à 26 ans, le plus souvent en situation d'échec scolaire ou en grande difficulté, la possibilité de bénéficier d'une formation comportant à la fois un volet professionnel et de remise à niveau scolaire, et une dimension citoyenne et comportementale. Je souligne qu'il s'agit là de l'un des rares dispositifs ultramarins ayant inspiré une politique hexagonale, avec la mise en place de l'expérimentation du service militaire volontaire (SMV). Cela montre que les outre-mer peuvent bel et bien constituer un laboratoire pour les politiques hexagonales, à la condition que l'on s'en donne les moyens.

S'agissant, enfin, du domaine sanitaire et social, les budgets prévus dans le cadre de la présente mission sont disparates et limités. En réalité, la plupart des dispositifs sanitaires sont financés dans le cadre de la sécurité sociale ou au travers de financements versés aux collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences.

Cette ligne budgétaire de 5,6 millions d'euros, certes modeste, me paraît cependant essentielle. Elle permet en effet d'apporter des financements complémentaires indispensables à la fois aux acteurs associatifs participant à des actions de prévention, dont on sait combien elles sont cruciales pour nos outre-mer et aux divers acteurs contribuant aux actions de protection de l'enfance et de la jeunesse.

Je signale la sensible amélioration de l'état des hôpitaux de Mayotte et de La Réunion. Le premier a pu bénéficier de crédits pour des travaux d'urgence à hauteur de 20 millions d'euros ainsi que de 172 millions d'euros au titre de la stratégie nationale de santé. Pour le second, les grandes difficultés financières que nous lui connaissons sont en cours d'apurement et laisseraient espérer une trajectoire de retour à l'équilibre d'ici à 2021.

Tels sont les principaux éléments que je souhaitais porter à votre connaissance au sujet de la mission « outre-mer ». Compte tenu de l'ensemble de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits correspondants.

M. Dominique Théophile. – Nous constatons une sous-consommation de crédits de paiement lors de l'exercice 2018-2019. Quelles solutions pourraient être apportées pour éviter que cette situation ne perdure ? La baisse de 100 millions d'euros de crédits de paiement dans le budget pour 2020 me paraît le prolongement des 70 millions d'euros de crédits de paiement non utilisés ou reportés en 2018.

Des défauts de pilotage et des problèmes d'ingénierie de mise en œuvre des projets semblent être à l'origine de cette situation. La création de l'agence nationale de la cohésion des territoires pourraient apporter des réponses. Toutefois, l'absence de structures permanentes et spécifiques dans les outre-mer ne le permet pas. Quelles sont, pour vous, les causes de ce dysfonctionnement ?

En Guyane et à Mayotte, des plateformes d'appui aux collectivités territoriales vont être créées afin d'accélérer la mise en œuvre des projets de territoires. Peut-on envisager une généralisation sur l'ensemble des territoires ? Il y a un besoin et cette absence nous sera reprochée. Si la Guadeloupe se porte mieux, dans la souffrance toutefois, avec un taux de chômage de 24 %, celui-ci devrait prochainement atteindre 31 % en Guyane et à Mayotte.

Je ne suis pas certain qu'un gouvernement résisterait à 28 % de chômage dans l'Hexagone ! Nous souhaitons donc être en mesure de pouvoir consommer les crédits.

Mme Laurence Cohen. – Comme l'ensemble de mon groupe, je suis préoccupée par la situation des territoires ultramarins. Tous les signaux socio-économiques sont au rouge et les mesures présentées par le Gouvernement ne prennent pas en compte la réalité de cette situation. Cela me fait penser au plan d'urgence pour les hôpitaux de Mme Agnès Buzyn, qui fait comme si la crise dans les hôpitaux n'existait pas. Un budget de 5,6 millions d'euros pour le sanitaire et social, c'est modeste ! Tellement modeste que cela ne répond pas aux besoins ! De même, plus de la moitié des dépenses de la mission, soit 1,47 milliard d'euros, est consacrée à la compensation des exonérations de cotisations sociales dont bénéficient les entreprises ultramarines. Ce ne sont pas de bonnes mesures. Cela se saurait si cela favorisait l'emploi ! Notre groupe a toujours contesté l'efficacité des exonérations de cotisations patronales pour favoriser l'emploi, ce que le chômage dans les territoires ultramarins achève de démontrer. Cependant, on continue. Ce sont toujours ces mêmes recettes qui « plombent » et qui ne marchent pas ! Lorsque notre groupe propose d'autres orientations, elles sont refusées. C'est pourquoi nous voterons contre.

M. Guillaume Arnell. – Depuis quelques années, nos collègues de l'Hexagone ont une connaissance de plus en plus fine de nos situations ultramarines. Je suis d'un territoire qui compte 28 % de chômeurs : je ne peux pas m'en satisfaire. Je comprends les mesures que tentent de mettre en place les gouvernements pour éradiquer le fléau du chômage. Toutefois, elles ne fonctionnent pas. Il faut être innovant, inventif et trouver d'autres solutions. Je me suis battu pour les exonérations des cotisations pour nos entreprises. Sur mon territoire, je constate que ces exonérations ne profitent pas à l'emploi local. Or, parmi ces 28 % de chômeurs, il y a 50 % de jeunes. C'est insupportable !

Nous sommes également préoccupés par la situation du logement. En Guadeloupe, les gens ne parviennent pas à se loger décemment. Sur mon territoire, c'est encore différent, car le problème a été amplifié par le phénomène Irma.

Une attention particulière doit être portée à la situation sanitaire et sociale et à nos hôpitaux. Les choses ne pourront pas continuer ainsi. Gardons à l'esprit ces quarante jours de grèves qui ont paralysé certains territoires il y a quelques années. Je souhaiterais éviter de telles manifestations, mais si le Gouvernement ne se donne pas les moyens d'aider les territoires d'outre-mer, on risque de connaître une situation explosive.

Cependant, je ne voterai pas contre ce budget, car notre ministre est toujours à l'écoute. Elle a en revanche les mains liées. Il faudrait donc que nous trouvions les moyens de mieux l'accompagner.

Il nous faut trouver des solutions. Nous pouvons, comme tout le monde, profiter des périodes fastes et nous serrer la ceinture lorsque la situation l'exige. Il est frustrant que les territoires ultramarins ne profitent pas de la croissance et de la baisse du chômage.

Mme Jocelyne Guidez. – J'aimerais savoir où en est la construction du nouvel hôpital de la Guadeloupe ?

Par ailleurs, il faudrait se mobiliser pour que les produits de première nécessité soient au même prix que dans l'Hexagone.

Au sujet du chômage, comment faire revenir les jeunes après leurs études ? Et comment leur réserver aussi un meilleur accueil ?

Mme Viviane Malet. – La conférence du logement en outre-mer a relevé un besoin de 90 000 logements, et l'on sait que 80 % des ménages sont éligibles au logement social. Les logements insalubres représentent 12 % du parc.

Or la ligne budgétaire unique (LBU) est en baisse, et 100 millions d'euros d'engagements n'ont pas été consommés. L'accession à la propriété supprimée voilà deux ans n'a pas été sans conséquence sur l'emploi, de petits entrepreneurs ayant mis la clé sous la porte. Il convient donc de rétablir cette accession à la propriété et de l'inscrire dans le code de la construction et de l'habitation. Je déposerai un amendement en ce sens.

Mme Nassimah Dindar, rapporteure pour avis. – La sous-consommation de crédits est reprochée aux élus locaux qui manquent d'ingénierie. Cependant, avec Mme la ministre, nous nous efforçons de réajuster les crédits en fin d'année. Les collectivités locales ont des frais de fonctionnement bien plus lourds que leurs capacités d'investissement, - ils se composent des traitements, mais aussi de toutes les prestations que nous versons : revenu de solidarité active (RSA), allocation personnalisée d'autonomie (APA), etc. Ce sont ces frais de fonctionnement qui, obérant notre capacité d'investissement, empêchent que nous engagions tous les crédits ouverts.

Avec la départementalisation, la France nous a fait progresser en matière de santé, d'éducation, de logement, mais, aujourd'hui, nous avons l'impression de reculer. Comment préserver le sentiment républicain ? Si nous ne faisons qu'assister les populations sans offrir des capacités d'emploi, de création de richesses, nous déconstruirons ce que nous avons mis plus de 60 ans à bâtir au sein de la République française.

Nous sommes ainsi la deuxième puissance maritime mondiale et nos mers ne sont pas exploitées. Il nous faut donc porter un projet de développement structurant qui donne aux territoires ultramarins une autre lisibilité. L'outre-mer n'est pas seulement une charge, mais une chance pour la France.

Pour répondre à Mme Guidez, l'hôpital de Pointe-à-Pitre sera achevé en quarante-huit mois, avec une capacité de 600 lits et de 3 000 emplois. C'est donc une bonne nouvelle.

Enfin, du logement social est construit à La Réunion suivant différents régimes de défiscalisation pour les logements locatifs sociaux (LLS) ou très sociaux (LLTS), mais ce modèle en milieu urbain ne préserve pas l'identité créole. Il convient de permettre aussi l'accession à la propriété, et nous remercions Mme la ministre sur ce point, qui s'est battue pour que cette dernière figure au PLF de cette année. Il faut préserver tous les types d'habitat. Or la LBU est une aide à la pierre et non une aide à la personne. Il faudrait engager un vrai Grenelle de l'habitat outre-mer.

M. Dominique Théophile. – Les difficultés sont réelles, mais nous travaillons sur un nouveau modèle.

Du point de vue sanitaire, l'hôpital a brûlé en Guadeloupe, mais les perspectives sont là : la construction d'un CHU disposant du plateau technique le plus moderne de France, pour 600 millions d'euros.

Nous accueillons également le premier Cyclotron avec TEP Scan de la Caraïbe, où nous fabriquons nos propres isotopes. Malgré nos difficultés sanitaires, nous sommes un modèle pour la petite Caraïbe ; il y a donc un risque à venir de tourisme sanitaire dans la zone.

J'ajoute qu'il manque 12 millions de médecins dans le monde. Nous avons obtenu de négocier directement avec Cuba, seul pays produisant des médecins en quantité suffisante selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), dans le cadre des praticiens à diplôme hors Union européenne (Padhue). La situation à Haïti serait désastreuse sans les médecins cubains.

M. Alain Milon, président. – C'est notre mission sénatoriale en Guadeloupe qui avait proposé des dérogations pour permettre aux médecins cubains d'exercer sur le territoire. Vous avez raison de défendre vos territoires, vos idées, mais il importe de faire savoir que le Sénat intervient sur des sujets importants et obtient des résultats.

Mme Patricia Schillinger. – Depuis la départementalisation de Mayotte, les budgets ont-ils explosé ? Les crédits sont-ils utilisés ?

Mme Nassimah Dindar, rapporteure pour avis. – Mayotte a bénéficié largement de crédits spécifiques sur l'habitat et l'éducation. C'est un îlot de prospérité par rapport aux pays environnants. Le préfet dispose de mesures particulières pour utiliser les crédits. Les minima sociaux y sont divisés par deux, ce qui pousse les familles mahoraises à venir à La Réunion. Cela crée malgré tout un appel d'air, comme en Guyane. C'est pourquoi il faut envisager le développement de ces territoires avec une vision plus large : l'on ne saurait parler de Mayotte sans évoquer le codéveloppement des Comores. À cet égard, je déplore que les fonds français et européens de coopération soient sous-consommés.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».

La réunion est close à 10 h 50.

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 13 h 35.

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 – Examen, en nouvelle lecture, du rapport

M. Alain Milon, président. – Nous sommes réunis pour examiner, en nouvelle lecture, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général, chargé des équilibres financier généraux. – L'Assemblée nationale a achevé la nuit dernière l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2020 en nouvelle lecture. Conformément à la Constitution, il revient à présent au Sénat de se prononcer sur le texte adopté par les députés, avant que l'Assemblée nationale ne statue en lecture définitive. Pour mémoire, elle sera alors saisie de son propre texte, qui ne pourra plus être modifié que par des amendements adoptés par le Sénat lors de la nouvelle lecture.

Comme vous le savez, le contexte de notre débat est très particulier puisque le Sénat a rejeté le PLFSS en première lecture, pour des raisons dont nous nous souvenons tous :

un manque de visibilité total sur le « plan hôpital » du Gouvernement, qui devait être annoncé le lendemain du vote solennel au Sénat et de la réunion de la commission mixte paritaire (CMP). Nous avons donc considéré qu'il n'était pas possible de nous exprimer dans ces conditions, à une très large majorité.

Depuis lors, le Gouvernement a présenté son plan, qui se traduira notamment par une augmentation de l'Ondam de 300 millions d'euros en 2020, de 500 millions en 2021 et de 700 millions en 2022. Par ailleurs, un projet de loi présenté au printemps prochain devrait traduire les annonces du Premier ministre relatives à la reprise d'environ 10 milliards d'euros de la dette hospitalière.

Pour mémoire, en raison de notre rejet de l'ensemble du PLFSS, tous les articles issus de la première lecture de l'Assemblée nationale, mais seulement ces articles, font l'objet de la nouvelle lecture. Sur ces 94 articles, l'Assemblée nationale a confirmé son vote sur 47 articles, soit la moitié d'entre eux, dans leur rédaction de la première lecture ; elle a adopté des amendements sur les 47 autres articles. Il s'agit notamment d'amendements déposés au Sénat, le plus souvent pour apporter des précisions ou des améliorations rédactionnelles. Le rapport écrit détaillera, pour chaque article, les modifications opérées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

Les points à souligner le plus particulièrement au niveau de notre discussion générale me semblent être les suivants.

L'Assemblée nationale a intégré les conséquences financières du plan hôpital en augmentant l'Ondam 2020 de 300 millions d'euros, ce qui le fait passer à 205,6 milliards d'euros (+ 2,45 % par rapport à 2019, dont + 2,4 % pour l'Ondam hospitalier).

L'Assemblée a également révisé en conséquence les tableaux récapitulatifs pour 2020. Le solde du régime général et du FSV se dégrade de 300 millions d'euros, à - 5,4 milliards d'euros (- 5,9 milliards d'euros sur le périmètre ROBSS + FSV).

Elle a également adapté, dans la même logique, la trajectoire quadriennale de la sécurité sociale. Désormais, le régime général et le FSV seraient en déficit au moins jusqu'en 2023 (- 0,6 milliard et même - 1,8 milliard pour les ROBSS et le FSV).

Elle n'a, en revanche, pas changé de position en matière de compensation malgré ces dépenses supplémentaires. Au contraire, les députés ont annulé l'un de leurs votes de première lecture que nous avons salué et qui prévoyait une compensation intégrale des exonérations dont bénéficient les jeunes entreprises innovantes. C'est un mauvais signe qui nous est adressé.

Nous allons devoir à présent déterminer notre approche de la nouvelle lecture. À mes yeux, il est essentiel que le Sénat puisse débattre du présent PLFSS en nouvelle lecture afin d'affirmer explicitement sa vision des finances de la sécurité sociale lors de cette navette. Cela vaut, bien sûr, pour les articles sur lesquels nous ne nous sommes pas prononcés lors de la première lecture, notamment sur le niveau de l'Ondam.

Mais cela vaut aussi pour les articles que nous avons examinés. Il me semble d'ailleurs que les mesures introduites en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale renforcent plusieurs des analyses du Sénat, en particulier sur la nécessité de renoncer au principe de non-compensation. En effet, on ne saurait demander à la sécurité sociale de financer toujours plus

de dépenses de nature assurantielle tout en la privant de ressources au nom de politiques gouvernementales, certes respectables, d'augmentation du pouvoir d'achat. Cela n'aboutira qu'à créer toujours plus de déficits et à repousser toujours plus loin les perspectives d'en finir avec la dette sociale. Il me semble que c'est notre rôle de l'affirmer et de l'inscrire dans un texte que nous voterons.

Néanmoins, il est dans la nature d'une nouvelle lecture de concentrer les débats sur les sujets essentiels. C'est pourquoi je n'ai repris qu'une partie des amendements adoptés par la commission en première lecture : soit, pour la majorité, ceux qui expriment le mieux nos choix politiques et, plus rarement, ceux qui ont une chance d'être adoptés en lecture définitive. Même si, bien entendu, chacun est libre de son expression, nos débats gagneraient peut-être en clarté et en concision si cette approche était partagée par les différents groupes...

Je précise enfin ne pas vous proposer d'amendement sur l'article 59, relatif à l'Ondam pour 2020, considérant que l'augmentation correspond aux attentes de la majorité sénatoriale lors de la première lecture. Je devine qu'il y aura un débat sur ce point.

Voilà, monsieur le président, les quelques mots que je souhaitais dire en introduction, la présentation des grands équilibres et le détail des commentaires d'articles ayant déjà fait l'objet de l'examen en première lecture.

M. Yves Daudigny. – L'augmentation de l'Ondam n'est pas satisfaisante et ne répond pas à la situation de crise de l'hôpital. Ce plan de 1,5 milliard d'euros est assez trompeur dans sa présentation, puisqu'il se traduira par une augmentation de 200 millions d'euros pour 2020 pour les établissements de santé et de 100 millions d'euros pour les établissements pour personnes âgées.

Nous maintenons une opposition forte sur la non-compensation. J'ajoute à vos arguments, monsieur le rapporteur général, qu'à travers ce changement de philosophie de la sécurité sociale nous risquons une évolution à l'anglo-saxonne ayant pour objectif de répondre à la précarité mais ne possédant plus le caractère assurantiel défini en 1944.

Pour ces deux raisons, le groupe Socialiste et républicain votera contre le PLFSS pour 2020.

M. René-Paul Savary, rapporteur de la branche vieillesse. – Les seules modifications concernent l'Ondam, si j'ai bien compris, soit 300 millions d'euros supplémentaires pour 2020.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Pour l'essentiel, oui. Un certain nombre de mesures que nous avons proposées mais pas votées ont été reprises. Elles figurent dans le rapport.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Autrement dit, les 800 millions d'euros d'économies programmés passent à 500 millions d'euros.

M. Alain Milon, président. – Les 300 millions d'euros se décomposent en 200 millions pour l'hôpital et 100 millions pour le médico-social. C'est donc plutôt 800 millions moins 200 millions...

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Bref, les mesures d'économie se poursuivent. Il s'agit de sauver l'hôpital ! Or vous nous proposez de voter article 59 sur l'Ondam ; ce n'est pas ce que nous avons envisagé.

En revanche, nous proposons de nouveau la suppression de l'article 52. Mais la règle de l'entonnoir nous interdit de redéposer l'amendement portant article additionnel visant des mesures d'âge sur la retraite ; il ne faudra pas nous reprocher des dépenses supplémentaires non compensées.

Mme Laurence Cohen. – Je voudrais revenir sur les conditions du débat. Nous sommes dans un bal des dupes ! Nous avons protesté sur tous les bancs pour dire que le compte n'y était pas ; les ministres nous ont répondu par une séance de « calinothérapie », mais il s'est produit tout le contraire. Nous examinons le texte en nouvelle lecture en ne disposant ni des éléments ni du temps suffisant. Et il est faux de dire que l'hôpital va s'en sortir : en réalité, le texte n'est pas à la hauteur de la situation.

Nous sommes aussi dans un bal des hypocrites : notre motion d'irrecevabilité ne sera pas votée, mais la majorité serait cohérente en adoptant une question préalable, parce que trop, c'est trop ! Chacun fait avec sa sensibilité politique, mais le signe que nous donnons, c'est que le Gouvernement peut continuer à plonger l'hôpital dans l'austérité.

M. Daniel Chasseing. – Je considère qu'il y a eu une avancée importante sur l'hôpital. De 2015 à 2017, l'Ondam a augmenté de 2 % ; là, il augmente de 2,5 %, soit 300 millions d'euros supplémentaires. Nous passons sous silence les 10 milliards d'euros pris en charge pour l'investissement. C'est tout de même un signe fort pour l'hôpital.

Pour que les médecins restent à l'hôpital, des améliorations sont apportées en termes de primes et de pouvoir au sein de la Commission médicale d'établissement (CME) et des services. Par ailleurs, 750 millions d'euros sont prévus pour les urgences. J'ai constaté des progrès en matière de création d'emploi aux urgences dans mon département.

Sur le principe, nous sommes favorables à la compensation, en application de la loi Veil.

M. Bernard Bonne. – Je suis surpris par la faiblesse des annonces. Les 200 millions d'euros pour l'hôpital sont largement insuffisants et les 100 millions d'euros pour le médico-social ne concernent que des primes franciliennes, des miettes qui ne permettront aucunement de répondre aux difficultés liées notamment au grand âge.

M. Philippe Mouiller. – Nous avons adopté une ligne de conduite en première lecture sur l'Ondam, l'hôpital, la non-compensation. Il semble que l'évolution du texte, même si elle est favorable, n'est absolument pas au niveau de nos attentes, notamment pour l'Ondam.

Avez-vous des précisions sur les annonces concernant la dette de l'hôpital et les conditions de travail des salariés ?

M. Martin Lévrier. – Je suis plus proche de la ligne de mon collègue Daniel Chasseing. Je voudrais insister sur la reprise partielle de la dette, soit 10 milliards d'euros, ce qui représente aussi des économies d'intérêts d'emprunts pour plus de 600 millions d'euros par an. C'est important. J'espère par ailleurs que ce ne sera pas une prime aux mauvais gestionnaires. Nous aurons notre rôle à jouer sur ce point.

Pour conclure, je regrette que nous n'ayons pas été au bout de la première lecture : c'était la solution la plus raisonnable.

M. Bernard Jomier. – Nous attendions un effort plus significatif sur l'Ondam : il passe de 2,4 % à 2,45 %, ce qui n'est pas à la hauteur de la conjoncture. Depuis le choc de 2008, la ligne politique des gouvernements, largement partagée, sauf par nos collègues communistes, était de demander à l'hôpital de faire des efforts pour participer au redressement des comptes publics. Aujourd'hui, nous constatons que nous sommes allés trop loin, ou en tout cas qu'il n'est plus possible de continuer. La réponse conjoncturelle est insuffisante ; surtout, la réponse structurelle est très décevante. Le fait que les médecins puissent diriger les établissements, au-delà du symbole, ne permet pas de modifier la gouvernance.

À quoi servira la nouvelle lecture ? Si nous obtenions que la non-compensation soit remise sur le métier, même si j'en doute, ce serait un véritable objectif politique. Cela aurait au moins le mérite de stopper le mouvement délétère enclenché par le Gouvernement.

Mme Catherine Deroche, rapporteure pour l'assurance maladie. – Nous avons refusé de voter l'Ondam en première lecture parce qu'il ne correspondait pas aux besoins, en attendant les annonces du Gouvernement. Certes, il a progressé, mais nous sommes encore loin du compte. Comment voter l'Ondam dans ces conditions, monsieur le rapporteur général ?

Mme Michelle Gréaume. – L'augmentation de l'Ondam est loin de répondre aux besoins. Je voudrais surtout insister sur la prime annuelle de 800 euros réservée à 40 000 infirmiers et aides-soignants en Île-de-France. Certes, les logements y sont chers, mais il existe d'autres charges ailleurs. S'agit-il de monter les personnels les uns contre les autres ? La revalorisation des primes annuelles doit s'appliquer aux personnels de toutes les régions !

M. Alain Milon, président. – Je voudrais revenir sur quelques points qui me semblent importants.

Nous devons surveiller que la reprise partielle de la dette des hôpitaux, qui interviendrait au printemps, est avérée. La SNCF se trouve toujours avec ses 30 milliards d'euros de dette...

Concernant l'Ondam, l'augmentation de 1,5 milliard d'euros est celle que nous espérons pour l'année 2020... En contrepartie, nous avons formulé des propositions sur les Organismes complémentaires d'assurance maladie (OCAM) ou l'âge légal de départ à la retraite. Dans le plan du Gouvernement, en revanche, l'augmentation de l'Ondam sur trois ans n'est pas financée et va grossir la dette de l'assurance maladie ; ce n'est pas une bonne solution.

Pour reprendre le thème des primes franciliennes, les personnels soignants, dans mon département du Vaucluse, ne sont absolument pas satisfaits. J'ajoute que les primes n'entrent pas dans le calcul de la retraite.

Pour ce qui est des compensations, je doute que le Gouvernement s'engage...

Pour rebondir aux propos de Bernard Jomier sur le choc de 2008, le vrai choc pour les hôpitaux fut les 35 heures non compensées et la suppression de la permanence des

soins. La mise en place de la tarification à l'activité, de la loi HPST, des lois Touraine, de « Ma santé 2022 », du plan de sauvetage de l'hôpital en est la conséquence.

Pour le reste, vous aurez compris, à travers mon propos, la position de mon groupe.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je rappelle que l'évolution tendancielle de l'Ondam hospitalier était de 3,3 %. Nous en sommes à 2,4 %, l'écart pouvant s'interpréter comme des mesures d'économie qui se perpétuent chaque année.

Les mesures annoncées sont peut-être un bal des dupes, madame Cohen, mais l'hôpital n'est pas la clé de tout. Dans le dernier rapport de l'OCDE sur la qualité des systèmes de santé, la Suède arrive en tête avec 2,2 lits pour 1 000 habitants, contre 6 en France. Tout mesurer à l'aune de l'hôpital, c'est peut-être l'arbre qui cache la forêt. Il faut revoir le système de santé dans son ensemble, et l'équilibre entre la ville et l'hôpital est à cet égard essentiel.

Les mesures répondent à la demande du groupe majoritaire sur l'Ondam hospitalier.

Quant aux compensations, nous connaissons nos différences de vue avec le Gouvernement.

Pour répondre à Bernard Bonne, le volet médico-social est en augmentation par rapport à 2019 mais il reste insuffisant sans lecture prospective sur la dépendance.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Alain Milon, président. – Nous passons à l'examen des articles.

Article 3

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 13 propose de supprimer les mesures de non-compensations.

L'amendement n° 13 est adopté.

Article 8

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 14 a pour objet de supprimer les dispositions relatives au bonus-malus sur les cotisations patronales d'assurance chômage en fonction de l'utilisation de contrats courts. L'assurance chômage n'entre pas dans le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale.

L'amendement n° 14 est adopté.

Article 9

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 15 vise à supprimer la non-compensation de l'exonération de cotisations et contributions sociales de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle dans la fonction publique.

L'amendement n° 15 est adopté.

Article 15

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 16 vise à introduire, aux côtés de la nouvelle clause de sauvegarde des dispositifs médicaux, un mécanisme incitatif à la négociation conventionnelle similaire à celui qui s'applique à la clause de sauvegarde des médicaments. Il propose également de renforcer le caractère incitatif de la convention en prévoyant un abattement forfaitaire de 20 %, identique à celui pratiqué dans le secteur du médicament.

L'amendement n° 16 est adopté.

Article 17

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 17 propose de rejeter les nouvelles non-compensations de l'État proposées par ce PLFSS.

L'amendement n° 17 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 18 tend à supprimer le plafonnement de la compensation à la sécurité sociale du coût des exonérations propres aux jeunes entreprises innovantes. Il importe de remédier à l'incohérence entre le discours et la pratique du Gouvernement en rétablissant la compensation intégrale de cette niche sociale, ce qui n'aura d'ailleurs aucune conséquence sur l'exonération dont elles continueront de bénéficier.

L'amendement n° 18 est adopté.

Article 28

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 19 propose la suppression de la procédure de référencement sélectif de certains dispositifs médicaux, en accord avec Catherine Deroche.

L'amendement n° 19 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 20 vise à s'assurer que la remise en bon état d'usage concernera bien le fauteuil roulant pris dans son ensemble.

L'amendement n° 20 est adopté.

Article 29

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 21 revient sur l'abrogation décidée par le texte de la substitution d'un biosimilaire. Il a été clairement présenté en première lecture.

L'amendement n° 21 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 22 renvoie à la négociation conventionnelle entre l'industriel et le Comité économique des produits de santé (CEPS) les deux cas évoqués par l'article 29.

L'amendement n° 22 est adopté.

Article 30

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 23 vise à préciser le cas d'éligibilité du patient à l'autorisation temporaire d'utilisation (ATU) nominative. L'absence d'alternative thérapeutique doit s'apprécier au regard de la poursuite efficace du traitement.

L'amendement n° 23 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 24 définit les conditions d'accès à l'ATU nominative.

L'amendement n° 24 est adopté.

Article 31

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 25 vise à éviter un désengagement de l'État dans le financement de Santé publique France et un affaiblissement du pilotage national de notre politique de veille sanitaire.

L'amendement n° 25 est adopté.

Article 34

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – En ce qui concerne l'amendement n° 26, la mise sur le marché français d'une spécialité pharmaceutique peut également résulter d'une autorisation d'importation accordée par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), en application du principe de libre circulation des marchandises au sein du marché unique. Elle est généralement délivrée à des grossistes répartiteurs ou des distributeurs en gros. Or les spécialités commercialisées en France dans le cadre d'une autorisation d'importation n'échappent pas aux risques de rupture de stock.

Cet amendement vise donc à étendre aux titulaires d'une autorisation d'importation parallèle les dispositions relatives à l'obligation de constitution d'un stock de sécurité.

L'amendement n° 26 est adopté.

Article 40

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 27 vise à articuler le parcours de soins global post-traitement d'un cancer avec le protocole de soins que le médecin traitant doit élaborer pour les personnes atteintes d'une affection de longue durée et concernées par une interruption de travail ou des soins continus supérieurs à une durée déterminée, prévu par le code de la sécurité sociale.

L'amendement n° 27 est adopté.

Article 41

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 28 dispose que la consultation sollicitée pour l'obtention d'un certificat médical de non-contre-indication à la pratique sportive préalablement à l'obtention d'une licence ou à la participation à une compétition sportive déclenche, lorsqu'il y a lieu, une des consultations de prévention obligatoires prévues par le parcours de prévention sanitaire.

L'amendement n° 28 est adopté.

Article 43

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 29 vise à réaffirmer le rôle premier du prescripteur, ou à défaut du pharmacien, en matière de test de diagnostic rapide. Nous en avons largement débattu.

Mme Florence Lassarade. – Le patient sera-t-il capable de dire si le test a été réalisé ?

L'amendement n° 29 est adopté.

Article 46

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 30 reprend le dispositif proposé en première lecture au Sénat par notre collègue Nicole Bonnefoy, tendant à instituer un fonds d'indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques, moyennant quelques ajustements.

L'amendement inclut par ailleurs dans le champ des bénéficiaires les enfants atteints d'une pathologie résultant directement de leur exposition prénatale du fait de l'exposition professionnelle de l'un de leurs parents aux pesticides. Il prévoit en outre le principe d'une participation de l'État au financement du fonds. Enfin, il est prévu que le délai d'instruction des demandes déposées en 2020 pour le compte d'enfants sera, à titre transitoire, de douze mois et non de neuf.

L'amendement n° 30 est adopté.

Article 52

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 31 vise à supprimer l'article instituant un dispositif de sous-indexation des prestations sociales, retraites et prestations familiales.

L'amendement n° 31 est adopté.

Article 54

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 32 vise à exclure le calcul du taux de cotisation AT-MP de la mesure de gel à la hausse des effectifs prévue par la loi Pacte.

L'amendement n° 32 est adopté.

Article 56

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – L'amendement n° 33 vise à maintenir la majoration des indemnités journalières au bénéfice des familles nombreuses.

L'amendement n° 33 est adopté.

TABLEAU DES AMENDEMENTS

Auteur	N°	Objet
Article 3 Correction des affectations de recettes à la sécurité sociale pour l'exercice en cours		
M. VANLERENBERGHE	13	Suppression de demandes de non-compensations par l'État de diverses mesures de diminution des recettes de la sécurité sociale
Article 8 Ajustement du calcul des allègements généraux		
M. VANLERENBERGHE	14	Suppression du dispositif adaptant le « bonus-malus » sur les contributions patronales d'assurance chômage aux allègements généraux
Article 9 Non-assujettissement aux cotisations et contributions sociales des indemnités spécifiques de rupture conventionnelle dans la fonction publique		
M. VANLERENBERGHE	15	Suppression de la non-compensation de l'exonération de cotisations et contributions sociales de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle dans la fonction publique
Article 15 Clause de sauvegarde des dispositifs médicaux pour 2020		
M. VANLERENBERGHE	16	Introduction d'un mécanisme incitatif à la négociation conventionnelle
Article 17 Circuits financiers et transferts de recettes		
M. VANLERENBERGHE	17	Suppression de demandes de non-compensations par l'État de diverses mesures de diminution des recettes de la sécurité sociale
M. VANLERENBERGHE	18	Suppression du plafonnement des compensations des exonérations spécifiques des jeunes entreprises innovantes
Article 28 Réforme de la prise en charge des dispositifs médicaux		
M. VANLERENBERGHE	19	Suppression de la procédure de référencement
M. VANLERENBERGHE	20	Équipement technique des fauteuils roulants

Auteur	N°	Objet
Article 29 Prise en charge et régulation des prix de certains médicaments particuliers		
M. VANLERENBERGHE	21	Substitution des biosimilaires
M. VANLERENBERGHE	22	Prix maximal de cession de médicaments et de produits de santé
Article 30 Accès précoce et soutenabilité financière des ATU		
M. VANLERENBERGHE	23	Éligibilité du patient à l'ATU nominative
M. VANLERENBERGHE	24	Seuil restrictif des ATU nominatives
Article 31 Transfert du financement de l'ANSP et de l'ANSM vers l'Ondam		
M. VANLERENBERGHE	25	Maintien du financement par le budget de l'État de Santé publique France
Article 34 Renforcement du dispositif en matière de prévention et de lutte contre les ruptures de stock de médicaments		
M. VANLERENBERGHE	26	Extension aux titulaires d'une autorisation d'importation parallèle de l'obligation de constituer un stock de sécurité destiné au marché national
Article 40 Mise en place d'un forfait pour un parcours global post traitement aigu du cancer		
M. VANLERENBERGHE	27	Articulation du parcours de soins global après le traitement d'un cancer avec le protocole de soins élaboré par le médecin traitant pour les personnes atteintes d'une affection de longue durée
Article 41 Simplification des certificats médicaux de non contre-indication au sport		
M. VANLERENBERGHE	28	Articulation avec les consultations de prévention sanitaire des enfants
Article 43 Favoriser la pertinence des prescriptions de médicaments à l'aide de plusieurs outils ciblés		
M. VANLERENBERGHE	29	Réalisation des TROD par le prescripteur
Article 46 Création d'un fonds d'indemnisation des victimes de produits pesticides		
M. VANLERENBERGHE	30	Réparation intégrale des préjudices subis par les victimes des pesticides
Article 52 Revalorisation différenciée des prestations sociales		
M. VANLERENBERGHE	31	Suppression de l'article
Article 54 Suppression du dispositif de rachat de rentes d'accident du travail (AT) ou de maladie professionnelle (MP) et simplification de la notification du taux AT MP des employeurs		
M. VANLERENBERGHE	32	Exclusion du calcul du taux de cotisation AT MP de la mesure de gel à la hausse des effectifs prévue par la loi « Pacte »

Auteur	N°	Objet
Article 56 Assouplissement des conditions de recours au travail aménagé ou à temps partiel et évolution des modalités de versement des indemnités journalières		
M. VANLERENBERGHE	33	Maintien de la majoration des indemnités journalières pour les assurés ayant trois enfants à charge

La réunion est close à 14 h 30.

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 20 h 05

Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 – Examen des amendements, en nouvelle lecture (le compte rendu sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 20 h 50

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mardi 26 novembre 2019

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 17 h 00.

Projet de loi de finances pour 2020 et mise en place de l'Agence nationale de la cohésion des territoires - Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 h 40.

Mercredi 27 novembre 2019

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Cohésion des territoires » - Examen du rapport pour avis

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis. – En 2020, l'ensemble des crédits concourant à la politique d'aménagement du territoire devrait représenter 8,5 milliards d'euros, répartis dans 29 programmes.

Comme chaque année, je vous parlerai plus spécifiquement des crédits portés par les programmes 112 « *impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* », et 162 « *interventions territoriales de l'État* », qui sont quasiment stables à 280 millions d'euros en crédits de paiement (CP) et 252 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) mais marqués par des évolutions importantes.

J'évoquerai brièvement les crédits du programme 119 « *concours financiers de l'État aux collectivités et à leurs groupements* » de la mission « *cohésion des territoires* », qui comporte les dotations de soutien à l'investissement local. Je vous signale également que le compte d'affectation spéciale consacré au « *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* » est stable à 355 millions d'euros, pour la 2^{ème} année consécutive, après la baisse enregistrée en 2017 et 2018.

Mon impression générale est que l'évolution des programmes 112 et 162 demeure limitée dans ce budget pour 2020 en dehors de la traduction, sur le plan budgétaire, de la

création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). La nette différence entre les CP et les AE témoigne d'une dynamique globale de décroissance, même s'il faut se réjouir que ces programmes soient épargnés par la baisse d'environ 1,4 milliard d'euros qui atteint la mission « *cohésion des territoires* » à périmètre constant et qui porte principalement sur l'aide à l'accès au logement du programme 109.

S'agissant du programme 112, la modification de la maquette budgétaire rend difficile l'évaluation de chaque action car les évolutions sont moins lisibles. En résumé, le programme est recentré sur le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), avec d'une part, une section locale dédiée au financement des CPER et à la politique contractuelle de l'État pour 60 % du programme, notamment à travers le nouvel outil des « pactes de développement territorial » et, d'autre part, une section générale à hauteur de 12 % du programme, pour financer des dispositifs non contractuels d'aménagement et de cohésion. Je partage cette volonté de redynamisation du FNADT.

On peut relever une hausse de 5 % en AE, à 209 millions d'euros et une hausse de 2 % en CP, à 245 millions d'euros, qui concernent deux éléments en particulier : d'abord, l'Agence nationale de la cohésion des territoires est dotée d'une subvention de 50 millions d'euros, de 331 personnels en équivalent temps plein et sa tutelle sera assurée par la direction générale des collectivités locales (DGCL). Ce montant résulte de l'agglomération des entités fusionnées dans l'ANCT – le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'Agence du numérique et l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca) – mais une ligne de crédits de 10 millions d'euros a été ouverte en complément pour financer l'ingénierie territoriale que l'ANCT devra apporter aux collectivités et il faut s'en réjouir.

Cette ouverture de crédits est toutefois compensée par des transferts sortants vers d'autres programmes budgétaires et je m'inquiète que le programme 112 soit ponctuellement vidé de certains dispositifs. Je pense par exemple à la gouvernance des pôles de compétitivité, désormais assurée par le ministère de l'économie et des finances, au financement des contrats de ruralité qui se fait sur le programme 119 depuis 2018 et dont le programme 112 ne comporte que des restes à payer ou encore à un transfert de crédits vers le programme 162 pour la création d'une nouvelle action dédiée à la Guyane. Cette ouverture de crédits est également compensée par la réduction des moyens accordés à certains dispositifs, soit par arbitrage budgétaire, comme la réduction de 4 millions d'euros qui porte sur la prime d'aménagement du territoire (PAT) ou celle de 1 million d'euros portant sur la subvention versée à Business France, soit du fait de l'arrivée à terme de certains programmes, comme les crédits finançant la revitalisation des centres-bourgs ou des générations passées des contrats de plan État-régions.

Le deuxième élément expliquant la hausse des crédits est un effort de près de 3 millions d'euros en 2020 consenti pour le développement des Maisons France Services. À l'heure actuelle, il y a 1 344 maisons de services au public (MSAP) mais un rapport de 2019 de la Cour des comptes a relevé une forte hétérogénéité de qualité et d'offres de services d'un territoire à l'autre ainsi que la nécessité de revoir le schéma de financement de ces structures. Aussi, en avril dernier, le Président de la République a annoncé son intention de créer un nouveau label baptisé « Maison France Services » et de voir chaque canton couvert par une telle structure d'ici la fin du quinquennat, soit l'équivalent de 2 000 maisons France Services au total. Le Premier ministre a annoncé le 15 novembre dernier la localisation des 460 premières maisons qui bénéficient du nouveau label sur les 760 structures proposées à la

labellisation par les préfets. Le mouvement de labellisation doit se poursuivre et je partage cet objectif car l'accessibilité des services publics est un sujet essentiel d'équité territoriale.

Vous le voyez, certaines hausses masquent des baisses, même si globalement le programme 112 augmente de 5 millions d'euros en CP par rapport à la loi de finances initiale 2019.

Concernant la prime d'aménagement du territoire (PAT), le budget pour 2020 n'est pas satisfaisant car les AE baissent encore de 4 millions d'euros pour atteindre 6 millions d'euros alors qu'il en faudrait 4 à 6 fois plus pour soutenir les territoires ruraux notamment ceux frappés par des fermetures de sites industriels et pour déployer un véritable effet de levier. Sur ce point, nous sommes sur la même ligne avec le rapporteur spécial Bernard Delcros et je vous proposerai un amendement de mouvement de crédits, pour rehausser la PAT à 10 millions d'euros en AE, comme en 2019.

Par ailleurs, parmi les 29 mesures fiscales rattachées au programme, pour un total de 511 millions d'euros, celle consacrée aux zones de revitalisation rurale (ZRR) doit faire l'objet d'une attention particulière cette année, comme l'ont récemment rappelé Rémy Pointereau, Frédérique Espagnac et Bernard Delcros dans leur rapport d'information et je tenais à insister sur la nécessité de proroger le bénéfice du classement pour les quelques 4 000 communes sortantes à l'été 2020 jusqu'au 31 décembre 2021. Cette prorogation doit également concerner les exonérations applicables à l'impôt sur les sociétés et à l'impôt sur le revenu.

En première lecture à l'Assemblée nationale, les députés ont adopté un amendement du rapporteur général de la commission des finances pour maintenir les 4 000 communes qui sortiront du zonage cet été pour 6 mois de plus jusqu'au 31 décembre 2020 : c'est désormais l'article 48 *octodecies* du PLF pour 2020. Cette période de 6 mois me semble trop courte pour construire une réforme juste, équilibrée et efficace avec une vision partagée et au bénéfice des territoires les plus fragiles. C'est pourquoi nous devons encore repousser cette date d'un an et prévoir la même prorogation pour les dispositifs fiscaux.

S'agissant du programme 162, qui rassemble des actions territorialisées très diverses, les AE sont en hausse de 22 % à 43 millions d'euros et les CP sont également en hausse de 43 % à 36 millions d'euros. 4 éléments principaux à vous signaler.

D'abord, l'action dédiée à la restauration des écosystèmes du marais poitevin est arrivée à son terme et le bilan est positif. Des crédits de droit commun issus notamment du ministère de la transition écologique et du ministère de l'agriculture prendront le relais.

Ensuite, deux nouvelles actions sont créées. En premier lieu, un fonds interministériel pour la transformation de la Guyane doté de 16,8 millions d'euros en AE et 7,5 millions d'euros en CP. En second lieu, une nouvelle action concerne la reconquête de la qualité des cours d'eau dans les Pays de la Loire mais elle est très faiblement dotée aujourd'hui, environ 60 000 euros pour le lancement d'une étude et 700 000 euros pour couvrir les engagements contractés antérieurement dans le cadre du programme 149 qui porte sur la compétitivité et la durabilité de l'agriculture. Par ailleurs, le plan d'investissement exceptionnel en faveur de la Corse arrive à terme dans 2 ans et la question de son renouvellement se posera.

Enfin, le plan chlordécone voit ses moyens augmenter de 50 % à environ 3 millions d'euros, conformément à l'engagement pris par le Président de la République, lors de son déplacement de septembre 2018 aux Antilles. Comme vous le savez, l'Assemblée nationale a créé une commission d'enquête sur le sujet le 18 juin dernier et une amplification de l'action de l'État pourrait être recommandée.

Avant de conclure, vous constaterez que la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) sont stables en 2020. La DETR atteindra 1,1 milliard d'euros et la DSIL 570 millions d'euros dont 527 millions en crédits de paiement. Je note l'effort de renforcement de la DSIL à hauteur de 23 millions d'euros en crédits de paiement pour un total de 527 millions d'euros, même si cela reste inférieur à l'enveloppe de 45 millions d'euros qui accompagnait le transfert des contrats de ruralité en 2018.

Voilà pour ce panorama général, sur un grand nombre de sujets qui intéressent directement le développement des territoires. Vous l'avez compris, ce budget pour 2020 est marqué par certains éléments positifs et d'autres plus préoccupants et c'est pourquoi, sauf si la prime d'aménagement du territoire est relevée à 10 millions d'euros, je propose à la commission d'adopter un avis d'abstention sur les crédits des programmes dédiés aux politiques des territoires. Je vous remercie.

M. Jean-Michel Houlegatte. – Je souhaiterais insister sur la prime d'aménagement du territoire (PAT) car j'ai cru comprendre que les moyens qui lui sont alloués pourraient être reconcentrés sur de l'accompagnement en ingénierie. La PAT a un rôle décisif pour attirer des investissements étrangers. La France demeure depuis plus de 15 ans le pays le plus attractif en Europe pour les investissements étrangers notamment dans le domaine industriel et la PAT complète l'excellent travail de Business France.

M. Benoît Huré. – La discussion d'hier lors de l'audition de la ministre était floue. Les moyens de la PAT doivent rester consacrés au soutien au développement économique et à l'investissement. Je partage l'approche du rapporteur : il faut essayer d'obtenir ces 10 millions supplémentaires pour l'ingénierie de l'ANCT afin d'accompagner les territoires sans pour autant baisser le montant de la PAT. Est-ce qu'il faut confier la PAT aux régions ? Je ne le crois pas. L'État doit disposer de moyens financiers pour soutenir l'attractivité des territoires.

M. Rémy Pointereau. – Cela fait une dizaine d'années que les politiques en faveur des territoires ruraux sont en déclin.

Concernant les zones de revitalisation rurale (ZRR), nous avons rencontré la ministre hier avec les co-rapporteurs de la mission sur les ZRR. Même si la ministre ne l'affiche pas, elle serait d'accord pour proroger le bénéfice du classement pour les communes sortantes jusqu'à fin 2021 à condition que l'on se rende compte en juin que le temps manque par rapport à l'échéance de fin 2020. La commission de l'aménagement du territoire devrait être associée au travail pour la mise en place d'un nouveau système et je m'en réjouis.

Il y a une politique de la ville qui fonctionne et, sans l'opposer à la ruralité, il serait tout à fait logique d'avoir une politique dédiée à la ruralité à la hauteur de nos espérances, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

M. Christophe Priou. – L'État a respecté son engagement en signant un contrat d'avenir avec les Pays de la Loire, à la suite de l'abandon du projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes. Les sommes semblent modiques, avec 60 000 euros pour l'étude et 700 000 euros de crédits engagés, ce qui n'est pas à la hauteur de l'enjeu. Je rappelle que 170 décisions de justice étaient favorables à la construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et qu'il y a eu un référendum. Même si l'aménagement du territoire a changé d'âme, nous allons payer longtemps cet abandon puisque même les petits projets sont remis en cause.

Par ailleurs, il faudra se poser la question du stockage d'eau pluviale compte tenu de la faible réutilisation actuelle, à hauteur de 3 % seulement. Je prends note de l'engagement de l'État qui me semble néanmoins insuffisant.

M. Benoît Huré. – La politique de la ville a une grande importance et il y a beaucoup à faire, mais il faut un parallélisme des formes en matière d'aménagement du territoire et de politique de la ruralité. L'aménagement du territoire ne se fait pas au détriment d'un territoire : c'est bien un aménagement harmonieux des territoires urbains comme ruraux qu'il nous faut atteindre.

M. Hervé Gillé. – Ces décisions s'inscrivent dans le prolongement du projet de loi « 3 D » mais dans ce projet de loi de finances, aucun élément ne permet de visualiser une future décentralisation ou déconcentration. Les coopérations avec les collectivités territoriales sont particulièrement pauvres et n'ont pas suffisamment été pensées. Il y a l'affirmation d'une déconcentration pour renforcer l'ingénierie territoriale, sans moyens ni visibilité de coopération avec les territoires. Les ingénieries départementale et régionale ne sont pas véritablement pensées dans une démarche de coopération avec les services de l'État. Il y a une volonté de l'État d'avoir la main mise sur le renforcement des relations avec les collectivités locales.

M. Joël Bigot. – L'État a effectivement respecté son engagement à l'égard des Pays de la Loire mais il faudra s'assurer que les moyens sont à la hauteur dans la durée.

Concernant l'ANCT, 10 millions supplémentaires sont abondés pour faire fonctionner cet outil, ce qui me paraît modeste au regard de ses missions. Par ailleurs, dans quel cadre va s'opérer sa gouvernance ? S'agit-il d'une déconcentration ou d'une décentralisation de la politique d'aménagement du territoire ?

M. Guillaume Chevrollier. – Je voudrais souligner les difficultés qu'il peut y avoir à évaluer les crédits du projet de loi de finances avec des changements de périmètre et de maquette budgétaire, que l'on voit dans de nombreux domaines. C'est difficile d'avoir une vue d'ensemble et une vision pluriannuelle.

Il y a effectivement une nouvelle action dédiée à la reconquête de la qualité de l'eau pour les Pays de la Loire, en lien avec l'abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes mais les besoins dans ce domaine ne concernent pas uniquement cette région et je pense par exemple à l'action menée en Bretagne pour lutter contre la prolifération des algues vertes.

L'amélioration de la qualité des cours d'eau est un sujet de mobilisation nationale, nous l'avons bien vue lors des Assises de l'eau.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis. – Concernant l’ANCT, la volonté de mettre en place cette agence date de 2017 et l’intérêt de ce nouvel opérateur réside dans sa mission de coordination de l’ensemble des acteurs publics au niveau national et local (Anru, Anah, Ademe, Agence du numérique, CGET, Cerema) pour faire en sorte que les politiques de l’État à destination des territoires soient cohérentes entre elles et avec les projets des collectivités territoriales.

Je rejoins ce que disait M. Hervé Gillé : l’organisation de l’agence demeure très étatique et son succès dépendra de la bonne association des élus des communes, des départements et des régions.

Sur la PAT, certaines régions n’auront pas les moyens d’accueillir de grands investisseurs, notamment celles qui sont le plus en difficulté et qui ne pourront pas bénéficier de soutien financier si la PAT n’est pas maintenue. J’espère donc que vous suivrez ma proposition de revalorisation.

Sur la qualité des eaux dans les Pays de la Loire, je suis très attentif à ce qu’il y ait une réelle politique à l’échelle régionale.

M. Hervé Maurey, président. – Je suis, évidemment, en phase avec tout ce qui vient d’être dit tant par mes collègues que par le rapporteur. Force est de constater que l’on ne sent pas une vraie mobilisation en faveur des territoires ruraux et une volonté politique de redonner davantage de force à la politique d’aménagement du territoire.

La PAT ne cesse de diminuer années après années. Par ailleurs, la ministre n’a pas été très claire au sujet des ZRR. Enfin, sur l’ANCT on est dans le flou le plus total sur le rôle et la place des préfets.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 38

ÉTAT B

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis. – Cet amendement vise à augmenter de 4 millions d’euros les autorisations d’engagement et les crédits de paiement au profit de la prime d’aménagement du territoire (PAT). Il s’agit de maintenir ce dispositif à hauteur de 10 millions d’euros en autorisations d’engagement, comme en 2019, et d’augmenter les crédits de paiement d’un montant équivalent par cohérence.

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit 6 millions d’euros en autorisations d’engagement et un peu plus de 18 millions d’euros en crédits de paiement pour la PAT.

Ce montant est insuffisant au regard de l’utilité incontestable de ce dispositif et de la forte diminution dont il a fait l’objet ces dernières années : entre 2010 et 2014, les fonds annuels consacrés à la PAT atteignaient en moyenne 36 millions d’euros.

À titre de rappel, une évaluation du dispositif réalisée par un cabinet de conseil en 2017 avait fait état d’un bilan positif de la PAT en termes de réduction des inégalités territoriales, de développement d’activités économiques durables et de renforcement de l’attractivité internationale de la France. Par ailleurs, le budget de la PAT semble modeste au

regard des budgets des dispositifs similaires à l'étranger (jusqu'à 1,2 milliard d'euros en Allemagne). Enfin, les indicateurs du projet annuel de performance pour 2020 font état de 11 421 emplois créés ou maintenus grâce à la PAT en 2018.

Cet amendement est adopté.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Je souhaiterais signaler que dans le projet de loi de finances pour 2019, les crédits de paiement de la PAT sont déjà de 18 millions d'euros ce qui veut dire que la PAT a son utilité. Le besoin de la PAT est de cet ordre-là.

La commission émet un avis d'abstention à l'adoption des crédits de la mission « Cohésion des territoires ».

Projet de loi modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, d'une part, et sur le projet de loi modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et prorogeant le mandat des membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet, d'autre part - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis

La commission demande à être saisie pour avis du projet de loi organique relatif à la modification de la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution d'une part et, d'autre part, du projet de loi modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et prorogeant le mandat des membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la production des droits sur internet et désigne M. Didier Mandelli en qualité de rapporteur

La réunion est close à 10 h 07.

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

Mercredi 20 novembre 2019

Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Action extérieure de l'État » - Examen du rapport pour avis

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je donne la parole à notre collègue, Monsieur Claude Kern, rapporteur pour avis des crédits du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'État ».

M. Claude Kern, rapporteur pour avis du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » sur le projet de loi de finances pour 2020. – La politique d'influence de la France a été réaffirmée par Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, lors de la conférence des ambassadrices et ambassadeurs du 27 août dernier comme « l'un des trois piliers fondamentaux de notre politique étrangère globale ». La hausse de 2,7 % en 2020 des crédits du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », dont la dotation s'élève à 718,1 millions d'euros en crédits de paiement (contre 699,6 millions en loi de finances initiale pour 2019), témoigne de cette priorité politique.

Derrière cette progression globale du budget, évolution que nous ne pouvons que saluer, se cachent toutefois des disparités importantes dans le traitement réservé aux opérateurs du programme. Ainsi, la politique d'influence culturelle du Gouvernement met l'accent, en 2020, sur l'enseignement français à l'étranger et son agence dédiée. L'attractivité universitaire de la France et son réseau de coopération culturelle semblent, en comparaison, moins prioritaires.

L'augmentation de la dotation du programme 185 résulte essentiellement de la hausse de 24,6 millions d'euros de la subvention pour charge de service public allouée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Techniquement, cette enveloppe supplémentaire prend la forme d'un « rebasage » et devrait donc être stabilisée à ce niveau en 2021 et 2022. Ce relèvement était très attendu, surtout qu'en 2017 il avait été procédé à une réduction de 33 millions d'euros de la subvention, ce qui avait contraint notre communauté scolaire à l'étranger à d'importants efforts. Le taux de la participation financière complémentaire versée par les établissements en gestion directe et les établissements conventionnés était ainsi passé de 6 % à 9 % en 2018, puis à 7,5 % en 2019. Il redescendra à 6 % en 2020.

L'abaissement du taux de cette participation complémentaire, rendu possible par l'augmentation de la subvention, devrait se traduire par une économie de 12 millions d'euros pour les établissements. Cette somme pourra alors être investie ou utilisée pour modérer leurs droits d'écolage.

Les 12,6 millions d'euros restants d'augmentation du budget de l'AEFE doivent principalement permettre de financer des formations pour les enseignants, à hauteur de

5 millions d'euros. Le développement de l'enseignement français à l'étranger ne peut pas, et je dirais, ne doit pas reposer sur les seuls titulaires de l'Éducation nationale, même si l'objectif est d'augmenter leur nombre de 1 000 en dix ans. Ce sont essentiellement les personnels locaux qui porteront le développement du réseau ; ils doivent donc être formés. L'enveloppe de 5 millions d'euros sera consacrée à la transformation, à compter du 1^{er} janvier 2020, de 16 lycées mutualisateurs en instituts régionaux de formation, ainsi qu'à celle des postes de résidents en postes d'enseignants formateurs.

2,5 millions d'euros serviront ensuite à renforcer les outils numériques du réseau.

Un montant d'1 million d'euros sera également affecté aux nouvelles demandes d'homologation. L'accroissement du nombre d'établissements homologués est, comme nous l'a expliqué Olivier Brochet – directeur de l'AEFE – lors de son audition, l'un des principaux leviers de développement du réseau. Ce choix du Gouvernement n'est toutefois pas sans soulever des inquiétudes. La fédération des associations de parents d'élèves des établissements d'enseignement français à l'étranger (Fapée), dont j'ai reçu plusieurs représentants, a ainsi attiré mon attention sur deux points. D'une part, la nécessité de maintenir une exigence de qualité de l'enseignement dispensé : l'excellence de notre réseau ne doit pas être sacrifiée sur l'autel de son élargissement. D'autre part, le risque que cette politique d'expansion, par l'homologation de nouveaux établissements, entraîne une moindre attention à la situation des anciens. À mon sens, un juste équilibre doit être trouvé entre essor du réseau et soutien aux structures existantes.

Enfin, le solde des moyens supplémentaires accordés à l'AEFE permettra de financer des projets immobiliers.

Globalement, d'après les différentes personnes auditionnées, l'évolution à la hausse de la subvention de l'Agence est cohérente avec l'objectif fixé par le Président de la République de doubler le nombre d'élèves scolarisés dans le réseau d'ici 2030. Cependant, le caractère très ambitieux de cette annonce me laisse quelque peu dubitatif sur le niveau des moyens qui permettraient de la rendre effective. Certes, la progression du nombre d'élèves scolarisés dans le réseau est actuellement de l'ordre de 15 000 par an, mais l'atteinte de l'objectif présidentiel nécessiterait une augmentation annuelle de 30 000 élèves, soit le double !

J'en viens maintenant à la nouvelle stratégie d'attractivité universitaire intitulée « Bienvenue en France » présentée en novembre 2018. Elle fixe l'objectif d'accueillir 500 000 étudiants étrangers en France d'ici 2027 en diversifiant les origines géographiques. Dans ce cadre, des frais de scolarité différenciés ont été institués pour les étudiants extra-communautaires, réforme sur laquelle notre éminent collègue Stéphane Piednoir et moi-même avons formulé, en mars dernier, les plus grandes réserves. Parallèlement, ont été annoncés le triplement des bourses d'études et des stages, ainsi que des exonérations de droits d'inscription.

Étonnamment, cette stratégie ne donne pas lieu, au sein du PLF pour 2020, à une augmentation de la subvention pour charge de service public allouée par le ministère à Campus France, qui la met en œuvre et gère les bourses attribuées aux étudiants étrangers. La subvention est en effet maintenue à son niveau de 2019, soit 3,8 millions d'euros. Selon la directrice générale de Campus France, qui m'a tenu un discours de vérité, cette dotation n'est clairement pas à la hauteur des missions qui lui sont confiées. Le contexte international est, pourtant, de plus en plus concurrentiel : ainsi, la France est passée de la 4^{ème} à la 5^{ème} place,

derrière l'Allemagne, en termes d'accueil des étudiants étrangers. Cette évolution imposerait donc d'avoir les moyens de nos ambitions !

En revanche, une bonne nouvelle pour Campus France en 2020 : son plafond d'emploi est relevé à 10 emplois temps plein. Ces effectifs supplémentaires doivent permettre de faire face à la hausse d'activité, liée notamment à un projet de formation de jeunes en Arabie Saoudite, à la campagne de labellisation des établissements participant à « Bienvenue en France », et au suivi de programmes européens.

Un dernier point d'alerte au sujet des bourses versées aux étudiants étrangers, qui représentent un enjeu majeur d'attractivité. Bien que l'enveloppe dédiée soit maintenue à 64,6 millions d'euros en 2020, ce montant ne leur est, en pratique, pas entièrement alloué. Ainsi, en 2019, sur les 73 millions disponibles au titre des bourses prévues aux programmes 185 et 209, seuls 56 millions d'euros ont effectivement été distribués à ce titre ! Il y a donc un décalage entre les crédits que nous votons et l'utilisation qui en est faite. Cette pratique, qui dure depuis 2016, est vigoureusement dénoncée par la directrice générale de Campus France auprès de sa tutelle. Les services du ministère, que j'ai interrogés, reconnaissent qu'une partie de l'enveloppe des bourses sert effectivement au financement d'autres actions, sans pouvoir préciser lesquelles. Un audit de l'inspection générale a été lancé pour éclaircir ce dossier... Je compte bien le suivre de près.

Le troisième opérateur du programme 185, l'Institut français, ne bénéficie pas d'un traitement favorable en 2020 : sa subvention de 28,8 millions d'euros retrouve son niveau de 2018, après une augmentation temporaire de 2 millions d'euros en 2019.

Ce coup de pouce de l'année dernière correspondait au lancement du « Plan pour la langue française et le Plurilinguisme », présenté en mars 2018 par le Président de la République, et dont 16 des 33 mesures sont pilotées par l'Institut français.

La non-reconduction de ces 2 millions d'euros constitue clairement un repli par rapport aux ambitions de ce plan. Le Président de l'Institut m'a d'ailleurs confié qu'il sera nécessairement procédé à des arbitrages : ainsi, certaines actions verront leur financement réduit. On peut dès lors avoir quelques doutes sur le devenir de ce Plan...

Ce contexte budgétaire contraint oblige l'Institut français à rechercher d'autres formes de ressources. Ses recettes de mécénat ont ainsi augmenté de 3 à 5 millions d'euros entre 2018 et 2019, à l'occasion notamment du financement de la saison Africa 2020, qui sera le grand événement du « Plan pour la langue française et le Plurilinguisme ». L'Institut a également reçu des crédits de l'Union européenne après avoir remporté plusieurs appels d'offres. La coopération avec les collectivités territoriales constitue une troisième source de financement particulièrement précieuse.

L'autre grande actualité de l'Institut français est bien sûr son rapprochement avec la Fondation Alliance Française. Sur le plan fonctionnel, la procédure est arrivée à son terme puisqu'une convention tripartite a été signée le 16 juillet dernier entre les deux institutions et leur ministère de tutelle. Celle-ci clarifie, théoriquement, le rôle de chacune des parties :

- à la Fondation Alliance Française, la promotion de la marque « Alliance française », l'animation du réseau et la labellisation des alliances ;

- à l'Institut français, les missions d'appui culturel, pédagogique et de formation au réseau des instituts et des alliances ;

- et, enfin, au ministère, la définition des axes politiques, la gestion des personnels détachés et le financement du réseau.

Aussi, ma crainte exprimée l'année dernière d'une « dévitalisation » des alliances s'est-elle quelque peu estompée devant les garanties apportées en termes de préservation de leur modèle original et de reconnaissance de leur plus-value.

Je suis en revanche beaucoup plus inquiet quant au rapprochement physique des deux opérateurs dans les locaux du 101 boulevard Raspail détenus par la Fondation Alliance Française. Vous vous souvenez sans doute de la position très déterminée défendue par son président, Alain-Pierre Degenne, lorsque nous l'avons auditionné. La procédure est juridiquement très compliquée et le ministère ne semble pas vouloir jouer les arbitres. De nouveaux rebondissements ne sont donc pas à exclure dans les prochains mois.

En résumé, mes chers collègues, je porte sur ce budget une appréciation en demi-teinte. La hausse des crédits est indéniable et permettra de valoriser notre réseau d'enseignement français à l'étranger auquel nous sommes tous très attachés. Je regrette néanmoins que cette priorité ait comme un effet d'éviction sur les autres piliers de notre politique d'influence que sont l'accueil d'étudiants étrangers et la coopération culturelle.

Sous les réserves que j'ai développées, je vous propose néanmoins d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 185 consacrés à la diplomatie culturelle et d'influence.

Je vous remercie de votre attention.

Mme Claudine Lepage. – Je remercie notre collègue pour la présentation de ce rapport, dont je partage globalement les constats même si j'en tire parfois des conclusions différentes.

Je comprends que la hausse du programme 185 ait été affectée en priorité à l'AEFE, mais je rappelle que ces 24,6 millions d'euros ne compensent pas la coupe drastique de 33 millions d'euros, faite en juillet 2017, qui a mené à la suppression de 512 postes sur trois ans. Vous pouvez imaginer pour cette agence la difficulté que cela a représentée.

Vous avez parlé de la participation financière complémentaire des établissements du réseau, qui va retrouver son niveau de 2017, 6 %. Mais il ne faut pas s'illusionner sur le fait que cela permette de faire baisser les frais de scolarité : un certain nombre d'établissements français à l'étranger ont des contraintes immobilières très fortes, surtout en termes de sécurisation. Ils sont souvent des cibles et pas seulement dans des pays en crise ; je pourrais citer le Lycée « Liberté » à Bamako, que j'ai connu comme une oasis au milieu des arbres et qui, aujourd'hui, est une véritable forteresse. Ces travaux ont un coût auquel l'AEFE doit faire face.

Vous avez mentionné les 1 000 détachements promis lors de l'annonce du plan de développement de l'enseignement français à l'étranger. Or, ces 1 000 détachements sont prévus sur dix ans, et ils serviront essentiellement aux nouveaux établissements financés par des investisseurs privés. Nos 500 établissements actuels n'en bénéficieront pas, d'où l'importance de la formation des recrutés locaux.

Je partage aussi l'inquiétude des parents d'élèves sur la qualité des établissements à la suite de l'annonce d'allègement des critères d'homologation. En effet, cela peut signifier que des établissements n'offrant pas un enseignement comparable à ce qui se fait en France pourraient malgré tout être homologués.

En ce qui concerne Campus France, il y a un paradoxe assez étonnant entre l'annonce du plan « Bienvenue en France » et le manque continu de moyens attribués. Son budget n'est pas du tout à la hauteur des ambitions du Gouvernement et si l'on ajoute à cela les frais de scolarité différenciés que vous avez mentionnés, on peut s'inquiéter de l'évolution du nombre d'étudiants étrangers qui vont continuer de venir en France. Il a d'ailleurs baissé cette année.

Quant à l'Institut français, la somme de 2 millions d'euros attribuée l'année dernière n'était qu'une subvention exceptionnelle, donc non reconductible. Cela a d'ailleurs donné lieu à des tensions lors du dernier conseil d'administration auquel j'ai assisté. L'Institut français se trouve ainsi en difficulté pour mener à bien à la fois les nouveaux projets d'enseignement de la langue française et pour maintenir son niveau d'activité. L'augmentation du mécénat ne pourra pallier cela puisque ses recettes financent certaines manifestations, et non l'activité générale de l'Institut. Je partage enfin vos inquiétudes quant au rapprochement de la Fondation Alliance française et de l'Institut français.

En conclusion, mon groupe ne votera pas les crédits en question.

M. Jean-Pierre Leleux. – Je félicite notre rapporteur pour ce bon rapport qui reflète la baisse de l'intention politique et qui nous met chaque année dans une position délicate, voter contre pour sanctionner ou voter pour afin d'encourager.

Chaque année, la diffusion de la culture française à l'étranger s'affaiblit considérablement. Je partage les points d'inquiétude soulevés par notre collègue Claudine Lepage. En effet, la mise à niveau des crédits de l'AEFE est satisfaisante ainsi que l'objectif de développement du réseau, mais si cet accroissement va de pair avec un amoindrissement des critères d'homologation, cela comporte un risque d'affaiblissement du niveau, à l'instar de celui de notre baccalauréat d'aujourd'hui.

Quant au montant des bourses, j'apprends aujourd'hui que l'affectation des crédits votés est inconnue. Monsieur le rapporteur, je vous encourage vivement à suivre ce sujet particulièrement inquiétant.

Enfin, la situation de l'Institut français représente une crainte. Quand vous parlez aux instituts français à l'étranger, ils font preuve de courage et de bonne volonté et ils travaillent beaucoup à élargir les dotations de mécénat pour compenser la faiblesse des budgets publics. Pendant ce temps, nos concurrents européens – le British council, l'Institut Goethe, l'Institut Cervantès, la Chine –, mettent au contraire la pression pour imposer leur culture dans l'ensemble des pays du monde.

Pour toutes ces raisons, notre groupe s'abstiendra.

M. Claude Malhuret. – Le budget de la mission s'élèvera à 2,87 milliards d'euros en 2020 contre 2,72 milliards d'euros en 2019 ; il s'agit donc d'un budget en augmentation même si elle n'est pas extrêmement importante.

Nous portons une attention particulière à l'égard du programme 185 consacré à la diplomatie culturelle et d'influence, qui est en augmentation de 18 millions hors dépenses de personnel pour atteindre 643 millions d'euros. La France dispose de richesses culturelles et artistiques exceptionnelles qui sont des atouts incomparables pour notre politique d'influence, même si elle est parfois concurrencée et disputée. On peut donc tout de même saluer la hausse des moyens consacrés à ce programme.

Je voudrais également insister sur l'effort en direction de l'enseignement du français à l'étranger avec la hausse de la dotation de l'AEFE de 24,6 millions d'euros qui porte ses moyens à 408 millions d'euros. Nous disposons aujourd'hui d'un réseau que l'on peut nous envier : 492 établissements avec 350 000 élèves scolarisés dans 137 pays.

Bien entendu, dans les années à venir, il s'agira de mettre en œuvre l'ambition annoncée par le Président de la République de doubler les effectifs d'ici à 2030, notamment en multipliant les partenariats, ce qui est loin d'être acquis.

Enfin, le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, a confirmé la préservation du budget consacré aux bourses scolaires qui s'élève à 105 millions d'euros. Compte tenu de l'augmentation tendancielle des frais de scolarité, ces investissements sont indispensables pour les familles détachées à l'étranger.

Dans l'ensemble, en tenant compte de l'avis de la commission, du rapporteur et des éventuelles évolutions proposées, nous voterons les crédits de cette mission.

M. Pierre Ouzoulias. – J'aimerais revenir sur la méthode gouvernementale. Cela fait deux ans que l'on nous explique que, sur un certain nombre de problématiques au sujet desquelles le Gouvernement a de l'ambition, d'autres moyens de financement permettent de faire plus. Il y a eu la contribution pour la vie étudiante, le loto du patrimoine, et maintenant il y a les droits différenciés, et l'on s'aperçoit qu'à chaque fois que le Gouvernement va chercher des ressources à l'extérieur, c'est pour diminuer le budget public de ces sujets !

Chers collègues, je crois qu'il faut réviser nos mathématiques et comprendre que lorsque la nouvelle arithmétique gouvernementale annonce plus, c'est moins à la fin.

Je suis navré de constater qu'au final, l'ambition portée par le Gouvernement pour un meilleur accueil des étudiants étrangers en France a été abandonnée. Par ailleurs, il faudra envisager toutes les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel et de la future décision du Conseil d'État sur l'arrêté instaurant des droits d'inscription différenciés pour l'accès aux établissements publics d'enseignement supérieur. Nous sommes tous persuadés que le juge administratif va aller dans le sens du juge constitutionnel et va obliger le Gouvernement à revoir la totalité des frais relatifs aux étudiants.

Pour nous, le constat est effectivement en demi-teinte et nous voterons donc contre ces crédits.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous rappelle que nous ne votons pas les crédits au sein de notre commission, je traduis donc que vous émettez un avis défavorable à l'adoption de ces crédits.

Mme Françoise Laborde. – Je rejoins les propos de notre collègue Claudine Lepage, qui est une spécialiste du sujet. Nous soutenons le développement du français à l'étranger, ce qui passe par des professeurs supplémentaires et une offre de formation au

niveau local, mais l'on constate un phénomène de vase-communicants, et l'on a ainsi perdu quelques millions d'euros.

On ne peut que constater qu'une grande action comme Africa 2020 sera quasi intégralement financée par des mécènes.

Je rejoins la conclusion du rapport de sentiment en demi-teinte. Le groupe RDSE se concertera et votera en son âme et conscience les crédits dans l'hémicycle. En attendant, il approuve la publication du rapport présenté par notre collègue Claude Kern.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le rapport sera publié quoi qu'il arrive. Ce qui vous sera demandé tout à l'heure, c'est de vous positionner quant à l'avis à émettre sur l'adoption des crédits : favorable, défavorable ou s'abstenir.

M. Antoine Karam. – Le budget est stable, voire en légère hausse, mais aussi contradictoire. S'agissant de la déclaration du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, qui ré-affirme l'influence de la France à l'extérieur, je peux témoigner que la réalité est toute autre.

Des disparités existent, concernant notamment l'enseignement français à l'étranger. Celui-ci ne devrait pas seulement reposer sur les seuls titulaires de l'éducation nationale et les personnels locaux doivent donc être formés. La France a la chance d'avoir des bases sur pratiquement tous les continents (Pacifique, Océan indien, Caraïbes, même en Amérique du Nord avec Saint-Pierre-et-Miquelon, jusqu'en Amérique latine, je pense notamment au Brésil). Il aurait été plus profitable d'utiliser ces compétences qui ne demandent qu'à aller travailler dans les pays voisins.

Par ailleurs, s'agissant de l'audit lancé sur les crédits destinés aux bourses, il ne faut pas se faire d'illusion : quand bien même un certain nombre d'étudiants bénéficie de bourses, sur nos territoires, 95 % des étudiants étrangers relèvent de l'immigration clandestine et sont donc sans papier. Faut-il pour cela les laisser devant l'entrée des universités ? Bien sûr, cette situation pose un certain nombre de problèmes, mais je préfère encore qu'ils soient accueillis.

Notre groupe va suivre la proposition du rapporteur.

Mme Sonia de la Provôté. – Ce constat budgétaire laisse perplexe même si on a envie de l'encourager parce que les crédits proposés ne sont pas en baisse.

Je souscris aux craintes réitérées s'agissant de l'Institut français. Cela va devenir un sujet rapidement préoccupant. Un énorme travail de mécénat, de restructuration et de recherches de nouveaux financements a eu lieu, mais on va arriver à un stade où on ne pourra pas faire tellement plus. Le budget public ne peut pas se fonder sur ce potentiel perçu comme infini pour accompagner nos politiques à l'extérieur.

Je souscris au fait que les structures, telles que Cervantes, Goethe, etc., très pro-actives voire invasives sur le terrain, mettent en grande difficulté la présence de la langue française et notre diplomatie culturelle.

Quant à l'ambition de doubler les effectifs en 2030 avec de nouveaux partenariats, on peut faire le vœu qu'elle se réalise, mais l'atteinte de cet objectif doit reposer sur une

ambition nationale laquelle ne peut se traduire, jusqu'à preuve du contraire, que par l'intermédiaire des budgets de la Nation.

Le dernier sujet porte sur une question posée régulièrement : un certain nombre de structures dépendant de nombreux ministères travaillent indépendamment les unes des autres sur le sujet de la culture française à l'étranger. Le ministre avait été interrogé à ce sujet et nous lui avons demandé, si ce n'est une contribution des uns et des autres de façon concertée, au moins un plan stratégique commun – je pense notamment au centre national du cinéma (CNC). Il nous avait promis qu'il ferait cet effort de concertation, mais rien n'a encore été fait.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – Pour répondre à vos différentes remarques, je confirme qu'il y a eu une baisse drastique de 33 millions d'euros en 2017 et une hausse l'année prochaine de 24,6 millions d'euros pour l'AEFE. Cette hausse se répercutera en 2021 et en 2022, pour permettre le rééquilibrage, ce qui semble satisfaire le directeur de l'Agence. C'est notamment en raison de cette évolution positive, qui permettra le développement du français à l'étranger et l'indispensable formation des personnels locaux, que j'ai fait le choix de proposer de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

En ce qui concerne l'introduction de frais de scolarité différenciés, nous sommes dans l'attente de la décision du Conseil d'État.

S'agissant de l'utilisation des crédits alloués aux bourses étudiantes, là aussi, il faut attendre les résultats de l'audit de l'inspection générale ; vous pouvez compter sur moi pour suivre ce dossier. Je souligne le fait que le ministère est incapable aujourd'hui de nous dire comment ces crédits sont précisément fléchés, ce qui est inquiétant.

Quant à vos inquiétudes sur la perte de l'influence française à l'étranger, je les partage naturellement.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je souhaite donner quelques éléments de contexte quant à la trajectoire du budget de l'Institut français. Je rappelle que les crédits qui lui sont accordés, et plus globalement ceux qui sont dédiés à l'action extérieure de l'État, avaient très largement baissé lors du précédent quinquennat.

À l'époque, les collègues membres de cette commission avaient travaillé avec l'Institut à l'élaboration du nouveau contrat d'objectifs et de moyens (COM). Nous souhaitions émettre un avis défavorable, en lien d'ailleurs avec la commission des affaires étrangères, mais le président de l'Institut de l'époque, Bruno Foucher, nous en avait dissuadés, car cela aurait été un mauvais signal vis-à-vis des personnels qui accomplissent leurs missions à travers le monde. Depuis lors, les crédits se sont stabilisés et les montants antérieurs n'ont plus jamais été atteints. Mais de nombreuses inquiétudes demeurent, comme nous le constatons lors de nos déplacements à l'étranger.

Je précise que ce COM est en cours d'exécution puisqu'il couvre la période 2017-2019. Je vous proposerai donc qu'on auditionne l'actuel président, Pierre Buhler, au sujet de l'exécution de ce contrat et de l'avenir. Nous aurons en effet un avis à émettre très prochainement sur le futur COM.

Mme Catherine Dumas. – Je souhaite donner les raisons pour lesquelles je suis en phase avec l'abstention préconisée par mon collègue Jean-Pierre Leleux.

Ce budget manque en effet d'une grande ambition même si, comme vous l'avez rappelé, il était bien plus négatif encore les années précédentes. Vous avez également parlé de trajectoire et celle-ci me laisse très perplexe. Quelle est-elle ?

L'audition du président de la Fondation Alliance française, Alain-Pierre Degenne, au cours de laquelle nous avons évoqué le rapprochement entre son établissement et l'Institut français, m'avait également déçue, car il n'avait apporté aucun élément. Et nous n'en avons toujours aucun à ce jour. Je souscris donc aux propos de mes collègues quant au fait que le Gouvernement doit sortir avec courage de cette ambiguïté.

Enfin, sur l'accueil des étudiants en France, sujet qui revient très souvent dès que l'on discute avec des groupes d'amitiés d'autres pays, les moyens sont en deçà de la grande ambition affichée par le Président de la République, celle de faire du français la troisième langue dans le monde. On en est encore loin !

M. Damien Regnard. – J'ai eu l'occasion de me rendre dans six ou sept pays depuis début octobre et je tiens à apporter une note positive. Je dirais qu'il existe un besoin et une envie de France et de langue française.

J'étais en début de semaine à Dubaï où j'ai appris que les Émirats avaient signé un accord en faveur de l'insertion, dans leur système éducatif, de l'apprentissage du français. En revanche, une seule personne gère aujourd'hui cet enseignement, alors que les Chinois y consacrent 300 enseignants.

En Corée du Nord également, nous avons un seul enseignant détaché en permanence à Pyongyang qui donne des cours dans deux universités. Il avait un peu plus de 80 élèves jusqu'à cinq ans. Aujourd'hui il n'y en a plus que 30. L'Allemagne, elle, a implanté un Goethe Institut.

Il existe aussi un problème de lisibilité à l'étranger car il y a une concurrence directe entre les deux organisations que sont la Fondation Alliance française et l'Institut français. La Fondation accomplit un travail au-delà de sa mission d'enseignement depuis plusieurs dizaines d'années, avec des locaux magnifiques. Dans le même temps, l'Institut fait la même recherche de sponsors, sur les mêmes cibles.

Je suis assez sévère avec le budget proposé car il n'est absolument pas proportionnel aux attentes de nos partenaires. Je suivrai mon groupe en m'abstenant, mais je déplore cette situation parce que ce besoin de France est réel. On a pu le constater au Mexique récemment lors du déplacement de la commission. L'Institut français présent y est en décrépitude et saturé. Malgré cela, les enseignants, souvent sous-payés et exerçant dans de mauvaises conditions, restent dévoués.

Quant à l'argent qui disparaît de l'usage des bourses, ce fait n'est pas nouveau ; il serait temps de savoir où il passe !

Mme Claudine Lepage. – Je rappelle à Damien Regnard que la plupart des instituts français à l'étranger se trouvent en autonomie financière alors que nous débattons ici du budget de l'Institut français, c'est-à-dire de l'Epic parisien. Même remarque concernant la Fondation Alliance française et les alliances. Il n'y a pas de lien organique entre les institutions parisiennes et leurs antennes à l'étranger.

Quant à la « disparition » des bourses, je ne suis pas sûre que le terme soit tout à fait approprié. Il ne s'agit pas de toutes les bourses, mais de celles gérées par Campus France. Et elles ne disparaissent pas pour tous les services...

M. Claude Kern, rapporteur pour avis. – Par rapport aux propos de notre collègue Damien Regnard, je rappelle qu'il n'y a pas de diminution globale des crédits. Il y a une augmentation pour l'AEFE, une stabilisation pour Campus France et un retour au niveau de 2018 pour l'Institut français.

Pour faire face à la concurrence entre l'Institut français et la Fondation Alliance française, la nouvelle convention tripartite est là pour bien répartir les rôles. Sur le terrain, comme vient de l'expliquer notre collègue Claudine Lepage, les instituts et les alliances à l'étranger sont autonomes par rapport aux institutions parisiennes.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je sou mets donc à votre avis l'adoption des crédits, qui sont par ailleurs examinés par la commission des finances, puis votés par chaque groupe dans l'hémicycle. Claude Kern nous invite à leur donner un avis favorable.

Y-a-t-il encore quelqu'un qui souhaiterait s'exprimer ?

Mme Sonia de la Provôté. – On vote sur des crédits en légère augmentation par rapport à l'année dernière ; il est donc difficile de s'y opposer. En revanche, il y a un décalage entre les objectifs affichés par le Président de la République et les crédits proposés.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous aurons bien sûr un débat intense dans l'hémicycle car ce budget pose question depuis des années. Ce n'est pas faute d'avoir alerté le Gouvernement. Je vous rappelle que l'on avait provoqué il y a deux ans, à la veille du budget, un débat sur les crédits de l'Institut français et de la Fondation Alliance française. On a de même alerté maintes fois sur la diminution constante des crédits à l'audiovisuel extérieur.

Communications diverses

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je souhaite maintenant donner la parole à Mme Sylvie Robert, rapporteur pour avis des crédits « Création, Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » au sein de la mission culture, qui souhaite nous proposer l'adoption d'un amendement de commission sur la première partie du projet de loi de finances pour 2020.

Mme Sylvie Robert. – Je souhaiterais en effet que la commission adopte un amendement visant à revenir sur la suppression par l'Assemblée nationale, sans concertation et sans étude d'impact préalable, de la taxe sur les spectacles d'art dramatique, lyrique et chorégraphique et son remplacement par une subvention.

Comme notre collègue David Assouline a déjà eu l'occasion de l'indiquer lors de l'audition de Franck Riester, ministre de la culture, par notre commission le 31 octobre dernier, l'adoption d'une telle subvention modifierait la nature même des théâtres privés

concernés – il en existe cinquante-trois à Paris et deux en région - qui deviendraient de fait des établissements « subventionnés » ou « semi-public ».

L'amendement ainsi envisagé suggère de maintenir cette taxe de 3,5 % perçue sur tous les billets hors taxe des spectacles d'art dramatique, lyrique ou chorégraphique organisés sur le territoire national et de lancer une étude d'impact associant les professionnels du secteur, ceux-ci ayant accepté de redéfinir, si nécessaire, les modalités du soutien versé par l'Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP).

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je précise que si la suppression de cette taxe, proposée par le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, M. Joël Giraud, devait se traduire par un manque à gagner pour certains théâtres, il appartiendrait sans doute aux collectivités territoriales d'implantation de garantir l'équilibre financier de leur activité.

Mme Catherine Dumas. – En tant qu'élue de Paris, je souhaiterais toutefois nuancer ce qui vient d'être dit. Je tiens à préciser que cette taxe, payée par près de 900 cotisants ne bénéficie qu'à une cinquantaine d'entre eux qui se sont fortement mobilisés contre sa suppression.

Selon mes informations, de nombreux théâtres approuvent cette suppression et estiment que la création d'une subvention permettrait une gestion plus claire des fonds ainsi récoltés.

Mme Françoise Laborde. – Je partage l'avis de notre collègue Sylvie Robert et soutiendrai l'adoption de l'amendement qu'elle propose. Si les taxes à faible rendement sont traditionnellement considérées par Bercy comme trop chères à récupérer, elles peuvent néanmoins s'avérer très utiles, à l'image de la contribution au poinçonnage de métaux précieux prévue à l'article 527 du code général des impôts, supprimée l'année dernière. Je souhaite par ailleurs que l'on étudie les conséquences de la suppression de cette taxe sur le secteur du théâtre privé avant de prendre toute décision.

M. Jean-Pierre Leleux. – Je suis moi aussi favorable à la proposition de Sylvie Robert. Par expérience, je préfère le maintien d'une taxe émanant du terrain plutôt que son remplacement par une subvention dont la pérennité n'est jamais assurée, quitte à se pencher sur le dispositif afin de s'assurer de son équité.

En revanche, je rappelle que nous sommes traditionnellement réticents à demander au Gouvernement la transmission d'un rapport que nous serions en mesure d'établir nous-mêmes. Je suggère donc de nous en tenir à revenir sur la suppression de la taxe votée par l'Assemblée nationale.

M. David Assouline. – Je rappelle à Mme Dumas que pas moins de 235 bénéficiaires - producteurs, co-productions, tournées – se sont partagés le produit de cette taxe en 2018. Ces données ont été publiées dans le rapport Bonnell de 2018 consacré à l'Association pour le soutien du théâtre privé.

En réponse à la question que je lui ai posée à ce sujet lors de son audition par notre commission, le ministre a tenté de nous rassurer en affirmant que le produit de cette taxe serait compensé à 100 % par le montant de la subvention proposée. Il s'agit d'un engagement soumis, nous le savons bien, au bon vouloir des gouvernements à venir.

Je m'étonne en outre que le ministère de la culture, qui dispose d'un budget de plus en plus contraint, accepte de financer sans contrepartie une nouvelle dépense supplémentaire. Cette initiative se fera forcément au détriment d'une autre mission.

Je rappelle enfin qu'en acceptant le remplacement de la taxe sur les spectacles par une subvention plafonnée à 8 millions d'euros par an, nous renonçons à un système de financement efficace reposant sur les recettes engrangées par quelques spectacles au bénéfice de la création et de la prise de risque de l'ensemble du secteur.

M. Laurent Lafon. – La méthode ayant conduit à la suppression de cette taxe me paraît en effet bien trop brutale. L'amendement proposé par Sylvie Robert nous invite à mesurer toutes les conséquences d'une telle décision. Très honnêtement, que le produit de cette taxe soit réparti par une association pose question. Qu'elle soit perçue sur l'ensemble du territoire national et ne bénéficie qu'aux théâtres parisiens également.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je rappelle qu'il existe très peu de théâtres privés en province.

M. Laurent Lafon. – En conclusion, il me semble nécessaire de revenir sur cette suppression et de lancer un travail d'auditions afin de réaliser des propositions permettant d'améliorer les modalités de répartition du produit de cette taxe.

Mme Annick Billon. – Je ne connaissais pas non plus l'existence de cette taxe. Elle pourrait sans doute faire partie des nombreuses niches fiscales dont la suppression permettrait à l'État de réaliser de substantielles économies.

Je constate toutefois que les avis de nos deux collègues Sylvie Robert et Catherine Dumas s'avèrent diamétralement opposés. Dans ces conditions, je serais d'avis de faire preuve de prudence et d'adopter cet amendement afin de récolter de plus amples informations sur le coût de collecte de cette taxe et sur le nombre de ses bénéficiaires.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je rappelle qu'il ne s'agit pas d'une niche fiscale mais d'une taxe affectée.

M. Pierre Ouzoulias. – Je voulais vous faire partager mon expérience de fonctionnaire du ministère de la culture concernant le sort réservé à ce type de taxes. J'ai en effet vécu cette valse à trois temps à plusieurs reprises durant ma carrière, au cours de laquelle on explique d'abord que le montant de la subvention concernée est tellement modique qu'il représente trop de temps de travail pour les fonctionnaires chargés de sa gestion, on propose par conséquent la création d'une taxe pour expliquer finalement que celle-ci rapporte trop peu et qu'il faut revenir à la subvention. Deux ans plus tard, je vous assure que la subvention est définitivement supprimée.

Il est indispensable de dénoncer la méthode employée pour supprimer cette taxe et procéder à un bilan objectif de la situation avant de légiférer.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je ne suis pas certaine que le ministre de la culture approuve cette façon de supprimer une taxe sur les spectacles sans concertation préalable. Je crains qu'il ne soit victime de cette situation.

Mme Sylvie Robert. – Je tiens à préciser que nos collègues Catherine Dumas et David Assouline évoquent des réalités différentes : la première parle des théâtres producteurs actifs alors que le second évoque toutes les structures bénéficiaires de la taxe.

J'ai par ailleurs bien entendu les remarques de mes collègues sur l'opportunité de confier au gouvernement la réalisation d'une étude d'impact sur la disparition de cette taxe. Pourquoi ne lancerions nous pas nous même une réflexion approfondie à ce sujet ?

La commission adopte l'amendement n° I-769.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Si vous en êtes d'accord, je vous proposerais, mes chers collègues, de déposer un amendement de suppression de la disposition du projet de loi de finances prévoyant la rationalisation de la réduction d'impôt en faveur du mécénat. Plusieurs de nos rapporteurs sont concernés : je pense à Stéphane Piednoir et Laure Darcos, qui ont déjà évoqué les dégâts que pourrait entraîner l'adoption de cette mesure sur nos établissements d'enseignement et de recherche, ainsi que Sylvie Robert, Philippe Nachbar ou Jacques-Bernard Magner qui ne manqueront pas d'y faire référence au moment de la présentation de leurs avis sur les crédits de la culture, du patrimoine et de la vie associative, mais aussi M. Michel Savin pour le sport.

M. Michel Savin. – Je suggère que l'amendement de suppression évoqué par la Présidente épargne néanmoins l'alinéa de l'article 50 prévoyant la mise en place d'une franchise de 20 000 euros.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Vous avez raison M. Savin !

M. David Assouline. – Je regrette quant à moi que nous ne déposions pas d'amendement supprimant la disposition du projet de loi de finances visant à diminuer le montant de la contribution à l'audiovisuel public. Je rappelle que notre commission a toujours été à l'avant-garde des combats visant à garantir aux sociétés nationales de l'audiovisuel public un montant de ressources adapté aux missions qui leurs sont confiées.

J'en déposerai un à titre personnel mais j'estime que nous aurions tout intérêt à faire bloc sur ce sujet au moment où nous nous apprêtons à discuter d'un projet de loi visant à modifier en profondeur la gouvernance de l'audiovisuel public.

M. Jean-Pierre Leleux. – Je préférerais avoir eu l'opportunité de vous présenter mon rapport sur l'audiovisuel public avant d'envisager quelque amendement que ce soit.

Par ailleurs, je tiens à rappeler que la trajectoire financière de l'audiovisuel public a été définie de manière pluriannuelle, que les différents opérateurs veillent à s'y conformer et que la baisse de 1 euro ainsi proposée ne me paraît pas incohérente avec les objectifs affichés.

J'ai même la faiblesse de penser qu'il pourrait y avoir encore quelques gisements de productivité chez certains opérateurs qui, sans mettre en péril la création, font déjà beaucoup d'efforts sur leurs budgets de fonctionnement.

M. David Assouline. – Je ne partage pas votre avis.

M. Jean-Pierre Leleux. – Je constate que la mise sous contrainte des sociétés de programmes les contraint à se réformer, même si j'aurais préféré que l'on redéfinisse d'abord leurs missions et qu'on leur donne ensuite les moyens nécessaires.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, je tiens à vous informer que le Bureau de la commission, réuni il y a dix jours, a arrêté le programme de contrôle de celle-ci pour la session 2019/2020. Celui-ci tournera autour de quatre thèmes.

Une première mission d'information portera sur les modalités de restitution des œuvres d'art, que j'aurais le plaisir de présider et dont les rapporteurs seront MM. Alain Schmitz et Pierre Ouzoulias.

Il s'agit d'un travail visant à permettre de préparer au mieux l'examen d'un éventuel projet de loi tendant à définir les modalités de restitution de certaines pièces du patrimoine culturel de pays étrangers, en particulier africains, à laquelle s'est engagé le Président de la République en novembre 2017.

Le deuxième thème concernera, au printemps 2020, le processus de classement sur la liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité. La réalisation du rapport correspondant sera confiée à nos collègues Catherine Dumas et Marie-Pierre Monier.

Le troisième thème concernera le développement du livre numérique et sera confié à MM. Jean-Marie Mizzon et André Gattolin.

Un groupe de travail travaillera sur l'impact de la hausse de la dotation générale de décentralisation sur les horaires d'ouverture des bibliothèques et sera piloté par Mmes Sylvie Robert et Colette Mélot.

Je vous propose, en plus des quatre thèmes précités, de veiller au suivi de la mise en œuvre des dispositions de la loi relative à la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet, de celles de la loi relative à la modernisation de la distribution de la presse et de la loi relative à une école de la confiance, d'anticiper le dépôt d'un projet de loi « Sport et société » et de continuer nos travaux sur la mise en œuvre de Parcoursup' et de la réforme du baccalauréat.

Le bureau a également décidé d'organiser des sessions de restitution des travaux des organismes extra-parlementaires dans lesquels siègent des membres de la commission.

Afin de donner corps à cette idée, tous les membres de la commission siégeant au sein d'un OEP relevant d'un de nos domaines de compétences - il y en a plus d'une trentaine - auront l'opportunité de présenter, d'ici l'été, une communication de 5 à 10 minutes sur l'activité de l'organisme concerné et le rôle qu'ils sont appelés à y jouer, en nous communiquant leur ressenti sur l'utilité de leur mission au sein de ces instances.

Une première série de communications sera organisée dès la réunion du 4 décembre prochain au cours de laquelle je vous présenterai la Commission scientifique nationale des collections, Jean-Pierre Leleux fera un point sur son activité au sein de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture et Sylvie Robert sur ses fonctions au sein de la CNIL.

D'autres sessions de deux ou trois communications seront régulièrement organisées selon un calendrier thématique qui vous sera communiqué, après validation de votre part, dans les semaines à venir.

M. David Assouline. – Je propose par ailleurs, dans le cadre de nos travaux de contrôle, de suivre la mise en œuvre de la loi sur les droits voisins. J'ai quelques informations à ce

sujet mais aucun moyen institutionnel de les vérifier. Les éditeurs ont-ils commencé à négocier avec Google, quels sont les obstacles à franchir, qui a succombé aux sirènes de Google, qui résiste ? Comment ? Je regrette que le ministère n'ait pas créé un groupe de suivi à ce sujet.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Cette question me tient particulièrement à cœur. Nous sommes d'ailleurs plusieurs à avoir participé à la mission d'enquête sur la souveraineté numérique. Nous allons donc voir comment poursuivre ces travaux.

La réunion est close à 10 h 40.

Mardi 26 novembre 2019

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 16 heures.

Projet de loi de finances pour 2020 - Audition de Mme Roxana Maracineanu, ministre des sports

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, nous auditionnons cet après-midi la ministre des sports, Mme Roxana Maracineanu, sur les crédits prévus par les programmes 219 « Sport » et 350 « jeux Olympiques et Paralympiques 2024 ».

Cette audition est importante. Elle intervient à un moment particulier puisque la loi de finances pour 2020 constituera le premier exercice budgétaire complet de la nouvelle Agence nationale du sport (ANS) dont les modalités d'organisation territoriale ont été définies cet été dans un projet de loi qui a été largement enrichi par le travail parlementaire. Le Sénat a joué un rôle particulier.

Je me permets, madame la ministre, de vous remettre un exemplaire du rapport d'information de nos collègues Claude Kern et Christian Manable, qui ont émis de nombreuses recommandations concernant la mise en œuvre de la gouvernance territoriale de la nouvelle agence. Je vais maintenant vous laisser la parole pour un propos introductif. Après quoi, notre rapporteur pour avis, Jean-Jacques Lozach, vous posera une première série de questions.

Mme Roxana Maracineanu, ministre des sports. – Avant de commencer, je souhaite revenir sur le drame qui a touché treize de nos soldats au Mali. Je présente mes sincères condoléances à l'un de vos collègues, Jean-Marie Bockel, que je connais personnellement et qui a été le maire de ma ville. Nous partageons tous sa douleur de père.

« Le sport est un bon médecin, mais il est surtout un excellent professeur », c'est avec ces mots que le Premier ministre a choisi de parler de la place du sport dans notre société. Le sport est un bien commun. Il rime avec épanouissement personnel et plaisir. C'est aussi un élément clef du lien social.

Depuis 2017, le Président de la République et le Gouvernement confirment leur engagement derrière le sport français et la mobilisation de l'État pour Paris 2024. Dans un contexte budgétaire où il convient de redonner du pouvoir d'achat aux Français, nous poursuivons notre effort en faveur du sport. Le budget exécuté en 2018 a permis de constater une dépense publique inédite en faveur du sport depuis dix ans. Le budget 2019 a vu

l'augmentation de nos crédits d'intervention et le budget 2020 sera le budget le plus important du ministère depuis 2006.

En 2020, l'augmentation de 9,8 % des crédits représente un budget de 710 millions d'euros. Il s'agit d'un acte fort. Plus de 297 millions d'euros sont prévus dans le projet de loi de finances (PLF) au titre des actions portées par l'administration centrale du ministère. Un peu plus de 129 millions seront dirigés vers les équipements en lien avec les jeux Olympiques et Paralympiques. Enfin, 284 millions seront versés à l'agence nationale du sport, soit un montant équivalent à celui de 2019. Le budget que je vous présente aujourd'hui maintient aussi les augmentations budgétaires que vous avez votées l'année dernière, notamment un plan de 15 millions d'euros dédié à la lutte contre les noyades.

Avec ce budget, nous avons les moyens de réaliser nos ambitions pour le sport français. Par exemple, dans le contexte de la préparation des jeux Olympiques et Paralympiques de Tokyo, nous prévoyons une hausse de 10 % des primes aux médaillés ainsi qu'à leurs accompagnants, plutôt qu'un système d'exonération fiscale. Le Sénat a fait preuve de sagesse en ne votant pas ce week-end l'amendement qui lui était proposé pour le remettre en place. Les sportifs doivent payer des impôts et leur staff bénéficiera également de la prime, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Nous continuerons aussi de soutenir l'accueil sur le territoire de grands événements sportifs avec un budget de plus de 6 millions d'euros.

Pour les Jeux de 2024, nous devons, dès à présent, imaginer l'après. Le financement des équipements de proximité de la pratique sportive *via* l'agence a permis de soutenir 250 équipements et 15 000 associations en 2019. La stabilisation de la contribution de l'État à l'agence permettra de maintenir ces équilibres. Dans le budget 2020, 90 millions d'euros seront consacrés au développement de la haute performance au sein de l'agence afin de déployer une nouvelle vision du soutien à nos athlètes et à leurs accompagnants. Ce seront de nouvelles aides, plus justes et mieux ciblées sur les acteurs de la performance.

On peut noter une hausse de 7,5 % du budget dédié à la lutte contre le dopage. En deux ans, l'agence française de lutte contre le dopage (AFLD) aura connu une augmentation de sa subvention de 18 % sans compter la subvention accordée au titre du déménagement vers Orsay en 2022. La question du dopage est un sujet sensible et central comme vous avez pu le constater. La santé de nos athlètes constitue un sujet important pour moi et je serai intraitable. La Fédération française d'athlétisme est donc en train de concevoir un nouveau modèle d'organisation et de surveillance. C'est le travail que je mène avec Dominique Laurent et l'AFLD. Sur ce sujet, je suis en discussion, depuis plusieurs mois, avec Valérie Péresse, présidente de la région Ile-de-France, au sujet de l'avenir du laboratoire de l'AFLD qui se trouve actuellement dans les locaux du centre de ressources, d'expertise et de performance sportives (Crepes) de Châtenay-Malabry. Il était important que le laboratoire puisse rester dans ce lieu jusqu'au déménagement afin que son homologation ne soit pas remise en cause. Orsay a été désigné par les experts et les inspecteurs généraux comme la meilleure option pour accueillir ce laboratoire. Mon travail a consisté à convaincre de la pertinence de l'analyse du ministère et de l'AFLD. Les travaux qui auront lieu sur le site du Creps de Châtenay-Malabry lui permettront de devenir un centre de préparation aux Jeux. Ils vont pouvoir se poursuivre sans perturber l'activité du laboratoire. Aujourd'hui, j'ai saisi les services de l'État pour évaluer les conditions juridiques et financières du maintien du laboratoire sur le site. Je vous tiendrai informés.

Les politiques du sport en France ne s'arrêtent pas aux portes de mon ministère. Nous avons réuni, le 4 novembre dernier, autour du Premier ministre, un comité interministériel consacré à l'héritage des jeux Olympiques dans notre pays. Nous avons bâti, avec les autres ministères, un programme qui regroupe 170 mesures pour développer la place du sport dans l'ensemble des politiques publiques.

Ma volonté est que le sport puisse intervenir en lien avec d'autres politiques publiques, en particulier en faveur de la santé. Il facilite, par exemple, la récupération après les traitements médicaux lourds. J'ai milité auprès du Premier ministre et du Gouvernement pour que la lutte contre la sédentarité devienne une thématique nationale, comme le sont l'égalité entre les femmes et les hommes ou les violences faites aux femmes. Nous voulons développer le sport sur ordonnance ou la labellisation sport-santé.

Un autre axe de nos travaux concerne les acteurs sociaux sportifs, le développement du sport féminin, la lutte contre l'homophobie dans le sport et les discriminations.

Je me félicite que le Sénat ait repris, lors du débat sur le PLFSS, la mesure 21 sur la promotion du sport en entreprise, annoncée par le Comité interministériel aux jeux Olympiques et Paralympiques le 4 novembre dernier, même si cet aspect a été éludé dans certaines communications... C'est dommage. Plus nous jouerons collectif, plus nous servirons le sport français. J'ai demandé à mes équipes de travailler dans la plus parfaite collaboration avec chacun d'entre vous.

Je prendrai trois exemples concrets de mesures nouvelles prises cette année et qui ne dépendent pas directement du ministère des sports : la mise en place d'un programme de recherche appliquée dédié à la haute performance, doté de 20 millions d'euros, avec Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ; l'inscription d'un volet sport dans les contrats de ville avec Julien Denormandie, ministre de la ville et du logement ; un plan d'investissements au sein du programme d'investissements d'avenir de 55 millions d'euros pour l'écologie et les innovations dans le sport. Ces mesures nourrissent le sport français et son écosystème. Nous allons pouvoir bâtir un héritage solide et concret de Paris 2024. Cela ne concerne pas uniquement le ministère des sports ; le comité national olympique et sportif Français (CNOSF), avec son programme « héritage », et le comité d'organisation des jeux olympiques (COJO) sont aussi parties prenantes. Il s'agira aussi d'équipements sportifs nouveaux ou dont la rénovation sera lancée.

En 2020, pour conclure, nous devons répondre à de nombreux défis. Je pense notamment à la déclinaison territoriale de l'ANS que vous avez évoquée et qu'il faudra articuler avec la nouvelle organisation territoriale de nos services appelés à rejoindre l'éducation nationale. Nous avons réussi à bâtir une agence d'État en offrant notamment une place inédite aux collectivités territoriales. Je pense que cet aspect sera cher à la Haute assemblée. Dans les semaines à venir, nous devons assurer son développement dans nos régions et je sais pouvoir compter sur votre expérience et votre exigence.

Pour conclure, j'évoquerai la future loi sur le sport qui accompagnera la transformation de notre modèle sportif. Elle devrait voir le jour à la fin du premier semestre 2020. Il s'agit de développer la pratique sportive, de simplifier le rapport des associations sportives avec les pouvoirs publics, de rendre la France plus attractive et dynamique dans le secteur de l'économie du sport, et d'accroître l'éthique et la régulation du

sport. Nous aurons l'occasion d'en débattre dans les semaines à venir et je suis à votre disposition pour vous écouter.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis des crédits du programme « Sport ». – Effectivement ce budget est en hausse aussi bien en ce qui concerne le sport, avec le programme 219, qu'en ce qui concerne les jeux Olympiques et Paralympiques, avec le programme 350. Mais cette augmentation est aussi trompeuse. Le changement de périmètre ministériel rend difficiles les analyses comparatives d'une année à l'autre. L'augmentation significative du programme « Sport » est consécutive à un changement du périmètre et au transfert de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Cela représente la bagatelle de 121 millions d'euros et augmente donc significativement le budget du programme.

On peut se demander si l'ANS va disposer de tous les moyens humains et financiers nécessaires pour faire face à ses missions. Dans sa plaquette, l'ANS évoque un budget de 291 millions d'euros en 2019 et de 284 millions pour 2020. Il est donc en légère baisse. Nous sommes cependant tout à fait conscients qu'un ensemble de ministères travaille à l'écosystème du sport.

J'ai plusieurs questions. Le rapport des tiers de confiance sur l'avenir des conseillers techniques sportifs (CTS) n'a pas encore été rendu public mais plusieurs scénarios sont envisagés. Envisageriez-vous de maintenir tout ou partie des CTS ou de les transférer vers les fédérations ? Confirmez-vous la réduction de 42 équivalents temps plein (ETP) au sein de ces CTS ? Cela concernerait malheureusement les fédérations non sportives, celles qui ont le plus besoin de CTS.

Lors de nos auditions, nous n'avons pas relevé de relations très fraternelles entre les acteurs du sport de haut niveau, qu'il s'agisse de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (Insep), le pôle haut niveau de l'agence nationale, les directeurs techniques nationaux (DTN) ou les fédérations sportives. Il y a quelques jours, vous avez organisé un séminaire olympique sur la haute performance. Quel est votre sentiment à quelques mois de jeux Olympiques de 2020 ?

Vous nous avez rassurés sur la lutte antidopage. Sur une période récente nous sommes toutefois passés de 10 000 à 8 000 contrôles. De plus, désormais, ces contrôles ciblent les sportifs de haut niveau et excluent les sportifs amateurs. Cela nous inquiète. Le modèle économique de l'AFLD est également un sujet sur lequel nous souhaiterions revenir.

Enfin, pourriez-vous nous apporter quelques précisions sur les maisons sport-santé ? J'ai vu qu'un appel à projets avait été lancé par le ministère des solidarités et de la santé mais cela reste flou.

Mme Roxana Maracineanu, ministre des sports. – Nous avons fait l'effort de présenter un budget à périmètre constant dans un souci de transparence. Sans cela, la hausse réelle serait de 36 %. Cette hausse de 10 % correspond à ce qui va être mis en place pour les jeux Olympiques. Nous assumons cette augmentation car il s'agit de construire des équipements qui bénéficieront à la France et à ses territoires après les Jeux.

La diminution de 42 ETP est comparable à celle que nous observons dans les autres ministères et administrations. Jusqu'à présent le corps des CTS était préservé de cette diminution des effectifs des fonctionnaires de l'État qui est de 2,6 %. Pour ces 42 ETP, nous avons choisi de privilégier les départs à la retraite. Cela impacte le corps des CTS dont l'âge

moyen est de 55 ans. Il est donc urgent de réfléchir à une transformation car, dans de nombreuses fédérations, les CTS payés par l'État représentent la seule main d'œuvre. Ce corps regroupe différents métiers et nous devons discuter de l'avenir de chacun d'entre eux avec les fédérations. Aujourd'hui, ces discussions sont conduites par des tiers de confiance et un rapport nous sera remis début décembre. Mon travail cette année a été de faire mieux comprendre, y compris au Premier ministre et au Gouvernement, l'importance de cette transformation.

Concernant le haut niveau, le partage de responsabilités est déstabilisant. C'est notre travail aujourd'hui de faire travailler tout le monde ensemble. La semaine dernière, nous avons ainsi réuni les cadres et les entraîneurs.

Une première labellisation verra le jour à la fin de cette année pour les maisons sport-santé. Des initiatives ont déjà été sélectionnées. J'en ai déjà visité quelques-unes et je continue ce tour de France. Vendredi, je me rendrai à Biarritz où le sport sur ordonnance existe déjà depuis des années. L'objectif est d'atteindre 500 maisons sports-santé en 2022 puis 1 000 en 2024.

Désormais, le laboratoire français pourra aller contrôler les sportifs français à l'étranger. L'affaire Clémence Calvin nous montre que ce sujet soulève de nombreuses questions. Les sportifs ne s'attendaient pas à être contrôlés lorsqu'ils étaient en stage à l'étranger et cela leur permettait d'échapper à notre vigilance. Nous devons donc informer les entraîneurs et les sportifs et soutenir l'AFLD, financée à 99 % par l'État, dans ses missions. Les contrôles à l'étranger représentent un coût supplémentaire et le transfert des contrôles va s'opérer vers le haut niveau. C'est un choix assumé. Pour le sport amateur, nous apporterons notre soutien à la prévention du dopage. Nous espérons que les efforts conjoints du ministère et de l'AFLD serviront aussi à informer le grand public. L'AFLD a bénéficié d'un accompagnement de la part du ministère. Concernant l'évolution de son modèle économique, celui-ci repose sur une diversification des ressources.

M. Michel Savin. – Le Sénat est à vos côtés, madame la ministre. Le Sénat soutient le sport.

Concernant le budget, l'augmentation affichée est liée au souhait de la France d'honorer son engagement par rapport aux jeux Olympiques. Toutefois, depuis 2017, la baisse du budget représente 11 % de crédits.

Vous annoncez une stabilité du budget de l'ANS mais ses crédits passent de 291 millions en 2019 à 284 millions en 2020. Il s'agit donc bien d'une baisse de 7 millions. J'entends qu'elle sera compensée par la trésorerie mais je ne suis pas certain que « taper dans la trésorerie » soit une bonne solution.

Pouvez-vous confirmer que les frais de fonctionnement de l'agence sont bien prévus et à quelle hauteur ?

Ce week-end le Sénat a voté un amendement concernant la taxe Buffet afin d'augmenter le budget de l'ANS. Le mouvement sportif, professionnel comme amateur, attend un signe de votre part. Quelle est votre position sur cet amendement ?

Votre dossier de presse indique 45 millions d'euros en faveur des équipements sportifs territoriaux, mais, à la page suivante, il est dit que 15 millions seront consacrés au

plan « aisance aquatique » : ces deux enveloppes sont-elles bien cumulatives, ou bien les 15 millions seront-ils imputés sur la première enveloppe de 45 millions ?

Nous aurons des discussions en séance sur le sport en entreprise : comme l'an passé, nous déposerons un amendement sur les critères permettant à l'Urssaf de considérer la mise en disposition de personnels et d'équipements sportifs comme des avantages en nature. Soutiendrez-vous notre proposition ?

Nous voulons aussi soutenir les sportifs de haut niveau grâce au mécénat d'entreprise. Vous avez signé hier 100 pactes de performance avec le groupe BPCE, qui réunit la Banque populaire, les Caisses d'épargne et Natixis. Notre amendement, qui sera vraisemblablement cosigné par l'ensemble des groupes, vise à légaliser une pratique courante par laquelle des entreprises se lient aux sportifs. Quelle sera là encore votre position ?

M. Claude Kern. – Je ne reviendrai pas sur le budget de l'ANS qui, en réalité, est en baisse. Je regrette la mascarade intervenue à l'Assemblée nationale avec l'adoption, puis le rejet, à la suite d'une deuxième délibération demandée par M. Darmanin, d'un amendement qui déplaçait la taxe affectée sur les paris sportifs. Outre la grave atteinte qu'elle constitue pour la démocratie, cette décision prive l'ANS de moyens supplémentaires pour intervenir correctement dans les territoires. Cela est d'autant plus incompréhensible que les activités taxées sont en pleine expansion.

Pouvez-vous nous donner des précisions sur la manière dont vous envisagez la mise en œuvre de la convention entre l'État et l'ANS, prévue par le code du sport, qui prévoit une trajectoire pluriannuelle ascendante des crédits en ligne avec les besoins identifiés par le mouvement sportif ?

L'ANS, qui a la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), est quasi exclusivement financée par l'État. Pourriez-vous nous éclairer sur les négociations à venir avec les autres parties prenantes du GIP pour élargir son financement ?

La Cour des comptes a pointé les défaillances de l'éducation physique et sportive (EPS) en milieu scolaire, dans le contexte notamment de lutte contre la sédentarité et de promotion des modes de vie plus actifs. Les heures de cours baissent, la discipline est malmenée dans les programmes scolaires. Envisagez-vous un plan de développement pluriannuel des programmes d'EPS. Confirmez-vous l'ouverture de 1 500 postes aux concours de professeurs d'EPS dès cette année ? C'est une urgence ! Je me réjouis enfin de l'augmentation des primes pour les athlètes médaillés aux jeux Olympiques de 2020. Toutefois, ne serait-il pas possible, pour plus de simplicité, de prévoir leur déductibilité de l'assiette de l'impôt sur le revenu ?

Mme Roxana Maracineanu, ministre. – Les primes seront soumises à l'impôt à la source. J'ai expliqué pourquoi nous avons préféré augmenter les primes plutôt que de les rendre déductibles de l'impôt sur le revenu.

Le sport à l'école est une priorité du Gouvernement. Je vous invite à interroger M. Blanquer sur la création de 1 500 postes de professeurs d'EPS dans l'éducation nationale. J'ai fait une offre de services à M. Blanquer. Il n'existe pas de cours d'EPS dans le premier degré, mais nous avons des associations sportives qui s'investissent dans les territoires : quatorze fédérations ont déjà signé une convention avec l'éducation nationale pour intervenir dans certaines écoles primaires. J'aimerais que l'on généralise ce type de collaboration entre

le monde associatif et l'école. J'ai plaidé pour un temps scolaire partagé où les associations sportives pourraient intervenir sur des sujets identifiés à l'avance en commun avec les équipes éducatives : on pourrait imaginer une semaine dédiée à l'aisance aquatique, une semaine pour apprendre à rouler à vélo, une semaine d'initiation au sport collectif, etc. Les associations pourraient accueillir les enfants, avec un emploi du temps défini dans le cadre d'un projet pédagogique coconstruit avec les professeurs des écoles. Avec le dédoublement des classes, une partie de la classe pourrait suivre une activité sportive une semaine, encadrée par les éducateurs sportifs, tandis que l'autre partie de la classe continuerait à suivre les cours. Avec des effectifs réduits, l'enseignement est plus efficace. Dans le cadre de la réforme des services déconcentrés, les agents du ministère des sports seront rapprochés des recteurs et des directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN). Cela permettra de proposer une nouvelle ingénierie territoriale, de nouveaux projets éducatifs territoriaux, inscrits sur le temps scolaire. L'intervention des associations sportives est reconnue. Le ministère des sports finance déjà 6 000 postes d'éducateurs.

L'ANS a été créée sous la forme d'un GIP pour lui permettre de bénéficier de fonds venant de sources diverses. La stabilisation du budget de l'agence constitue un signe fort, la contribution nette de l'État est identique, au centime près, à celle de l'an passé. Elle s'élève à 284 millions, auxquels s'ajoutent 7 millions issus du fonds de roulement de l'agence – l'année dernière les 7 millions provenaient du fonds de roulement du Centre national pour le développement du sport (CNDS).

En ce qui concerne le suivi pluriannuel du budget des sports, l'Assemblée nationale a voté la création d'un jaune budgétaire sur le sport, qui permettra de mettre en évidence l'ensemble des actions des différents ministères en faveur du sport et de ses acteurs.

Sur le sport en entreprise, nous publierons avec Agnès Buzyn une circulaire sur l'exonération de charges sociales pour les mesures de soutien au sport par les employeurs. Votre amendement sera donc satisfait.

M. Michel Savin. – Une circulaire n'a pas la même portée qu'une loi ! Une loi rassurerait davantage les entreprises.

Mme Roxana Maracineanu, ministre. – Certes, mais cela relève du pouvoir réglementaire. Une circulaire suffit à instaurer une exonération de charges sociales. Les entreprises concernées ne seront pas redressées par l'Urssaf.

Votre autre amendement vise à uniformiser les dispositifs de soutien par les entreprises aux sportifs de haut niveau en privilégiant le mécénat. Nous avons plutôt voulu préserver la diversité des formes de soutien. Certains sportifs préfèrent un partenariat avec une entreprise, d'autres préfèrent le recours au mécénat, la différence tenant à la possibilité, ou non, d'utiliser l'image du sportif et de nouer d'autres formes de collaboration. D'autres types de contrats, comme les contrats d'insertion professionnelle, peuvent aussi intéresser des sportifs qui souhaitent garder un lien avec l'entreprise et préparer leur reconversion. C'est pourquoi nous souhaitons conserver la diversité des formes de soutien et mettre l'accent sur la publicité autour de ces dispositifs. Le guichet unique du sport que nous voulons mettre en place, et qui serait installé dans les Creps, pourrait servir de centre d'information et d'orientation, en éclairant les jeunes qui hésitent encore entre carrière sportive ou poursuite des études. On espère ainsi multiplier les vocations. Ce guichet unique pourrait aussi renseigner les familles sur les études ouvertes aux sportifs de haut niveau, les possibilités de

financement d'une carrière sportive grâce à l'aide des entreprises, les possibilités de reconversion, etc.

Je vous confirme que l'enveloppe de 15 millions d'euros pour le plan d'aisance aquatique s'ajoutera à l'enveloppe de 45 millions destinée à financer les équipements sportifs territoriaux. L'enveloppe sera destinée exclusivement aux piscines, sachant que certaines d'entre elles ont aussi pu postuler à des projets financés par l'enveloppe de 45 millions s'il s'agit d'équipements structurants.

Mme Mireille Jouve. – Ma question ne sera pas originale et portera sur les crédits de l'ANS. Après deux années de baisse, le budget des sports restera à un niveau modeste, en dépit des jeux d'écriture et des mouvements de crédits destinés à assurer le respect de nos engagements financiers en vue des Jeux de 2024. Pourtant les taxes affectées au sport font preuve d'un rare dynamisme : le produit de la taxe Buffet augmentera de 25 millions d'ici à 2021 ; le produit de la taxe sur les paris sportifs a augmenté de 80 % depuis 2015. Ces sources de financement issues du sport professionnel devraient bénéficier plus largement au sport amateur et non abonder le budget général de l'État. Peut-on envisager une hausse des fonds alloués à l'ANS proportionnelle à la hausse du rendement des taxes affectées au sport ? Cela permettrait de soutenir la pratique du sport dans nos territoires.

Ma deuxième question concerne la réorganisation des services de l'État et le rattachement auprès du ministère de l'éducation nationale des personnels des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et des directions départementales de la cohésion sociale. Ne redoutez-vous pas, madame la ministre, de voir les missions de ces personnels diluées au sein de ce ministère pour servir à concrétiser le projet présidentiel de service national universel ? Cette réforme n'affaiblira-t-elle pas votre ministère ? Elle nourrit les craintes de tous ceux qui entrevoient sa disparition prochaine.

Mme Céline Brulin. – Mes propos ne seront pas non plus originaux et rejoindront beaucoup de ceux qui ont déjà été tenus. Cela devrait alerter le Gouvernement... Comme le mouvement sportif, nous sommes nombreux à être choqués par ce qui s'est passé à l'Assemblée nationale. Le mouvement sportif est composé de bénévoles qui se démènent avec des bouts de ficelle tous les matins. La mesure qui était proposée ne semblait pas indécente au regard de l'argent brassé par le sport. Nous persévérons pour faire adopter cette mesure. Les inégalités sont de plus en plus insupportables aux yeux de nos concitoyens.

L'ANS reste sous-financée. Je crains que les collectivités territoriales qui continuent à s'engager dans le sport en dépit de leurs propres difficultés budgétaires, ne soient encore davantage mises à contribution, dans un contexte de nouvelle organisation du sport dans les territoires et de vieillissement des équipements.

Enfin, je voudrais vous alerter sur les difficultés récurrentes de financement des sportifs de haut niveau. Les jeunes athlètes peinent à progresser dans leur discipline faute de moyens. Ils sont souvent aidés par leurs fédérations mais celles-ci ont moins de moyens à cause des dépenses engagées pour les jeux Olympiques. C'est paradoxal.

M. Jacques Groperrin. – Tout a été très bien dit par mes collègues. Vous avez dit que ce le budget du sport n'avait jamais été aussi élevé, mais si l'on retire le transfert de la masse salariale des CTS et le programme relatif aux jeux Olympiques, les crédits sont beaucoup moins conséquents ! Mais je tiens à saluer votre combat contre Bercy et aurai donc

tendance à voir plutôt le verre à moitié plein que le verre à moitié vide. 2020 sera l'année de vos premiers Jeux en tant que ministre. J'espère que la France occupera une belle place.

Les fédérations sportives sont inquiètes, car elles sont mal en point financièrement, à l'exception de la Fédération française de tennis ou de la Fédération française de football qui ont une situation budgétaire excellente grâce aux droits de télévision. Ne serait-il pas possible de dé plafonner les taxes affectées ? Les crédits des fonds territoriaux de l'ANS dédiés aux activités sportives dans les territoires ont baissé de 27 % depuis 2018. Nous serons très attentifs à la future loi sur le sport en 2020. La France mérite une grande loi.

M. Laurent Lafon. – La pratique du e-sport, ou sport électronique, se développe, notamment chez les jeunes. Les enjeux financiers sous-jacents sont importants, car beaucoup d'éditeurs de jeux sont des entreprises françaises, tandis que les paris sportifs augmentent. La future loi sur le sport comportera-t-elle des mesures visant le e-sport ? Le modèle classique d'accompagnement des activités physiques peut-il être adapté, y compris à travers des parcours sport-études, à cette nouvelle discipline ?

M. Jean-Marie Mizzon. – On mesure la qualité d'un budget non seulement au montant des crédits mais aussi à la qualité des politiques qu'il finance. Vous avez évoqué le dopage. Or j'ai le sentiment que toutes les disciplines ne sont pas contrôlées de la même manière et que les sports collectifs sont moins visés que les sports individuels. Qu'en pensez-vous ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La France est candidate à l'organisation des Gymnasiades ou jeux Olympiques du sport scolaire de 2022. La région Normandie est volontaire pour les accueillir. Le 30 novembre, on saura qui de la Russie, de la Serbie, de l'Azerbaïdjan ou de la France organisera ces jeux. Ce projet semble formidable, permettant de mobiliser les jeunes deux ans avant les jeux Olympiques. La région Normandie est très motivée. Reste la question du budget. Il semble que le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse s'interroge sur la volonté des collectivités territoriales intéressées de participer financièrement à l'organisation de ces Gymnasiades. Leurs engagements ne seraient pas jugés assez précis et, dès lors, le Gouvernement ne soutiendrait pas le projet avec beaucoup d'ardeur. Qu'en est-il ? Comment avez-vous défendu ce projet ?

Mme Roxana Maracineanu, ministre. – Comme pour la candidature de Paris pour les jeux Olympiques, nous avons cherché à organiser le plus possible d'événements pour faire la preuve de nos capacités d'organisation et susciter l'engouement auprès du public. Nous voulions aussi profiter de la dynamique créée par l'attribution des jeux Olympiques et Paralympiques à Paris en 2024, car organiser des événements sportifs c'est aussi investir dans le sport et l'avenir du sport. L'organisation des Gymnasiades permet d'intéresser des jeunes qui ne sont pas nécessairement engagés dans une aventure sportive de haut niveau mais qui pratiquent un sport de manière régulière, dans un cadre scolaire ou associatif. Cela permet de faire vivre l'esprit olympique : la compétition dans le respect de l'autre, le partage, et non la performance à tout prix. Telles sont les valeurs que nous voulons faire partager sur tout le territoire. Organiser les Gymnasiades serait une grande chance, à cet égard, pour la France. Effectivement, la question des coûts devra être abordée, car il n'est pas question que l'État assume seul le coût d'un tel événement.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La région Normandie a clairement exprimé sa volonté de participer au financement de cette manifestation.

Mme Roxana Maracineanu, ministre. – Les Jeux à Paris créent un appel d’air pour tous les sports. Toutes les fédérations viennent vers nous pour organiser des tournois de qualification olympique, des championnats d’Europe, des championnats du monde, etc. Nous avons un budget de 6 millions d’euros pour soutenir les événements sportifs, ce qui n’est pas considérable si l’on considère l’importance des *fees*, ces sommes exigées par les fédérations internationales en contrepartie de l’organisation de compétitions, qui atteignent parfois des montants extraordinaires – 700 000 euros, par exemple, pour organiser le championnat d’Europe de volley-ball – tandis que les fédérations conservent encore le pouvoir de céder les droits de la compétition à des sponsors de leur choix. Ces pratiques sont discutables. Peut-être que la présidence du Conseil européen par la France, en 2022, sera-t-elle l’occasion de lancer un dialogue constructif avec les fédérations européennes et internationales sur ces clauses parfois exorbitantes. Nous allons aussi réactiver le Comité français du sport à l’international, qui réunira les fédérations et les territoires pour définir la stratégie de la France en matière d’organisation de compétitions internationales.

Le e-sport se développe. Des événements ont été organisés à Paris. Cette discipline a repris le mot « sport » sans discussion préalable avec le ministère. Ses responsables ont rencontré les membres de mon cabinet. Ils ont fait valoir leur volonté de structurer une filière, à l’image des filières d’accès à la haute performance dans le sport. Je suis consciente que contribuer au développement de cette discipline revient à promouvoir le fait de passer du temps devant un écran à jouer, même si cela mobilise d’autres compétences qui peuvent s’avérer très utiles pour une insertion dans la vie active ensuite, notamment en informatique. Il faut que nous leur apportions – ce qu’ils recherchent d’ailleurs – le moyen de pratiquer davantage d’activités physiques, une aide pour décrocher des écrans, y compris pour préparer les compétitions. Notre expertise peut être à cet égard intéressante ; en retour, nous souhaiterions un engagement de leur part sur la thématique de la lutte contre la sédentarité et un effort de communication autour de l’aspect inclusif de la discipline vis-à-vis des personnes handicapées.

Monsieur Savin, les taxes ne représentent qu’une petite partie du budget des sports : le produit de la taxe Buffet augmente de 30 millions alors que la hausse de notre budget est de 65 millions, grâce au concours du budget général de l’État. Les taxes ne suffiraient pas à couvrir le budget, elles n’en représentent que 20 %. Si on modifiait le système des taxes, les équilibres avec le budget général évolueraient. Quant à votre amendement, il ne garantit nullement que les contributeurs visés soutiendront directement et spontanément le sport amateur.

Je comprends votre réaction après le vote de l’Assemblée nationale. Nous voulions simplement dire que nous avons les moyens de nos ambitions. Le budget est défini en fonction des besoins. L’ANS est née en avril. Elle doit aujourd’hui se structurer. L’année qui vient sera consacrée à la discussion des projets de territoires et des projets fédéraux. Inutile donc d’octroyer des fonds qui ne seront pas dépensés avant la fin de l’année. En réalité, il ne faut pas minimiser l’enjeu. La création de l’ANS bouleverse totalement le paysage. Les fédérations devront en effet revoir leurs politiques et leurs déclinaisons territoriales. Les régions devront coordonner leur budget « sport » avec celui de l’État et celui des fédérations. C’est une année complexe, de structuration du modèle, qui s’ouvre. Donner plus de moyens que ce qui était nécessaire dans ce contexte aurait constitué, à mon sens, un geste irresponsable. Je me suis d’ailleurs positionnée contre un amendement venant de notre majorité à l’Assemblée nationale.

- Présidence de M. Jacques Groperrin, vice-président -

Mme Roxana Maracineanu, ministre. – Je suis totalement opposée à l'idée selon laquelle il faudrait utiliser absolument un budget d'ici la fin de l'année pour justifier sa reconduction l'année suivante.

Je suis favorable au contraire à un budget qui corresponde à des projets définis en toute responsabilité par des fédérations et des collectivités avec lesquelles nous avons travaillé. Une fois les projets établis, nous savons accorder les moyens nécessaires pour que les actions se réalisent.

Le service national universel est, quant à lui, une belle opportunité, y compris pour nos agents qui pourront proposer leurs compétences en ingénierie territoriale dans le cadre de ce projet. Le ministère des sports a la chance de disposer d'agents de catégorie A compétents pour monter des projets en ingénierie territoriale. Cette expertise sera valorisée encore davantage pour organiser le SNU. Celui-ci constitue aussi une initiative intéressante pour nos jeunes. Réunir des jeunes d'une même catégorie d'âge, autour du sport spécifiquement, est bénéfique – je ne parlerai pas de tous les autres bienfaits que nous pouvons trouver dans le SNU. Ce sera l'occasion de parler à ces jeunes des enjeux de santé, de la reprise d'une activité physique à un âge où nous savons qu'ils décrochent la plupart du temps, et de l'importance de pratiquer le sport en général.

L'importance du sport et des activités collectives a été bien mise en avant lors de la première expérimentation du SNU par les jeunes eux-mêmes qui y ont participé, et le sera de nouveau cette année. Les activités sportives proposées leur permettent en effet de se retrouver. Pour tout vous dire, dans la première élaboration de l'expérimentation nous n'avons pas été aussi associés que je l'aurais voulu. Je pense en effet que nous avons beaucoup à apporter avec le sport. Ce point est d'ailleurs ressorti d'un sondage mené auprès des jeunes. Nous pourrions désormais y consacrer toutes nos forces.

Les agents des ministères s'inquiètent de la mobilisation attendue autour du SNU. Ils se demandent comment ils pourront assumer leurs autres tâches si tous leurs efforts se trouvent ainsi accaparés. Mais je pense que le SNU constitue précisément une formidable occasion pour faire le reste : parler du sport « bon pour la santé des jeunes », donner aux jeunes les premières armes pour s'insérer, notamment dans les métiers du sport – sur lesquels ils veulent souvent se positionner mais au sujet desquels ils manquent souvent d'information – , ou encore s'adresser à une catégorie d'âge où l'on passe souvent les premiers diplômes comme le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA) ou le brevet de secourisme, qui sont souvent de premières étapes vers des diplômes fédéraux, pour évoquer les métiers correspondants.

Le SNU est également l'occasion d'envisager l'entrée dans ces métiers comme un complément à la vie active des jeunes concernés. Ils pourraient aussi avoir des diplômes sportifs complémentaires susceptibles de les aider à financer leurs études voire de les conduire vers une reconversion professionnelle à une période de leur vie où ils pourraient avoir envie de retourner vers le sport.

M. Jacques Groperrin, président. – Merci, madame la ministre.

La réunion est close à 17 h 25.

Mercredi 27 novembre 2019

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Médias, Livre et industries culturelles » et compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public » - Examen du rapport pour avis

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous avons un ordre du jour particulièrement chargé puisque nous examinons aujourd'hui les rapports de cinq de nos collègues sur les crédits de trois missions budgétaires différentes.

Nous entendrons successivement Jean-Pierre Leleux sur les crédits de l'audiovisuel ; Jean-Jacques Lozach sur les crédits du programme « Sport » et Jacques-Bernard Magnier sur les crédits du programme « Jeunesse et vie associative » de la mission « Sport, Jeunesse et vie associative » ; Sylvie Robert sur les crédits des programmes « Création » et « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture », et Philippe Nachbar sur ceux du programme « Patrimoines » de la mission « Culture ».

J'ai tenu à rappeler en Conférence des Présidents que la durée de trois minutes octroyée aux rapporteurs pour avis en séance pour présenter leurs conclusions sur les missions n'était pas suffisante. Les présidents des autres commissions ont exprimé le même avis. Il n'est pas possible de modifier les durées de parole cette année, sauf à revoir l'ensemble du calendrier d'examen du projet de loi de finances. Le Président du Sénat a dit qu'il allait engager une réflexion sur le sujet.

Je cède immédiatement la parole à Jean-Pierre Leleux pour nous présenter son avis sur les crédits alloués aux sociétés de l'audiovisuel public dans le projet de loi de finances pour 2020.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis des crédits de l'audiovisuel. – Comme d'habitude, je vais vous présenter dans un instant quelques données chiffrées sur les crédits de l'audiovisuel public avant d'insister sur un nombre limité de points que j'estime fondamentaux. Mais avant cela permettez-moi de revenir sur le contexte particulier que connaît le secteur des médias.

Le Gouvernement a annoncé le dépôt d'un projet de loi sur la communication audiovisuelle et sur la souveraineté culturelle à l'heure numérique. Initialement prévu en 2018, ce texte a été reporté au printemps 2019, puis à l'été, et enfin à l'automne. Finalement il devrait être examiné en conseil des ministres mercredi prochain... L'Assemblée nationale prévoit de commencer ses auditions au mois de décembre et d'examiner le texte en commission fin janvier 2020. Le débat en séance publique est programmé fin février. Notre assemblée devrait donc s'en saisir au printemps, après les élections municipales.

Ce projet de loi comprend trois volets : un premier volet relatif à la création audiovisuelle, un deuxième concerne l'évolution de la régulation tandis que le dernier volet est consacré à la réforme de l'audiovisuel public.

Ce dernier volet est reprend - souvent mot pour mot - les préconisations que nous avons faites avec André Gattolin en 2015. Nos concitoyens qui s'interrogent sur le rôle du travail parlementaire trouveront matière à réponse dans ce projet de loi puisque c'est notre rapport qui a proposé de créer une holding publique rassemblant France Télévisions, Radio France, France Médias Monde (FMM) et l'Institut national de l'audiovisuel (INA). Nous avons été jusqu'à proposer de le dénommer « France Médias », c'est le nom qui est aujourd'hui retenu. Nous avons également fait le choix de laisser en dehors de la holding Arte et TV5 Monde, et là encore nous avons été suivis. Nous avons enfin préconisé que le président cette nouvelle société publique soit désigné par son conseil d'administration et c'est bien ce mode de gouvernance, normalisé, qui est privilégié. Comme nous le souhaitons également, les missions de cette holding devront rester stratégiques : définir les orientations du contrat d'objectifs et de moyens (COM), désigner les directeurs généraux des quatre filiales, répartir le produit de la contribution à l'audiovisuel public (CAP), définir les mutualisations et la stratégie numérique commune... Toutes ces recommandations sont donc reprises par le projet de loi et nous devrions donc être pleinement satisfaits.

Pourtant nous ne le sommes pas pleinement. La transformation de l'audiovisuel public doit reposer sur trois dimensions indissociables : une évolution des structures reposant sur la création d'une gouvernance commune, c'est l'objet du projet de loi et là, nous sommes sur la bonne voie ; une définition pluriannuelle des moyens ; une réflexion sur les missions et la vocation de cet outil fondamental qu'est l'audiovisuel public.

Or, si le train de l'évolution des structures est en partance, et si celui qui prévoit les moyens est annoncé avec retard pour 2021 ou 2022, nous restons encore sur notre faim concernant la définition des missions.

Tout se passe en fait comme si on avait pris le problème à l'envers. Notre rapport de 2015 s'intitulait : « *Pour un nouveau modèle de financement de l'audiovisuel public : trois étapes pour aboutir à la création de « France Médias » en 2020* ». Notre réflexion était partie des moyens. Quels moyens pour quelles missions ? Et nous avons abouti à la nécessité de modifier les structures en particulier pour accélérer l'élaboration d'offres numériques communes. Malheureusement, c'est le raisonnement inverse qui est appliqué aujourd'hui. On coupe les moyens, on repousse la réforme du financement à 2021 ou 2022 et on modifie les structures, avant tout pour rechercher des économies et non pour renforcer la spécificité du service public.

Au lieu de garantir des moyens dans la durée, le Gouvernement n'a fait que procéder à des coups de rabot successifs depuis 2017, sans tenir compte des enjeux propres à chaque média public. Une trajectoire - très contraignante - a ainsi été définie en 2018 qui prévoit 190 millions d'euros de baisse de la ressource publique d'ici 2022. Cette baisse de la ressource ne tient pas compte de la hausse naturelle de la masse salariale consécutive à l'ancienneté et de l'accroissement de certains coûts, comme l'indexation des contrats et des baux locatifs par exemple. Le Gouvernement a exigé par ailleurs, avec raison, que les entreprises de l'audiovisuel public accroissent leurs investissements dans le numérique de 150 millions d'euros, mais cela accroît d'autant l'effort demandé à chacune d'entre elles. France Télévisions a ainsi chiffré l'écart à financer à près de 370 millions d'euros.

La réforme des structures de 2020 s'ajoutera donc à la raréfaction des moyens engagée en 2018 sans qu'une réflexion globale n'ait abouti sur les missions.

C'est donc un véritable « management par le stress budgétaire » qui a été mis en place depuis 2017. La montagne est d'autant plus difficile à gravir pour les entreprises que cette thérapie de choc succède à une période de relative abondance des crédits, de 2012 à 2017, durant laquelle la tutelle n'a exigé aucune véritable réforme.

Je rappelle que l'indexation et le mécanisme d'arrondi de la CAP ont généré pendant plusieurs années une surindexation. Les ressources de l'audiovisuel public ont ainsi augmenté de 18 % entre 2009 et 2016, alors que l'inflation n'a progressé que de 8 % sur cette période. Le montant de la CAP aurait dû être de 124 € en 2016 en se fondant sur l'inflation réelle et non pas de 137 € compte tenu des règles d'indexation et des « coups de pouce ».

Concernant les réformes, je rappellerai également que la fusion des rédactions de France Médias Monde a été abandonnée en 2012 alors qu'elle était au cœur du projet initial de pôle de l'audiovisuel extérieur. La fusion des rédactions de France Télévisions a pris, à cette même époque, beaucoup de retard, le projet Info 2015 vient d'ailleurs de s'achever seulement cette année, avec quatre ans de retard. Cet immobilisme a été dénoncé tant par la Cour des comptes que par notre commission qui, je le rappelle, avait donné des avis négatifs aux COM de Radio France et de France Télévisions.

En somme, l'austérité la plus sévère a succédé au laxisme le plus débridé en faisant à chaque fois l'économie d'une réflexion sur les attentes de la Nation vis-à-vis de son audiovisuel public.

Certains choix apparaissent particulièrement déraisonnables et je vous en donnerai quelques exemples. Sans aucun débat, le Gouvernement a décidé de supprimer la diffusion hertzienne de France 4 et de France Ô. L'économie pour France 4 est estimée à 16 millions d'euros et celle pour France Ô à 13 millions d'euros. Ces 29 millions d'euros représentent 1 % du budget de France Télévisions, ce qui paraît dérisoire. Comme l'indiquait le président de la BBC l'année dernière au Sénat, il est incompréhensible que France Télévisions se prive d'un outil de fidélisation de la jeunesse alors même que le service public est confronté à la problématique du vieillissement de ses audiences. Je rappelle par ailleurs que la nouvelle plateforme jeunesse de France Télévisions, dénommée OKOO, sera lancée à l'été 2020, c'est-à-dire cinq ou six mois après l'arrivée de Disney + prévue en mars prochain... Le service public abandonne donc le terrain. J'observe également que plus de cinq ans après l'arrivée de Netflix le service public ne dispose toujours pas d'une plateforme SVOD de vidéo à la demande et ne propose aucun film en replay...

Un deuxième exemple concerne Radio France et le chantier de la Maison de la Radio. Les nouvelles sont plutôt encourageantes de ce côté puisque la fin du chantier devrait avoir lieu, comme prévu l'année dernière, à l'été 2022. Par ailleurs, le coût final semble enfin maîtrisé puisque la dernière évaluation faite par l'entreprise évalue le coût du chantier à 580 millions d'euros en tenant compte des studios de création. C'est 20 millions d'euros de moins que ma propre estimation de l'année dernière. Cependant on peut regretter que l'État n'ait pas été en mesure de définir dans le PLF le montant et les modalités de sa contribution au financement du chantier pour 2020. Non seulement cette situation n'est pas confortable pour l'entreprise, mais elle ne me semble pas respectueuse du Parlement qui ne peut se prononcer sur ce financement dans le cadre du débat budgétaire. Enfin, on ne peut que déplorer l'idée de départ du projet de rénovation ayant consisté à maintenir les équipes dans les locaux pendant les travaux. Outre le fait que ce choix a été à l'origine des retards et du dérapage des coûts, il a contribué à dégrader le climat social, les personnels ne pouvant

concilier les contraintes de leur métier concernant le son avec les nuisances sonores inhérentes à un chantier d'une telle importance.

Un dernier exemple concerne notre audiovisuel extérieur. La réduction des crédits se traduit aujourd'hui par une réduction des zones de diffusion. TV5 Monde s'est retirée des réseaux câblés en Grande-Bretagne et prévoit de réduire sa couverture en Europe continentale, notamment en Italie, l'année prochaine. France 24 ne sera plus disponible sur les réseaux câblés en Amérique du Nord en 2020. J'y reviendrai tout à l'heure, mais je crois déjà nécessaire de regretter l'absence de réflexion stratégique sur notre audiovisuel extérieur. Nous vivons sur une fiction : vouloir maintenir une influence mondiale en accordant à nos opérateurs des moyens par nature limités issus de la CAP et donc financés par les téléspectateurs nationaux. Il est temps, à mon sens, de définir une stratégie ambitieuse et conquérante plus en phase avec nos moyens et nos intérêts stratégiques. Pour cela il faudrait certes procéder à des arbitrages de périmètre pour adapter nos objectifs à nos moyens, mais également augmenter ces mêmes moyens afin de défendre notre influence dans les zones vraiment stratégiques (l'Afrique, l'Asie et le Moyen-Orient). Je note toutefois l'extension de la diffusion en espagnol en Amérique latine.

Notre audiovisuel public est d'abord victime de ces « non-choix », sur le nombre de chaînes, sur le numérique, sur le chantier de Radio France, sur les zones d'influence dans le monde...

Si nous en sommes arrivés à cette situation, c'est d'abord parce que les tutelles – et donc les Gouvernements successifs – ont été incapables de définir une vision stratégique et de donner du sens au service public dans un monde numérique.

Pourtant, l'urgence à préserver des acteurs puissants est bien présente. Les plateformes américaines ne proposent pas d'information, elles n'ont pas non plus vocation à présenter un récit national à travers des émissions sur l'histoire et le patrimoine. En un mot, elles n'ont pas la charge de faire vivre le débat démocratique. France 3 et France Bleu ont ainsi prévu d'organiser plus de 800 débats à l'occasion des élections municipales. Voilà pourquoi, il nous faudra être vigilants dans le cadre du débat sur la loi audiovisuelle sur la préservation et le renforcement de nos acteurs nationaux, qu'il s'agisse des groupes de télévision comme des groupes de radio.

Dans ces conditions, je ne peux que regretter la baisse du tarif de 1 € de la contribution à l'audiovisuel public, prévue par l'article 31 du projet de loi de finances, qui intervient après le gel déjà décidé l'année dernière. Cette diminution des moyens va inévitablement contrarier l'accomplissement des missions de l'audiovisuel public.

Si je regrette cette baisse des moyens, je ne peux néanmoins pas m'y opposer, faute de redéfinition des missions et des priorités ; elle constitue l'unique moyen trouvé par l'État pour exiger des réformes dans l'organisation de ces entreprises.

Depuis 10 ans, le Législateur a fait son travail en accompagnant la hausse des moyens de l'audiovisuel public. Mais force est de constater que ces moyens ont d'abord servi à financer des coûts et des effectifs croissants et non à développer des offres innovantes. Depuis 2012, les effectifs de France Médias Monde ont ainsi augmenté de plus de 10 % et ceux de d'Arte de 7 %. À France Télévisions et à Radio France, c'est le nombre des cadres dirigeants et leurs salaires conséquents qui ont connu un vrai dynamisme selon les organisations syndicales.

On peut le déplorer, mais la politique d'austérité porte ses fruits. La présidente de France Télévisions expliquait il y a encore deux ans que l'entreprise était « à l'os » en matière d'effectifs. Sur la période 2018-2022, ce sont pourtant plus de 1 000 emplois nets qui seront supprimés et une économie de 100 millions d'euros qui pourra être réalisée. Cet effort est à souligner. À Radio France, le plan de départs devrait concerner près de 300 personnes. Cela est à souligner aussi.

Vous l'aurez compris, si je soutiens la réduction des moyens décidée pour provoquer des économies et rechercher une hausse de la productivité, je la déplore lorsqu'elle a pour effet de réduire l'ambition du service public tant en métropole, qu'en outre-mer et à l'international.

Quelques chiffres maintenant. Après avoir augmenté de 100 millions d'euros sur la période 2015-2017 puis baissé de 36,7 millions d'euros en 2018, et de 36,1 millions d'euros en 2019, les crédits consacrés à l'audiovisuel public baisseront de 69,2 millions d'euros en 2020 (soit une baisse de -1,8 %) pour représenter 3,71 milliards d'euros.

Cet effort se répartit comme suit : 60 millions d'euros pour France Télévisions, 5 millions d'euros pour Radio France, 2,2 millions d'euros pour Arte, 1 million d'euros pour France Médias Monde et pour l'INA, les moyens de TV5 Monde demeurant stables.

Lorsque l'on examine l'évolution des moyens de chaque entreprise depuis 2017, il n'est pas inutile de rappeler que si les crédits accordés à France Télévisions et Radio France ont fortement baissé, l'évolution demeure positive pour France Médias Monde (+3,7 millions d'euros) et Arte (+1 million d'euros). Je précise cela, car il serait inexact de laisser penser que France Médias Monde et Arte seraient plus mal traitées que les deux plus grosses sociétés de l'audiovisuel public. Elles sont plutôt préservées. Par contre, il est vrai que la tutelle ne leur donne pas les moyens de mettre en œuvre des ambitions croissantes, ce qui est évidemment différent.

C'est la raison pour laquelle je ne soutiendrai pas - à titre personnel, car nous n'avons pas à donner d'avis au nom de la commission - l'amendement adopté par la commission des finances qui vise à transférer près de 10 millions d'euros du budget de France Télévisions à celui de France Médias Monde. Notre audiovisuel extérieur a besoin, je l'ai dit, d'une vraie réflexion stratégique et d'arbitrages au plus haut niveau pour définir les contours d'une ambition raisonnable et réaliste. Son avenir ne peut dépendre d'une politique consistant à « déshabiller Pierre pour habiller Paul ».

Je rappelle à cet égard que le produit de la TOCE qui s'élevait à 266 millions d'euros en 2018 ne profite plus à l'audiovisuel public. La réforme de la CAP que nous avons proposée en 2015 avec une universalisation de son assiette se traduirait mécaniquement par environ 150 millions d'euros de ressources supplémentaires. Ce n'est donc pas une question d'argent, mais de choix. La majorité actuelle a fait le choix de réduire la voilure de la culture et de l'influence françaises et, en même temps, de continuer à revendiquer une ambition qui ne repose en fait sur aucune volonté politique réelle. Et c'est ce choix que je peux qualifier de technocratique et schizophrénique qui crée un trouble aujourd'hui, notamment auprès des salariés.

J'en viens maintenant à la situation des opérateurs. Celle de France Télévisions reste, comme l'année dernière, délicate. Comme je l'ai indiqué, le groupe doit faire face à un mur de 370 millions d'euros à financer. Les gisements de ressources ne sont pas nombreux.

L'accord de rupture conventionnelle collective doit se traduire à terme par une économie de 100 millions d'euros sur la masse salariale. Des économies à hauteur de 110 millions d'euros sont également prévues sur les programmes, notamment sur les émissions de flux. L'entreprise envisage d'augmenter ses recettes commerciales, notamment celles issues des coproductions et elle bénéficie d'une baisse de la taxe du CNC à hauteur de 20 millions d'euros.

Cette diète financière ne tarira pas cependant le rythme des nouveaux projets puisque le groupe vient de lancer une nouvelle plateforme éducative, Lumni, et que le projet de plateforme SVOD Salto est maintenant en développement après avoir reçu l'accord de l'Autorité de la concurrence.

Un mot du rapprochement en cours entre France 3 et France Bleu que j'avais longuement évoqué l'année dernière. Après la phase d'expérimentation conduite à Nice et Toulouse, le déploiement de 44 matinales communes a été décidé à l'horizon 2022. Après Guéret et Lille à la rentrée dernière, c'est Quimper qui est concerné ce mois-ci puis Aix-en-Provence le mois prochain, avant Saint-Etienne et Paris en janvier 2020. Des difficultés restent à résoudre concernant au moins 16 zones d'émission. Un problème plus structurel concerne l'absence de géolocalisation sur les box qui privent les téléspectateurs d'accès aux matinales communes. Le bilan qualitatif de ces matinales est encore indéfini. Les directions de France 3 et de France Bleu insistent sur le meilleur maillage et la satisfaction du public. Les syndicats considèrent que la valeur ajoutée éditoriale est très limitée et que la « qualité à l'écran » n'est pas au rendez-vous. Le succès de l'opération dépendra donc de la capacité des équipes à créer un média global de proximité à travers une offre numérique commune.

Les audiences de Radio France sont toujours excellentes et l'entreprise a réussi à rétablir l'équilibre de ses comptes en 2019, notamment grâce à la progression des recettes publicitaires. La transformation de l'entreprise a été engagée avec l'intégration des technologies numériques. La diffusion des podcasts sur tous les supports a permis de mieux faire connaître l'offre et d'augmenter l'audience en retour. Certaines antennes comme FIP ont été repositionnées. Le plan de réduction d'emplois concernera particulièrement les formations musicales. J'évoque depuis plusieurs années le problème posé par ces formations. Leur redimensionnement et leur repositionnement devraient permettre de mieux les valoriser dans des registres repensés. La baisse attendue de la ressource publique de 20 millions d'euros d'ici 2020 impose de ne pas relâcher les efforts sur la maîtrise de la masse salariale et la hausse de la productivité.

La situation d'Arte est toujours satisfaisante. L'audience, toujours en progrès, atteint maintenant 2,6 % tandis que les résultats sur Internet ne cessent d'augmenter. Le développement de l'offre multilingue permet à 70 % des Européens de regarder la chaîne culturelle dans leur propre langue. La chaîne franco-allemande devient petit à petit la chaîne européenne publique de référence. Sur le plan budgétaire, la baisse de la ressource publique de 2,2 millions d'euros sera neutralisée par la baisse de la taxe du Centre national du cinéma (CNC). Cette stabilité était essentielle au moment où les Allemands définissaient leur propre financement quadriennal d'Arte Deutschland.

La situation de France Médias Monde demeure compliquée, car le groupe est confronté à des acteurs soutenus par des États qui donnent la priorité au *soft power*. Le groupe s'inquiète des conséquences des économies envisagées d'ici 2022 qui pourraient contraindre le développement en Afrique, notamment sur la TNT. L'entreprise essaie de limiter au minimum ses frais de fonctionnement en renégociant ses loyers, par exemple. On mesure bien

le caractère inadapté des coupes budgétaires dans un univers international fait d'hyperconcurrence géopolitique.

TV5 Monde est confronté à la même problématique. Le développement est mondial, notamment en Inde. Mais la chaîne francophone doit limiter sa distribution, par exemple au Brésil, pour économiser des frais de diffusion. Les équipements de TV5 Monde ont vieilli, ce qui occasionne de nombreux problèmes techniques. Cette situation tendue n'empêche pas TV5 Monde de se projeter dans l'avenir en préparant une plateforme gratuite dont le développement a été confié à Radio-Canada.

La baisse des moyens de l'INA servira en 2020 à préserver ceux d'Arte dans le cadre de la négociation quadriennale franco-allemande. L'institut poursuit son adaptation, ce qui passe par une réduction des effectifs et l'amélioration de son offre. Je note que l'INA est très satisfaite de faire partie de la holding et qu'elle se donne pour mission de renforcer le caractère distinctif du média public.

Le regard que je porte sur ce budget est partagé. Il tient aussi compte du projet de loi que nous allons bientôt examiner. La création d'une gouvernance commune n'est pas suffisante, mais c'est une condition nécessaire à la préservation de l'audiovisuel public à l'heure du numérique. Les principales difficultés rencontrées tiennent à l'absence de vision stratégique des tutelles, ce sera donc au président ou à la présidente de France Médias de concourir au développement de cette vision et de veiller à sa mise en œuvre.

Dans le titre III du projet de loi que nous examinerons au printemps, un chapitre entier est prévu pour redéfinir les missions de l'audiovisuel public. Ce sera le moment de faire preuve d'imagination et d'audace pour réorienter notre service public vers des missions plus différenciées dans le paysage de plus en plus dense de l'offre privée et de viser une plus grande appropriation par nos concitoyens de leur audiovisuel public.

Je pense que des moyens nouveaux devront alors lui être accordés pour développer des projets prioritaires. C'est seulement ainsi que nous pourrons définir une ambition nouvelle.

Dans ces conditions, le présent budget apparaît comme le dernier d'un temps bientôt révolu où les entreprises de l'audiovisuel public étaient encore séparées et parfois concurrentes. Je vous propose de clore cette époque en donnant un avis favorable à l'adoption de ces crédits en acceptant, à regret, l'idée que la redéfinition des moyens n'interviendra pas avant la réforme de la CAP.

M. André Gattolin. – Je félicite le rapporteur pour son travail. Il a évoqué l'avant-projet de loi sur la communication audiovisuelle et sur la souveraineté culturelle à l'heure du numérique. Je ne me suis pas gêné pour faire remonter au Gouvernement mes remarques sur les manques. Je suis tout à fait d'accord sur la question des missions assignées aux entreprises. Que voulons-nous faire de l'audiovisuel et de l'audiovisuel public en particulier ? Tel devrait être le point de départ de la réflexion. Les articles 43 et 44 vont plus loin que l'existant, mais restent insuffisants. Certes, tout ne peut pas figurer dans la loi, mais au moins nous devons expliquer l'esprit de la réforme, dire ce que l'on veut faire par rapport aux citoyens, qui contribuent à l'audiovisuel public, ou aux téléspectateurs. Il sera donc important que nous exprimions, bien avant le débat qui aura lieu au printemps, nos attentes en ce domaine.

Il manque à l'audiovisuel public une charte sur les missions, mais aussi les valeurs de l'entreprise, comme cela existe au Royaume-Uni ou en Islande. Il importe aussi de constituer une instance de suivi et d'évaluation du cahier des charges. Le rapporteur n'a pas évoqué la question de la nomination du président. Si j'approuve le système de nomination par le conseil d'administration, avec une validation par les commissions compétentes du Parlement, je m'étonne de la survivance d'une validation par le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Les parlementaires ne seront plus représentés dans les organes de direction des entreprises audiovisuelles publiques, ce qui est une bonne chose, car cela renforce notre capacité de contrôle, et je ne comprends pas que le premier organe de contrôle, le CSA, continue à avoir un pouvoir de veto sur la nomination du président. Ce n'est pas acceptable. Il en va de la séparation des pouvoirs, entre le pouvoir de nomination et de contrôle.

Je diverge aussi de l'analyse du rapporteur sur l'audiovisuel extérieur. La question des moyens est évidemment importante, mais celle de la stratégie l'est encore plus. Nous continuons à faire la radio ou la télévision de papa, avec une diffusion linéaire classique. On se bat pour obtenir des fréquences FM en Afrique ou en Asie, ce qui ne nous permet pas d'assurer l'indépendance des contenus par rapport aux États qui nous les accordent. En Afrique, l'influence de médias francophones comme Sputnik ou Chine Nouvelle est devenue dominante dans les zones francophones. Ceux qui écoutent RFI sur la bande FM ont souvent plus de 65 ans, et l'audience est très faible... Il faut donc poser la question de l'orientation stratégique des médias avant de poser la question des moyens.

J'ai aussi quelques doutes sur le développement linguistique. Il nous appartient de défendre la francophonie. Diffuser des émissions en arabe ou en anglais, c'est bien, mais était-il opportun de lancer une diffusion en espagnol si les émissions ne sont pas de qualité. Je songe aux erreurs récurrentes dans les bulletins d'informations de France 24 en français... Je préférerais que la qualité de l'antenne soit renforcée avant de lancer des diffusions dans d'autres langues.

M. David Assouline. – Je souscris à plusieurs observations du rapporteur, mais je suis surpris par son grand écart entre son analyse et sa conclusion... Ce budget traduit une baisse généralisée des crédits. Il incite un certain nombre de collègues parlementaires, qui sont plus attentifs au sort de telle ou telle chaîne et qui souhaitent en augmenter les moyens, à aller chercher des crédits ici ou là, dans une enveloppe contrainte, au risque de déshabiller Pierre pour habiller Paul...

Hier, dans l'hémicycle, nous avons eu la possibilité de maintenir la CAP à son niveau. Il s'en est fallu de peu que l'on ne réussisse. Cela s'est joué à quelques voix et je tiens à remercier le groupe centriste qui a voté mon amendement. Monsieur le rapporteur, je ne comprends pas comment vous avez pu accepter cette baisse, alors que vous portez la voix de notre commission et que vous dénoncez les manipulations excessives des crédits ! On ne nous a toujours pas transmis le rapport que vous avez été l'un des premiers à demander, à travers le combat que l'on a mené ensemble, pour une réforme de la CAP. La réforme n'est pas encore annoncée que déjà l'on réduit les moyens... C'est une mauvaise méthode. Comment ferons-nous, si au cours de la discussion de la réforme l'audiovisuel public, on constate qu'il faut renforcer les moyens de tel ou tel volet ? La baisse de la redevance d'un euro, c'est 30 millions d'euros de moins chaque année pour l'audiovisuel public ! Je n'arrive pas à comprendre la position du rapporteur...

Dans le privé, il est fréquent qu'une entreprise, pourtant en bonne santé, licencie, car cela fait monter son cours de bourse. Mais je suis surpris que l'on fasse de même dans le

public ! Comment justifier cette baisse d'un euro de la CAP ? Celle-ci nous prive de ressources pour soutenir Radio France ou France Médias Monde, chère à M. Karoutchi, sans ponctionner les crédits de France Télévisions. Mon amendement nous donnait des marges de manœuvre sans être déclaré irrecevable au titre l'article 40 de la Constitution.

Je n'accepte pas le présupposé idéologique du rapporteur selon lequel les réformes ne se feront que si les opérateurs sont contraints financièrement. Radio France est un parfait contre-exemple. Elle a connu une réorganisation d'ampleur en 2015, qui a provoqué une longue grève. La société ne vit pas sur ses acquis et est en pointe dans le numérique. On ne peut pas dire que France Télévision n'a rien fait, et ne s'est pas rationalisée : plateforme éducative, plateforme commune avec le privé pour faire face aux GAFAs, sans parler des deux plans de départs volontaires depuis 2012... Il faut encourager, pas obliger sans aucune vision ni même respect, par l'État, du COM ! Je partage plusieurs de vos constats, mais arrive à la conclusion inverse : on ne peut pas voter ces crédits, nous qui avons toujours dit qu'il fallait défendre la CAP, surtout depuis qu'il n'y a plus de publicité. C'est la première fois de son histoire qu'on la fait baisser.

M. Michel Laugier. – Je partage beaucoup de constats du rapport. Le budget devrait être axé sur 2020, mais nous sommes déjà dans l'après-2020, à la veille de la grande évolution que nous attendons depuis longtemps. Certains choix de l'État sont déraisonnables, et le management par le stress budgétaire n'est pas la bonne méthode, pas plus que celle qui consiste à déshabiller Jean-Pierre pour habiller André ! J'observe tout de même que le Sénat a été entendu : le texte qui nous sera présenté au printemps s'inspire du rapport Leleux-Gattolin. Je souhaite que l'audiovisuel extérieur soit mieux mis en avant, d'autant que nos voisins mettent plus de moyens que nous dans le leur. Je regrette la baisse de la CAP, malvenue alors que nous allons faire bouger les choses l'an prochain. Cette baisse est surtout symbolique, et relève d'une approche hypercomptable plus que d'une vision quelconque. De plus, la loi audiovisuelle arrive, et nous sommes en pleine réforme de la fiscalité locale. Il y a donc encore des efforts à faire – mais c'est le dernier budget de l'ancien monde... Nous verrons l'an prochain, donc !

M. Pierre Ouzoulias. – Nous partageons l'essentiel de votre rapport. Il importe de dire au personnel des sociétés de l'audiovisuel public que, dans un monde où l'esprit critique est essentiel, son travail a une valeur démocratique fondamentale. Les salariés ont fait d'énormes efforts pour que l'audiovisuel public regagne des parts de marché. C'est un bonheur de voir l'augmentation des audiences – inédite – de France Culture ou d'Arte. Notre commission doit envoyer à tous les salariés un message de gratitude : dans la lutte contre les Gafam et la désinformation, le service public apporte un plus, qui aide la démocratie. Il faut aussi reconnaître que, quand on fait mieux avec moins de postes, c'est qu'il y a un énorme gain de compétitivité. Or on place ce personnel sur une trajectoire de baisse de la dépense publique, ce qui est très démobilisateur. D'un point de vue moral, un bon travail doit être récompensé par une stabilité des crédits. J'imagine bien le désarroi des salariés, en grève. Nous ne voterons pas ces crédits.

M. Claude Malhuret. – Ce budget est une étape dans l'attente de la réforme annoncée. Il s'agit de poursuivre la transformation numérique du secteur, dans un contexte budgétaire très contraint. Nous serons attentifs à la réforme du CNC, car le secteur fait face à une forte concurrence. Le maintien des dispositifs fiscaux est une nécessité pour soutenir les entreprises de production, notamment le cinéma indépendant, et inverser la tendance à la délocalisation des tournages, vers la Belgique par exemple. Les crédits du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public » sont en baisse de 70 millions d'euros, soit 2 %.

L'essentiel de l'effort demandé se concentre sur France Télévisions. Nous saluons la relative stabilité du budget consacré au financement des chaînes Arte France et TV5 Monde. Le budget de Radio France sera doté en 2020 de 600 millions d'euros. L'effort financier demandé à l'entreprise va se poursuivre jusqu'en 2022, ce qui se traduira par une diminution de sa masse salariale. La question du devenir des deux principaux orchestres de Radio France reste en suspens. Si la Cour des comptes préconise leur fusion, une redéfinition de leurs identités respectives pourrait représenter une alternative. Le répertoire de l'orchestre philharmonique pourrait être plus étendu, par exemple. Dans l'attente de la réforme prochaine, nous suivrons l'avis du rapporteur et voterons en faveur des crédits présentés par le Gouvernement.

Mme Françoise Laborde. – La première partie du rapport est politique, et en avance par rapport au texte à venir. De l'audace ? Nous aurons sûrement nombre d'idées. Encore faudra-t-il les mettre en forme. Fin d'un cycle, croisée des chemins : le budget pour 2021 sera capital. Pour 2020, le ministre nous avait dit que les crédits de l'audiovisuel extérieur resteraient stables et que, pour le reste, il faudrait faire des économies tout en conservant la qualité. Ce sera, une fois de plus, les vases communicants... La baisse d'un euro est stupide, et l'image donnée n'est pas satisfaisante. Nous ne participerons pas au vote, et nous déciderons en séance.

Mme Claudine Lepage. – L'audiovisuel extérieur est un vecteur d'influence et un outil de notre diplomatie. Il joue un rôle indispensable. Or, nous n'y consacrons pas les moyens nécessaires. Le budget de la BBC est de 436 millions d'euros, celui de la *Deutsche Welle* de 350 millions d'euros ; chez nous, c'est 255 millions d'euros ! Il est de bon ton de dire qu'on peut faire mieux avec toujours moins, mais il y a des limites. Oui, FMM doit réduire la voilure. Pourtant, sa notoriété a crû de 50 %. M. Gattolin a été cruel avec France 24 et RFI, mais France 24 a beaucoup progressé ces dernières années – et les erreurs mentionnées se produisent aussi ailleurs. Et RFI reste un média de référence, notamment en Afrique, malgré la concurrence russe ou chinoise. Pour les auditeurs qui ne parlent pas français, il faut les amener vers la francophonie en leur parlant dans leur langue. FMM a fait des efforts de réduction des coûts – notamment sur les loyers – et les salaires, mais a dû augmenter ses dépenses de sécurité après un piratage par des hackers russes et ukrainiens. Elle met en place des projets communs avec l'AFD, ou des projets à financements européens. Elle fait donc de gros efforts. La baisse de la CAP est aussi incompréhensible que nuisible. La présidente de FMM l'a dit : le coût de diffusion est faible, mais l'impact est fort.

Mme Dominique Vérien. – Un euro, c'est un café par an... Or l'audiovisuel public avait bien besoin de ces 30 millions d'euros. Nous craignons que la région ne prenne en main France Bleu, par volonté dogmatique ; c'est en fait une complexité technique qui est apparue à travers ces rapprochements. Or, en Bourgogne-France-Comté, France 3 région, c'est France 3 Dijon, car les distances sont trop longues pour que les déplacements en départements soient nombreux. Les matinales communes étaient une bonne idée, mais les box ne peuvent pas distinguer quel canal recevoir. Un peu de recherche et d'argent pourraient résoudre ce problème technique, qui risque sinon de faire périr les France Bleu départementales.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Bravo pour ce rapport, qui comporte des formules heureuses, comme celle de gestion par « le stress budgétaire ». C'est vrai que, depuis trois ans, on ne parle ni projet, ni mission, ni valeur, ni même sens : on ne fait que mettre sous pression permanente ces entreprises. Des gains de productivité sont certes nécessaires, pour dégager des moyens à réinjecter dans la transition numérique, afin de

pouvoir faire face à la déferlante des GAFAs. Mais, pour entraîner le personnel, il faut donner du sens à la réforme, en disant où l'on veut aller. Cela manque.

De plus, aucun modèle économique n'est énoncé, d'où le vague qui préside à l'évolution de la CAP : désindexation l'an dernier, baisse cette année... Et M. Darmanin a déclaré qu'il fallait la supprimer. Ce yo-yo envoie un signal très négatif, qui est contraire à nos convictions. MM. Leleux et Gattolin ont préconisé en 2015 l'élargissement de l'assiette de la CAP, voire la suppression de la publicité, et même des taxes affectées, pour clarifier le modèle de financement.

En 2019, c'est sur ma proposition que nous avons changé le nom de redevance en CAP, pour rendre évident qu'il s'agit d'une contribution à la constitution des archives de l'audiovisuel, ou à d'autres missions éducatives, ou au financement des orchestres. Ce signal positif va disparaître si l'on assimile la CAP à un impôt. Avec la réforme de la TH, à laquelle est adossée la CAP, il y a une anxiété supplémentaire. Quant à la désindexation, elle est contre-productive, quand bien même elle produit plus que l'inflation. Le niveau de la redevance reste le plus bas d'Europe, et c'était une façon indolore d'en faire remonter le niveau.

J'ai trouvé M. Gattolin bien sévère avec FMM. La francophonie peut aussi s'appuyer sur des langues transparentes car proches du français, comme en Amérique latine.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Ce débat rend ma tâche délicate. Je partage la majorité des observations que vous avez faites, tout comme vous avez été nombreux à reconnaître que beaucoup de constats du rapport étaient exacts. Je partage également vos craintes et vos critiques. Mais, dans le débat politique, il y a un moment où le choix n'est plus multiple : il faut savoir dire oui ou non. La conclusion que je vous ai proposée, j'y suis arrivé à regret.

Une trajectoire a été proposée depuis deux ans, et nous l'avons votée dans ses étapes. Les ressources des acteurs de l'audiovisuel public ont diminué sensiblement en 2018 et 2019. Cela ne s'est pas fait ressentir sur la CAP, mais cela a servi de variable d'ajustement pour diminuer les moyens publics de France Télévisions et Radio France. Nous poursuivons sur cette trajectoire, mais nous sommes à l'os, et la contrainte exercée sur l'audiovisuel public pour l'obliger à faire ses réformes structurelles passe par une limitation temporaire. On peut regretter cette stratégie, mais force est de constater que, dans les collectivités publiques, c'est sous la contrainte qu'on arrive à se réformer. Il n'est pas illégitime de dire que l'audiovisuel public peut contribuer à l'effort de réduction des dépenses publiques, d'autant que ses ressources ont augmenté largement plus que l'inflation, et que les excédents ont été davantage affectés à nourrir la structure qu'à développer de nouveaux projets. Les ambitions de renouvellement des missions de l'audiovisuel public sont apparues récemment, depuis que la contrainte s'exerce, ce qui a ouvert une période de transformation. Je ne préconise d'ailleurs d'augmentation des moyens en 2021 et 2022 que sous réserve que le surplus soit affecté non pas aux structures, mais à des choix stratégiques. La réforme de la CAP que nous proposons pourrait à la fois augmenter le montant de la ressource et diminuer le tarif de la CAP. Nous pourrions alors affecter cette masse à la stratégie et aux missions, et non pas au gonflement des structures.

Bref, il faut savoir dire oui ou non.

M. David Assouline. – De Gaulle avait dit non !

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur. – Vu la situation financière actuelle, nous ne pouvons pas refuser une baisse de la CAP, d'autant que la trajectoire était connue par les opérateurs, et qu'ils s'y sont déjà adaptés. Si nous avons ajouté hier les 25 millions d'euros liés à la diminution, nous aurions pu faire bien des choses : des choix stratégiques, justement ! Vous avez évoqué la future loi. Nous n'y sommes pas encore, mais je regrette qu'aucun modèle économique n'y soit associé, alors qu'il s'agit d'une réforme qui se veut révolutionnaire. L'État va ajouter 20 millions d'euros en 2020 sur le chantier de Radio France.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Dans la mesure où la question du modèle économique n'est pas abordée dans l'avant-projet de loi, je propose que nous nous emparions du sujet, par exemple en organisant des tables rondes.

Nous sommes arrivés au terme de l'examen des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » et nous devons maintenant voter. Je vous rappelle que nos trois rapporteurs, à savoir Françoise Laborde et Michel Laugier - qui nous ont présenté leurs rapports sur les industries culturelles et la presse il y a quinze jours - et Jean-Pierre Leleux nous proposent tous les trois de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

M. David Assouline. – Sur quoi vote-t-on : les crédits de la mission ou les avis de nos rapporteurs ? Il faudrait, à l'avenir, que nous soyons mieux informés sur la nature de nos votes.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis. – Chaque année nous avons le même débat, car les avis peuvent diverger en fonction des rapporteurs.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vais mettre aux voix l'avis à donner sur la mission « Médias, livre et industries culturelles » dans son ensemble.

M. Michel Laugier. – Le groupe UC sera favorable à l'adoption des crédits de la mission, mais s'abstiendra sur l'audiovisuel.

Mme Françoise Laborde. – Le groupe RDSE ne prendra pas part au vote aujourd'hui, car se prononcer sur les avis revient à se prononcer sur les crédits.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles ».

La réunion est close à 10 h 25.

Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Sport, Jeunesse et vie associative » - Crédits « Sport » et « Jeunesse et vie associative » - Examen du rapport pour avis

La réunion est ouverte à 10 h 25.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous en venons à l'examen des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », présenté successivement par nos collègues rapporteurs pour avis Jean-Jacques Lozach et Jacques-Bernard Magner.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis. – Le ministère des sports poursuivra en 2020 sa mue entamée en 2017 dans un contexte marqué par la préparation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

L'année dernière, avec le PLF 2019, c'est l'intégration du CNDS dans la nouvelle Agence nationale du sport (ANS) qui a été engagée. Je rappelle que ce changement majeur a été décidé sans débat préalable au Parlement mais à l'issue d'une simple concertation associant l'État, le mouvement sportif, les collectivités territoriales et le monde économique.

Ce « contournement » initial du Parlement n'a pas été sans conséquences puisque les statuts de l'ANS - approuvés par un arrêté ministériel du 20 avril 2019 - ont immédiatement fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État de la part de l'Association professionnelle de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (APIGJS) et du Syndicat national des inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports (SNIGJS). Il a fallu que le Gouvernement intègre *in extremis* dans le projet de loi relatif aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 déposé en juin dernier au Sénat une disposition de sécurisation juridique de l'Agence nationale du sport pour éviter tout risque de remise en cause. L'examen de ce texte a également été l'occasion pour le Sénat de préciser la gouvernance territoriale de l'ANS, ce qui était indispensable.

À l'issue de ces évolutions fondamentales, le budget du ministère des sports se compose donc de deux programmes. Le programme 219 « Sport » destiné à financer les actions du ministère et la part étatique du financement de l'Agence nationale du sport et le programme 350 consacré aux infrastructures des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

La hausse apparente du programme « sport » (+ 115 M€ si l'on s'en tient aux crédits votés par le Parlement pour 2019) n'est liée qu'au transfert de 120 M€ permettant de financer les rémunérations et cotisations sociales des CTS (ils étaient préalablement budgétés au programme 124).

Le programme 219 se voit doté - à périmètre constant - d'un montant identique de crédits à celui de l'année dernière, soit 312 M€ en crédits de paiement. Le programme connaît cependant une mesure de périmètre avec l'intégration des dépenses de personnel des conseillers techniques sportifs (CTS) pour un montant de 120,8 M€ ce qui porte les crédits du programme 219 à périmètre courant à 434,7 M€ en crédits de paiement.

Permettez-moi de m'arrêter un instant sur cette mesure car cette évolution constitue, en réalité, un préalable au transfert des CTS en dehors du ministère. On peut remarquer que d'une part, le Gouvernement a confié une mission à des tiers de confiance chargés de définir des scénarii d'évolution pour l'avenir des CTS mais que, d'autre part, sans attendre le résultat de cette mission, il se met en situation de mener à son terme le transfert de ce corps de fonctionnaires.

La rencontre organisée au Sénat le mois dernier avec les tiers de confiance, Yann Cucherat et Alain Resplandy-Bernard, a confirmé notre sentiment concernant l'insuffisance de la fonction RH au sein du corps des CTS et une formation continue lacunaire.

Parmi les pistes envisagées, entre le statu quo dont le Gouvernement ne veut pas et l'extinction du corps qui a suscité la crise que l'on sait, une voie médiane pourrait consister à « resserrer » le corps des CTS autour des DTN et des entraîneurs nationaux et à le doter

d'une véritable fonction RH. Cette piste pourrait se révéler intéressante, notamment si une articulation intelligente était trouvée avec l'ANS, mais elle demeure une hypothèse lointaine compte tenu des obstacles à lever pour clarifier le projet. Était-il bien nécessaire dans ces conditions de prévoir dès maintenant d'intégrer les crédits propres aux CTS dans le programme 219 ?

En déstabilisant le corps des CTS à quelques mois des jeux de Tokyo, le Gouvernement a pris un risque considérable qui pourrait avoir des conséquences jusqu'en 2024. Aujourd'hui, de nombreux entraîneurs sont sollicités par des pays étrangers et nos équipes olympiques apparaissent très fragilisées alors que se profile une échéance majeure. On ne peut réformer en faisant l'économie d'un débat approfondi. Je souhaite que le travail des tiers de confiance soit l'occasion d'un changement de méthode.

L'année dernière j'attirais votre attention sur la nécessité d'actualiser, de moderniser le modèle sportif français, en intégrant le phénomène de mondialisation, l'hyper-médiatisation, la diplomatie sportive. J'insistais également sur la nécessité pour les services du ministère de recentrer leur action sur les missions de stratégie, de régulation, de réglementation et de contrôle, notamment éthique. Ce travail de refondation n'est pas achevé aujourd'hui – c'est une litote – et on ne peut que s'en inquiéter pour l'avenir du sport français.

Le ministère des sports a perdu ses compétences en matière de sport pour tous et de haute performance au profit de l'ANS, il a été largement dessaisi de l'organisation des jeux Olympiques au profit de la DIJOP. Son administration déconcentrée est appelée à rejoindre le giron des rectorats. Son inspection générale a fusionné avec celle de l'éducation nationale et de la recherche. Dans ces conditions, que va-t-il rester du ministère ?

On peut dès à présent s'interroger sur le poids réel du ministère dans la conduite de la politique sportive. On nous annonce depuis des mois le dépôt imminent d'un grand projet de loi « sport & société », or le calendrier de l'année 2020 semble déjà très chargé, en particulier au premier semestre.

Sans attendre ce « grand texte », le Premier ministre a réuni un comité interministériel le 4 novembre dernier qui a annoncé 170 mesures sportives dans le cadre des JO qui touchent à tous les aspects de la vie sociale, je vous en cite quelques-unes : favoriser l'exercice physique chez les séniors, développer le sport au sein des entreprises, augmenter la pratique sportive des personnes en situation de handicap, renforcer l'offre de formation aux métiers du sport... On peut soutenir l'ensemble de ces mesures tout en s'interrogeant sur la pertinence de les promouvoir au titre du plan Héritage Paris 2024. Je regrette que s'installe une forme de confusion entre ce qui relève de la politique du sport, y compris au niveau interministériel, et la préparation d'un grand événement sportif international qui n'a que peu à voir avec la « valorisation de la filière bois » (proposition 103) et la « valorisation du patrimoine gastronomique français » (proposition 120).

« *Qui trop embrasse mal étreint* » dit le dicton. À certains égards, le Gouvernement donne le sentiment d'organiser en 2024 davantage une exposition universelle que des jeux Olympiques ; le rang de la France aux championnats du monde d'athlétisme de Doha en septembre dernier (24^{ème} derrière des pays comme la Norvège ou l'Estonie...) devrait pourtant nous inquiéter. Il est sans doute déjà trop tard pour redresser la barre pour les jeux de Tokyo, mais des inflexions sont encore possibles et souhaitables pour 2024 ; j'y reviendrai en évoquant l'Insep.

Pour en rester aux jeux Olympiques et Paralympiques, si nos athlètes connaissent une préparation contrariée, ce n'est pas le cas des infrastructures nécessaires pour organiser l'événement. Le Premier ministre a posé au début du mois la première pierre du Village olympique et le comité interministériel que j'évoquais à l'instant a également prévu des mesures pertinentes à l'image du programme prioritaire de recherche pour la haute performance sportive doté de 20 M€ (proposition 51) et le « renforcement de la dimension éthique de l'organisation des GESI » (proposition 156).

Concernant les équipements olympiques, le directeur général de la Solideo, Nicolas Ferrand, estime que : « *les besoins exprimés ont été pris en compte* ». L'année 2019 a été consacrée à la sécurisation des emprises foncières nécessaires (village olympique, village des médias, centre aquatique olympique, Aréna II...) et au phasage des travaux. Le patron de la Solideo considère ainsi que, même en tenant compte des aléas imprévisibles, l'échéance de 2024 sera tenue. Le système est déjà sous tension avec 29 maîtres d'ouvrage et 40 « objets » à livrer. Nicolas Ferrand nous a indiqué que près de 82 % de l'enveloppe de 1,676 milliard d'euros (valeur 2016) avait fait l'objet d'une contractualisation avec les maître d'ouvrages, ce qui a permis de déterminer les calendriers des chantiers. Certains choix restent néanmoins à faire concernant les entreprises qui auront la charge de construire le Centre aquatique olympique (CAO), l'Aréna II, les équipements nécessaires pour accueillir la voile à Marseille...

Le Gouvernement a souhaité que les villages des athlètes et des médias servent de démonstrateurs de l'excellence sociale et environnementale française pour préparer la ville de 2040/2050. Il considère que c'est important pour démontrer l'utilité de ces investissements aux yeux des Français. Ces chantiers mobilisent déjà 187,6 M€ (dont 58,3 M€ apportés par les collectivités territoriales) sur un coût total prévu de 932,8 M€.

Un mot sur le Centre aquatique olympique qui comprendra des équipements modulables. Compte tenu des bassins d'entraînement, ce ne sont pas moins de 8 piscines qui constitueront l'héritage aquatique pour le département de la Seine-Saint-Denis. Le plan de financement s'établit à 90 M€.

Permettez-moi de m'arrêter un instant sur le Stade de France. C'est probablement la principale déception concernant les équipements. Les deux concessionnaires avaient proposé d'anticiper la fin de la concession prévue en 2025 et ils étaient prêts à engager une rénovation totale de plusieurs centaines de millions d'euros dans le cadre d'un nouveau tour de table. Plusieurs arguments pouvaient plaider en faveur de ce choix dès aujourd'hui. L'État souhaite se désengager et seules les fédérations de football et de rugby ont intérêt à devenir propriétaires de l'enceinte avec le soutien d'un troisième partenaire technique chargé de la gestion et de la maintenance. Il n'existe pas de véritable alternative, contrairement à ce que laisse entendre un rapport commandé au cabinet Roland Berger. Dans ces conditions, il aurait fait sens d'anticiper la fin de la concession pour profiter de l'effet « JO » afin de doter la France d'une enceinte aux standards internationaux d'aujourd'hui en termes de couverture de toit, de connexion aux médias numériques et d'hospitalités. Au lieu de cela, non seulement le projet de rénovation intégrale a été abandonné, mais même l'enveloppe de 70 M€ prévue dans le dossier de candidature pour opérer un « lifting » du stade a été divisée par deux. Il y a tout lieu de penser que le stade olympique sera le parent pauvre de ces jeux, ce qui serait inédit.

Pour en terminer avec les investissements dans les infrastructures, on peut observer que les crédits du programme 350 doublent d'une année sur l'autre pour atteindre 129,3 millions d'euros en 2020.

J'en viens maintenant au financement de l'Agence nationale du sport. Lors de sa constitution, le mouvement sportif estimait les moyens de l'État nécessaires à son fonctionnement entre 350 et 400 millions d'euros. L'enveloppe qui lui sera allouée atteindra péniblement les 284 millions d'euros sachant qu'elle devra, en outre, financer ses charges de fonctionnement sur son fonds de roulement (7 M€). Cette somme de 284 millions d'euros correspond d'une part à une subvention de 137,6 millions d'euros en provenance du programme 219 et d'autre part à 146,4 millions d'euros issus du produit des taxes précédemment affectées au CNDS.

Concernant l'utilisation des moyens, l'ANS devrait consacrer 90 M€ à la haute performance et au haut niveau et 194 M€ au développement des pratiques sportives pour tous.

L'Agence est encore dans une phase de montée en puissance. Elle bénéficie pour 2020 d'un plafond d'emplois de 42 ETP et s'est mise en quête de nouveaux locaux. Elle vient de récupérer l'attribution des aides personnalisées aux athlètes et elle s'acquitte des engagements du CNDS dont certains devraient durer encore une dizaine d'années.

Le principal chantier de l'Agence concerne aujourd'hui les projets sportifs fédéraux (PSF) qui visent à déléguer aux fédérations le soin de distribuer les subventions aux clubs. À titre d'expérimentation, 28 fédérations et le CNOSF ont inauguré cette nouvelle organisation en 2019. Le bilan de ces PSF est positif, les fédérations estimant qu'elles ont ainsi pu resserrer leurs liens avec les clubs. Le CNOSF estime que l'effet de levier est important puisqu'aux 50 M€ mobilisés par l'Agence, s'ajoutent 200 M€ accordés par les collectivités territoriales, les fédérations pouvant également abonder les crédits de l'Agence. Les PSF seront généralisés en 2020, ce qui nécessite un effort de formation des fédérations qui trouvent encore la démarche complexe.

Concernant le financement des équipements sportifs, l'ANS a reçu près de 600 dossiers dont 250 ont été retenus à l'issue d'une procédure privilégiant la recherche du consensus autour de deux critères, la plus-value sportive et la solidité financière.

L'ANS prévoit de déployer en 2020 son action territoriale. Le premier semestre permettra d'élaborer des diagnostics par territoires et par régions. Ces diagnostics devront permettre aux conférences régionales du sport d'élaborer leur projet sportif territorial (PST). Les conférences des financeurs du sport pourront ensuite être installées. Si la question du périmètre de ces conférences est encore en débat, les dirigeants de l'ANS reconnaissent la pertinence d'établir des périmètres de référence au niveau départemental et métropolitain, comme le proposent nos collègues Claude Kern et Christian Manable.

J'en viens maintenant au sport de haut niveau et à la lutte contre le dopage.

Le budget de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (Insep) porté par le programme 219 baisse de - 2,1 % en 2020 à 22,9 M€. Cette baisse trouve son origine dans le transfert de la mission d'optimisation de la performance de l'Insep vers l'ANS qui a concerné 8 ETP.

La direction générale de l'Insep a pu mener cette année son projet de remise à plat de la restauration afin de l'adapter aux besoins des sportifs. Cette évolution a nécessité une modification du contrat de PPP, le surcoût de 1,6 M€ ayant été financé sur la trésorerie de l'Insep.

Le développement du réseau « Grand Insep » se poursuit avec 23 établissements labellisés. Le réseau vise à apporter une plus-value à travers l'expertise et la transversalité pour mieux accompagner les athlètes.

L'Insep souhaite également développer le mécénat afin de compléter ses équipements. Les besoins financiers sont estimés entre 8 et 10 M€ pour construire notamment un terrain multisports et une salle dotée de capteurs.

Au-delà de la question des moyens, permettez-moi de m'interroger sur la place de l'Insep dans le réseau de la haute performance sportive. La création de l'Agence nationale du sport change radicalement la donne et l'Insep est devenu un simple opérateur. Comment, dès lors, articuler la stratégie qui relève du manager de la haute performance avec sa mise en œuvre par la direction de l'Insep ? Une réflexion sur cette gouvernance semble s'imposer afin d'établir une réelle cohérence dans le fonctionnement du réseau de la haute performance.

Cette question de la cohérence concerne également les Creps. Leurs moyens s'établiront en hausse à 56,6 M€ pour permettre une revalorisation de la subvention destinée aux personnels et l'accueil de 500 bacheliers dans des formations d'éducateurs sportifs.

Concernant la lutte contre le dopage, la situation de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) demeure complexe. Sur le plan budgétaire, l'agence devrait connaître un léger mieux avec des moyens en hausse de + 7,5 %. Par ailleurs 1,7 M€ est inscrit sur le programme 350 pour financer le déménagement, mais curieusement aucun crédit de paiement n'est prévu en vis-à-vis de ces autorisations d'engagement. Un débat existe entre l'agence et le ministère sur une enveloppe de 0,7 M€ et c'est un enjeu du débat au Sénat de préciser les modalités d'attribution de ces moyens.

Le choix de Saclay pour accueillir le nouveau laboratoire s'est enfin imposé, mais le déménagement sur le nouveau site prendra du temps ; or, le conseil régional d'Île-de-France souhaite récupérer rapidement le site du laboratoire actuel à Chatenay-Malabry pour le rénover, ce qui pourrait obliger l'AFLD à trouver un site provisoire pour accueillir son laboratoire. Une telle issue constituerait une perte d'énergie considérable pour l'agence à un moment où celle-ci doit précisément revoir le modèle économique du laboratoire pour lui permettre de dégager des ressources. On ne peut que souhaiter qu'un compromis soit trouvé avec le conseil régional.

Que doit-on penser au final de ce projet de budget concernant les crédits du sport ? Plusieurs interprétations sont possibles. Le Gouvernement insiste sur une évolution globalement positive marquée par un surcroît de crédits de 65 M€ en 2020. Il met également en avant des avancées comme la hausse des primes de 10 % pour les médaillés olympiques (en contrepartie de leur fiscalisation) et l'augmentation des crédits dédiés à l'accueil des grands événements sportifs à hauteur de 6 M€ en crédits de paiement. Le Gouvernement insiste également sur la hausse des crédits de l'AFLD, ainsi que sur celle des crédits des 3 grandes écoles nationales.

À côté de cette vision optimiste, il y a cependant une vision plus réaliste qui observe que les crédits du sport auront baissé de 11 % entre 2017 et 2020 à périmètre constant, c'est-à-dire sans tenir compte du programme 350 dédié aux JO. Selon notre commission des finances, cette baisse devrait même se poursuivre en 2021 à hauteur de - 3 % et en 2022 à hauteur de - 4 %. Ces baisses de crédits devraient concerner principalement le mouvement sportif et donc les subventions attribuées aux fédérations et aux clubs. Cette

évolution, si elle devait se confirmer, constituerait davantage qu'un ajustement puisque cela reviendrait à une baisse de près de 20 % des crédits dédiés au sport au cours du quinquennat. Le risque de désengagement de l'État est bien réel. Le « pacte de stabilité » évoqué par le ministère des sports serait pour le moins remis en cause. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les financements privés envisagés pour abonder les actions de l'Agence nationale du sport restent pour le moment assez théoriques. Au final, les optimistes considéreront que la plus grande sélection des projets aidés par l'ANS devrait permettre un effet de levier renforcé, une plus grande efficacité de l'action publique et donc moins de pertes en ligne à travers le saupoudrage. Les pessimistes quant à eux ne pourront ignorer que derrière les arguments de rationalité financière, se dessinent un retrait croissant de l'État et de nouvelles sollicitations à destination des collectivités territoriales.

Je ne peux que me joindre, dans ces conditions, aux demandes du mouvement sportif qu'une part plus significative de la taxe sur les droits de diffusion des événements sportifs et du prélèvement sur les paris sportifs permette de financer le sport. Compte tenu de la hausse de ces droits audiovisuels et du montant de ces paris, il faut rappeler que le plafonnement du reversement au monde du sport a pour effet de réduire la part relative du produit de ces prélèvements qui permet de financer le sport, ce qui est difficilement justifiable.

Ce budget 2020 ne fait progresser ni le sport-santé ni le sport-entreprise, ni le lien très perfectible entre sport scolaire et sport fédéral.

Je rappelle que l'étude de l'OMS sur l'activité physique des adolescents, rendue publique le 22 novembre dernier, conclut que 85 % des adolescents français ne bougent pas assez (ils ne font pas une heure d'activité physique par jour). Sur les 146 pays étudiés, la France est mal classée. D'où la demande que j'ai exprimée de créer, à titre expérimental, un Pass Sport.

En conclusion, madame la présidente, je porterai un regard plus nuancé sur ce projet de budget que l'année dernière lorsque les interrogations sur l'avenir de la Solideo et de l'ANS m'avaient conduit à recommander un avis défavorable à l'adoption des crédits.

Tout d'abord les moyens nécessaires au financement des infrastructures olympiques ont effectivement été dégagés et les délais devraient être respectés. Ensuite, grâce au Sénat, la mise en place de l'ANS va se poursuivre en 2020, en particulier au niveau territorial. La transition avec le CNDS devrait être satisfaisante et la nouvelle gouvernance territoriale du sport, du fait de son caractère « partenarial », devrait répondre aux attentes des collectivités territoriales et du mouvement sportif.

Ce qui pose problème n'est donc pas tant ce que comprend ce projet de budget que ce qu'il ne prévoit pas comme un effort d'investissement pour renouveler nos équipements sportifs que j'appelais de mes vœux l'année dernière. Le mouvement sportif ainsi que de nombreux députés ont demandé à l'Assemblée nationale qu'une part plus importante des prélèvements sur les droits audiovisuels et les paris sportifs soit attribuée au financement du sport. Nous aurons à notre tour ce débat en séance publique. Dans cette attente, je vous propose de donner un avis de sagesse à l'adoption des crédits du sport dans cette mission.

M. Claude Kern. – Certes, on constate une nette hausse des crédits en 2020 à périmètre courant mais il y a un déséquilibre dans la répartition. Les crédits de l'ANS restent

stables alors que ceux de la Solideo s'envolent. Le budget n'évolue guère à périmètre constant. Il baisse de 11 % depuis 2017, alors que le rendement des trois taxes affectées connaît une dynamique exceptionnelle. Il faut déplaçonner ces taxes. Un amendement avait été adopté à l'Assemblée nationale dans ce sens. Mais il a été remis en cause par un deuxième vote, ce qui constitue une grave atteinte au débat parlementaire. Sans moyens supplémentaires, l'ANS est privée de tout levier pour exister. Le groupe Union centriste s'abstiendra sur ce budget.

Mme Céline Brulin. – Nous partageons les constats du rapporteur pour avis mais nous ne voterons pas ces crédits. Le budget ne répond pas à l'enjeu du vieillissement de nos équipements sportifs dans nos territoires. Nous déplorons l'impossibilité de proposer des amendements concernant la répartition du produit de la taxe sur les paris sportifs compte tenu d'un problème d'interprétation de la Constitution. Cela réduit notre crédibilité.

M. Michel Savin. – Nous partageons les craintes du rapporteur sur l'évolution défavorable de la pratique sportive des jeunes. Ce budget n'est pas à la hauteur des enjeux et des attentes. Les crédits baissent de 11 % sur la période 2017-2020, à périmètre constant. Seul le budget des jeux Olympiques est en hausse pour permettre à la France de respecter ses engagements. Il est nécessaire d'investir massivement, notamment dans le sport-santé, le sport à l'école. Nous avons des inquiétudes concernant les moyens de l'ANS et nous regrettons une ambiguïté sur les chiffres concernant les moyens consacrés au financement des équipements sportifs. Notre groupe proposera un amendement sur le mécénat. Dans l'attente de réponse, nous nous abstenons.

Mme Mireille Jouve. – Nous avons de nombreuses inquiétudes sur l'ANS, le financement des équipements dans les territoires et la réalisation de l'objectif de 3 millions de pratiquants. Nous approuvons l'avis de sagesse proposé par le rapporteur pour avis.

M. Claude Malhuret. – Les crédits de la mission sont en hausse en 2020 mais seulement pour financer les jeux Olympiques et Paralympiques et des équipements concentrés sur Paris au détriment des territoires. Nous nous abstenons sur le vote de ces crédits.

M. Antoine Karam. – Depuis 40 ans, je constate que les élus ne sont jamais satisfaits. On peut organiser de grands événements sportifs, mais cela pose la question des retombées pour les jeunes sur les territoires concernés. Il y a de nombreuses communes en outre-mer qui ne possèdent même pas un terrain de basket. Or, on défend le sport pour lutter contre les fléaux sociaux.

Mme Annick Billon. – Je regrette que les crédits baissent et qu'il n'y ait aucun moyen pour le sport-santé.

M. Jacques Groperrin. – C'est un budget en trompe-l'œil si l'on exclut l'enveloppe consacrée à la Solideo. Il y a de grandes inquiétudes sur l'avenir des fédérations. La fusion des inspections du ministère des sports et de l'éducation nationale et de la recherche crée aussi une inquiétude sur l'évolution du ministère.

M. Jean-Jacques Lozach, rapporteur pour avis. – Je constate une quasi-unanimité pour l'abstention à l'exception de l'opposition des collègues communistes. Le sport reste le parent pauvre et les maisons sport santé constituent un projet fumeux. Sur les performances, on pourrait faire mieux. Il y a des tensions et l'Insep est en recherche d'un nouveau positionnement. Les relations de l'AFLD sont mauvaises avec le ministère et le

nombre de contrôle baisse. La nouvelle gouvernance apparaît déstabilisante. Le pari consistant à mobiliser des crédits des collectivités territoriales et des entreprises pour financer les projets de l'ANS reste à confirmer. La polémique sur l'implication de certaines entreprises comme Total et Airbnb illustre la difficulté de les associer au projet Olympique. Concernant les inspections, la vingtaine d'inspecteurs de la jeunesse et des sports risque d'être noyée au sein des 290 inspecteurs généraux de l'éducation et de la recherche.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je donne maintenant la parole à notre collègue Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis du programme 163 « jeunesse et vie associative ».

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis. – Madame la présidente, mes chers collègues, permettez-moi une première remarque sur ce programme 163 « jeunesse et vie associative » : la maquette du programme a évolué. Elle comprend une action supplémentaire pour le Service national universel (SNU). Le secrétaire d'État, M. Gabriel Attal, nous a expliqué que cette création répond à sa promesse d'avoir une ligne budgétaire dédiée au SNU. Si je note avec intérêt cette démarche, qui est censée nous permettre un suivi plus facile de l'exécution des crédits alloués au SNU, je souhaite exprimer deux points de vigilance.

Tout d'abord, les documents budgétaires indiquent que « des crédits supplémentaires, issus d'autres ministères parties prenantes au SNU, pourront venir compléter cette dotation », mais sans donner plus de précisions. Quels ministères seraient concernés ? Pour quels montants ? Le secrétaire d'État n'a pas répondu à ma question sur les autres sources de financement possibles.

Dans l'exécution budgétaire, un gestionnaire de programme peut facilement transférer des sommes d'une action à l'autre de son programme, sans avoir à se justifier en cours d'année. Les sommes dédiées au SNU sont certes identifiées, mais n'empêchent pas pour autant un siphonnage d'autres actions du programme. Nous devons donc être particulièrement attentifs à l'exécution de cette action.

Hors SNU pour lequel 30 millions d'euros sont budgétés, le budget du programme 163 est en augmentation de plus de 3 %, soit un peu plus de 19 millions d'euros. Cette augmentation s'explique, d'une part, par une hausse de plus de 8,5 millions d'euros des crédits pour la montée en puissance du compte d'engagement citoyen – une mesure déjà ancienne –, et d'autre part, par une augmentation de 11,5 millions d'euros pour le service civique.

Malgré ces augmentations, il me semble nécessaire d'attirer votre attention sur un point. Les crédits pour le service civique, en hausse constante depuis de nombreuses années en raison de l'augmentation du nombre de jeunes en mission, marquent nettement le pas cette année. Alors que ces cinq dernières années, le taux de progression de cette action était à deux chiffres, elle est de 2,24 % pour l'année prochaine. Ma crainte que j'avais déjà exprimée l'année dernière, est que le service civique pâtisse de la mise en place du SNU. J'y reviendrai un peu plus tard dans cette présentation.

Dernier point de présentation générale : je souhaite vous indiquer que l'Assemblée nationale a adopté un article 78 *univiciis* permettant l'affectation des comptes inactifs des associations au fonds de développement de la vie associative (FDVA). Je salue cette mesure, que nous appelions de nos vœux depuis plusieurs années. En effet, les 25 millions d'euros

consacrés au FDVA ne compensent pas la fin des 50 millions d'euros de la réserve parlementaire versés aux associations. Toutefois, le dispositif voté par nos collègues députés pose problème. La commission des finances a proposé une modification. Mais, des négociations sont en cours entre la Caisse des dépôts et consignations – qui détient physiquement ces sommes –, le ministère de l'éducation et de la jeunesse – qui serait l'un des bénéficiaires de cette mesure –, et Bercy, qui suit ce dossier de près, car il voit cette affectation au FDVA comme autant d'argent en moins au budget général de l'État.... Nous devons veiller lors de l'examen de cette disposition demain matin en séance à empêcher toute marche arrière de la part du Gouvernement.

J'en viens maintenant à la partie thématique de cet avis budgétaire. Il me paraissait intéressant de dresser un bilan de la préfiguration du SNU, des questions que soulève ce dispositif et de son articulation avec le service civique.

En juin, s'est déroulée la première phase du SNU, pour 1 978 jeunes volontaires dans quatorze centres implantés dans treize départements. L'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep) a procédé à une évaluation de cette première expérimentation. Celle-ci est positive : 94 % des jeunes sont satisfaits ou très satisfaits. 84 % estiment que la généralisation du SNU serait utile à la société.

Ce premier retour est très intéressant, mais j'estime qu'il est nécessaire de prendre ces résultats avec un certain recul. Il s'agissait uniquement de volontaires. Tous ces jeunes étaient désireux de faire cette expérience et ont donc abordé celle-ci de manière positive. La donne risque d'être différente dans le cas d'un service obligatoire. En outre, près d'un tiers des volontaires (31 %) déclare que l'un de ses parents travaille ou a travaillé dans l'armée, alors que les personnes travaillant pour l'armée représentent 1,3 % de la population active. Or, parmi les motivations ayant poussé certains jeunes à participer au SNU, se trouve la volonté de bénéficier d'un environnement militaire. D'ailleurs 63 % de ces jeunes souhaitent faire leur mission d'intérêt général de quinze jours – la phase 2 du SNU – dans le domaine de la sécurité et de la défense.

Pour moi, de nombreuses questions restent en suspens dès 2020 avec une extension du dispositif de treize à l'ensemble des départements concernés, et plus encore lorsque le SNU concernera toute une classe d'âge. La première d'entre elles porte sur le coût de ce dispositif. 30 millions d'euros ont été budgétés en 2020, calculés sur une estimation de 20 000 participants. Or, le secrétaire d'État évoque 30 000 jeunes. À 1 500 euros le coût par jeune, le budget bondit de 30 millions d'euros à 45 millions d'euros soit une augmentation de 50 %, sans précision toutefois sur l'origine de ces 15 millions d'euros supplémentaires. Se pose également la question de la capacité d'accueil de ces jeunes. Le secrétaire d'État l'a indiqué : il a demandé à chaque préfet de répertorier les places disponibles en juin. D'ailleurs, c'est en fonction du nombre de places d'accueil disponibles, que sera fixé le nombre de jeunes accueillis l'année prochaine. Le Gouvernement semble déjà avoir des difficultés pour loger 20 000 à 30 000 jeunes. Or, une classe d'âge représente 750 000 à 800 000 jeunes. Faudra-t-il construire des infrastructures dédiées ? Comment les financer ? Une autre question relative à l'organisation pratique doit être évoquée : ce stage de cohésion a eu lieu en juin. Le ministère de l'éducation nationale nous parle régulièrement de sa volonté de « reconquérir le mois de juin » comme mois scolaire. Quant à l'organisation du stage de cohésion de quinze jours pendant les petites vacances scolaires, cela pose d'autres problèmes potentiels.

Autre interrogation : l'encadrement de ces jeunes. Le ministre nous a indiqué que ce taux était très élevé : un adulte pour cinq jeunes. Actuellement, un tiers des encadrants sont

d'anciens militaires, un tiers des membres de l'éducation nationale et un tiers des membres de l'éducation populaire. Tous les intervenants ont bénéficié d'une formation. Ils étaient 450 encadrants en 2019, pour quatorze centres. Il en faudrait 4 500 pour 2020 pour 20 000 jeunes. Le défi pour le ministère est de réussir à fidéliser un vivier d'encadrement, mobilisable toute l'année. De l'aveu même du Secrétaire d'État, *« le vrai enjeu est moins l'hébergement que celui de l'encadrement. Il est nécessaire de prendre de l'avance pour recruter et former en nombre suffisant les encadrants pour maintenir le haut niveau d'exigence en matière de sécurité que nous avons fixé »*. Enfin, je m'interroge sur la phase 3 du SNU – la phase d'engagement volontaire – qui peut notamment se faire en service civique.

Le service civique est aujourd'hui une réussite. En 2019, un peu plus de 143 000 jeunes étaient en service civique à un moment de l'année – en stock pour reprendre la terminologie officielle –, et un peu plus de 84 000 conventions de service civique ont été signées dans l'année.

Je suis également convaincu de l'utilité de cet outil pour aller chercher les jeunes, notamment ceux en décrochage scolaire et connaissant des problèmes d'insertion. Je souhaite à cet égard saluer le rôle de toutes les associations qui agissent au quotidien, pour aller chercher ces jeunes. Les chiffres sont là : 13 % des volontaires sont issus des quartiers prioritaires de la ville, 17 % des volontaires sont sortis du système scolaire sans diplôme, les deux tiers étaient inactifs ou demandeurs d'emplois à l'entrée en service civique. Selon une étude réalisée à la demande d'Unis-Cité, le retour sur investissement social global du service civique représente près de deux fois l'investissement initial de l'État. À Unis-Cité, 38 % des jeunes recrutés n'ont pas le bac. 82 % à la sortie du service civique ont soit trouvé un emploi, soit une formation professionnelle.

Or, je déplore la nette inflexion du budget consacré au service civique. Le nombre de jeunes accueillis stagne. De plus, la tentation est grande, pour l'agence du service civique, d'inciter les organismes d'accueil à raccourcir la durée des missions proposées de neuf mois à huit voire sept mois – pour pouvoir accueillir à coût constant plus de jeunes. Mais cette gestion comptable méconnaît les besoins des organismes d'accueil et des jeunes. Former un jeune nécessite un certain temps. Il faut permettre aux organismes d'accueil d'avoir, si vous me permettez cette expression, un certain retour sur investissement et pouvoir disposer d'un jeune opérationnel pendant un certain temps. Lors de son audition, la présidente d'Unis-cités m'a indiqué qu'un certain nombre d'organismes d'accueil refusait de répondre favorablement à cette recommandation de l'agence du service civique de missions d'une durée inférieure à huit mois.

Cette politique comptable risque ainsi de faire diminuer le nombre de missions disponibles, alors même qu'actuellement il n'y a pas assez de places pour toutes les demandes : une mission pour trois à quatre demandes. Ces difficultés existent avant même l'arrivée potentiellement massive de jeunes en phase 3 du SNU. Je réaffirme ma position à ce sujet : un principe de parité entre les sommes allouées au service civique et au SNU doit être mis en place. Et, si le SNU doit coûter à terme 1,5 milliard d'euros, la même somme devra alors être consacrée au service civique.

Enfin, je m'interroge sur le type de missions qui pourrait être proposé en phase 3 du SNU. Le délai minimal est de trois mois. On pourrait ainsi avoir des missions de trois, quatre ou cinq mois. Quelle utilité pour le jeune et l'organisme d'accueil ? En effet, en dessous de huit mois, l'intérêt de telles missions est faible.

Mes chers collègues, comme vous le voyez, mes interrogations sont nombreuses. Aussi, je vous propose d'émettre un avis de sagesse sur le programme 163.

Mme Sylvie Robert. – Mon groupe ne s'est pas exprimé sur le rapport de M. Lozach. Mais bien évidemment, nous partageons ses conclusions.

Je reste un peu sur ma faim quant à l'orientation de ce budget et de la politique du Gouvernement pour la jeunesse. Le Gouvernement capte ce qui a été une politique d'engagement des jeunes créée pour faciliter leur insertion, au bénéfice d'un « outil » – le SNU – qui n'a pas de fondement similaire. En termes budgétaires, on sent que les crédits de ce programme vont être captés par le SNU, au détriment du service civique. Je le regrette. Si vous me permettez ce parallèle, j'ai l'impression d'être dans une situation semblable à celle du Pass Culture et des crédits en faveur de l'enseignement artistique et culturel.

De nombreuses questions demeurent concernant les associations, à la suite du rapport de notre rapporteur sur la réduction du nombre d'emplois aidés et les alternatives possibles pour le secteur associatif. Nous connaissons tous le rôle que jouent les associations dans notre société. Or, elles voient aujourd'hui leur financement fragilisé. Là où on attendrait un engagement de l'ensemble du Gouvernement sur la question des jeunes, ce dernier nous répond simplement qu'une information sera délivrée *via* un « jaune budgétaire », mais sans nous en dire plus sur les financements. Nous partageons les préoccupations du rapporteur pour avis et les grandes réserves émises sur ce budget. Les promesses d'un pays se trouvent souvent dans sa jeunesse et son engagement. Or, le SNU semble devenir l'alpha et l'oméga de l'engagement de la jeunesse. Nous le regrettons.

Mme Colette Mélot. – Je souhaite revenir sur la dotation du FDVA, à hauteur de 25 millions d'euros en 2020. Il semblerait qu'elle soit encore une fois insuffisante au regard des besoins de financement du tissu associatif. On connaît l'importance des associations pour lutter contre la précarité, l'isolement et pour restaurer le lien social.

Nous sommes favorables au déploiement du SNU. Toutefois, celui-ci ne doit pas avoir lieu au détriment du service civique. Du fait de ces observations, notre groupe s'abstiendra sur le vote des crédits de cette mission.

Mme Annick Billon. – Je suis sceptique vis-à-vis de ce budget. Il semblerait qu'il y ait un basculement des crédits dédiés au service civique vers le SNU. Notre crainte est forte, et nous nous interrogeons également sur le modèle de fonctionnement du SNU. On constate aujourd'hui une crise de l'engagement pour le bénévolat. Je regrette que nous n'ayons pas véritablement un état des lieux des répercussions pour les associations de la fin de la réserve parlementaire, ainsi que des emplois aidés. Il serait intéressant de disposer d'un comparatif de la situation de l'engagement en France avant et après ces réformes. Vous comprendrez notre avis très réservé.

Mme Sonia de la Provôté. – Je regrette l'absence totale de transparence et d'information sur l'usage des fonds en provenance du FDVA. Lorsque l'on étudie les bilans *a posteriori*, il est encore plus difficile de comprendre qui a bénéficié de financements ainsi que la stratégie globale d'affectation des subventions, tant sur le plan de la politique associative que sur le plan du développement territorial. La réserve parlementaire avait au moins le mérite d'avoir cette vision et cette transparence.

Par ailleurs, nous devons analyser l'évolution des fonds à destination de l'éducation populaire. Elle a été un grand pourvoyeur de l'accès à la culture, au sport, de l'accès à la citoyenneté sur tous les territoires. Ce réseau autrefois puissant au niveau national est fragilisé. S'il venait à disparaître, je ne sais pas par quoi il serait remplacé. Or, il me semble que cette question n'a pas encore été posée.

Mme Françoise Laborde. – Je regrette que le Gouvernement s'en tienne à la communication. J'ai noté que des budgets trans-ministériels sont prévus pour le SNU. Mais chaque ministère essaye de défendre son budget, en cherchant à allouer le moins possible de crédits à cette nouvelle politique. Je reste très sceptique vis-à-vis de ce dispositif. Je note également le taux d'encadrement très élevé d'un adulte pour cinq jeunes.

Mon groupe politique soutient l'avis de sagesse suggéré par les rapporteurs de cette mission. Le débat se prolongera dans l'hémicycle.

M. Jacques-Bernard Magner, rapporteur pour avis. – Beaucoup d'interventions font écho aux inquiétudes que j'ai exprimées, notamment par rapport au service civique. En ce qui concerne le FDVA qui, selon moi, devrait normalement être l'essentiel de la préoccupation du ministère de la jeunesse et de la vie associative, 9 500 associations ont été aidées en 2018, avec une subvention moyenne de 2 900 euros, soit 41 % de celles qui ont demandé des subventions. Cela signifie que moins de la moitié d'entre elles ont reçu une réponse favorable. Dans mon département, la préfète me transmet la liste des associations qui ont bénéficié d'une subvention avec les sommes allouées. Mais elle ne me sollicite pas autrement. En outre, je ne connais pas les critères d'attribution. J'imagine qu'il en est de même pour vous. Si vous n'avez pas d'informations, je vous recommande d'en faire la demande auprès des préfets de vos départements. Selon le directeur général de la jeunesse et de la vie associative, des critères précis d'allocation existent portant par exemple sur l'effort de formation, ou encore l'effort de développement de certaines activités.

Je suis très sensible à l'éducation populaire. Elle repose sur le bénévolat. C'est d'ailleurs l'origine de notre inquiétude. En effet, il y a peu de bénévoles – tant dans les territoires ruraux qu'urbains – souhaitant s'engager auprès des autres ou organiser des activités pour les autres. Le budget de la vie associative devrait se concentrer sur les associations et l'engagement citoyen.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, Nous sommes arrivés au terme de l'examen des crédits de la mission « *Sport, jeunesse et vie associative* » et nous devons maintenant émettre un avis à son sujet. Je vous rappelle que nos deux rapporteurs vous proposent de donner un **avis de sagesse** sur cette mission. Je note que le groupe CRCE souhaite donner un avis défavorable aux crédits de cette mission.

La commission émet un avis de sagesse à l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

La réunion est close à 11 h 35.

**Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Culture » - Crédits
« Patrimoines », « Création » et « Transmission des savoirs et démocratisation
de la culture » - Examen du rapport pour avis**

La réunion est ouverte à 11 h 35.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous en venons à l'examen des crédits de la mission « Culture », composée de trois programmes : le programme 175 « Patrimoines » présenté par Philippe Nachbar, et les programmes 131 « Création » et 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » dont est chargée Sylvie Robert.

M. Philippe Nachbar, rapporteur pour avis des crédits du programme 175 « Patrimoines ». – Les crédits du programme 175 baissent en autorisations d'engagement (AE), à 971,91 millions d'euros (- 7,1 %), mais progressent en crédits de paiement (CP), à 971,89 millions d'euros (+ 6,9 %). A ces crédits s'ajoutent 30 millions d'euros en provenance du programme d'investissement d'avenir pour financer le projet de Villers-Cotterêts. D'où un budget total du patrimoine qui devrait s'élever à 1 milliard d'euros en 2020.

Nous ne pouvons que nous satisfaire de ce niveau de crédits, surtout dans le contexte actuel de maîtrise des dépenses publiques. La baisse des AE est mécanique, après la forte hausse qu'elles avaient connue l'an passé dans la perspective de deux chantiers majeurs : celui de Villers-Cotterêts justement, et celui du Grand Palais.

L'essentiel des hausses de crédits se concentre sur l'action 1 « Monuments historiques et patrimoine monumental ». Les crédits de l'action 4 consacrée à la politique en matière d'archives sont très légèrement revalorisés. Les crédits de l'action 2 « Architecture et espaces protégés », de l'action 8 « Acquisitions et enrichissement des collections publiques » et de l'action 9 « Patrimoine archéologique » sont reconduits par rapport à 2019. Les crédits de l'action 3 relative aux musées sont en revanche en baisse. Celle-ci s'explique par la réduction de la dotation du Louvre, qui est en capacité d'accroître ses ressources propres. Nous pourrions surveiller de près les résultats qu'il enregistre grâce à l'exposition consacrée à Léonard de Vinci, actuellement en cours.

Les auditions m'ont montré qu'il existe toujours de fortes préoccupations autour du risque que les crédits ne soient pas réellement consommés au cours de l'exercice. Le niveau de la réserve de précaution a été abaissé depuis l'année dernière. Une partie des crédits de 2019 n'a pas été consommée. Le Gouvernement prévoyait d'ailleurs d'annuler un montant de crédits significatif dans le projet de loi de finances rectificative pour 2019, à la différence de l'an dernier où il avait décidé de dégeler l'intégralité de la réserve de précaution en faveur du patrimoine monumental pour compenser le montant des taxes prélevées par l'État sur le Loto du patrimoine. Le Sénat est intervenu la semaine dernière, à l'initiative de la commission des finances, et avec l'appui de notre commission, pour restaurer les crédits qui avaient été gelés en début d'exercice, ce qui devrait permettre de réinjecter plus de 20 millions d'euros dans le patrimoine d'ici la fin de l'année. L'Assemblée nationale ne s'y est pas opposée en commission mixte paritaire.

J'ai discuté avec les associations de patrimoine pour essayer d'identifier les raisons qui peuvent expliquer ces difficultés dans l'exécution des crédits. Les problèmes de fonctionnement de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, très inégal selon les régions,

pourraient être partiellement en cause. Il serait utile de la structurer davantage, compte tenu des besoins des petites communes, mais aussi des propriétaires privés en la matière.

Les auditions que j'ai réalisées cette année ont clairement montré que les inquiétudes portent davantage sur les menaces fiscales que sur les questions budgétaires.

La réforme des dispositifs de soutien au mécénat est au cœur des préoccupations. Il faut dire que compte tenu des fortes contraintes budgétaires qui pèsent sur l'État et les collectivités territoriales, le concours de la sphère privée au financement de la protection du patrimoine est devenu essentiel. La suppression de la réserve parlementaire en 2017 a déjà eu des effets dramatiques sur le financement des travaux de restauration du petit patrimoine rural. Il ne faudrait pas que cette nouvelle réforme vienne casser la dynamique positive en faveur du patrimoine.

Les craintes sont particulièrement vives sur le financement des opérations de moins grande envergure. La Fondation du patrimoine estime qu'un million d'euros sur le million et demi qu'elle a récolté au titre du mécénat des grandes entreprises dans le cadre de la mission Bern pourrait être menacé. L'échelle à laquelle sera apprécié le seuil des 2 millions d'euros sera, de ce point de vue, déterminante. La situation sera différente selon que sera pris en compte le montant des dons consentis par un groupe, par chaque société qui le compose, ou même par chaque filiale.

Cette réforme semble assez contradictoire avec la décision de l'État de relever exceptionnellement le taux de défiscalisation pour financer la restauration de Notre-Dame ou encore avec sa demande répétée auprès de ses opérateurs de recourir davantage au mécénat pour faciliter le financement de certaines de leurs opérations.

L'autre sujet fiscal d'inquiétude, c'est évidemment celui du dispositif « Malraux », qui pourrait pourtant être mobilisé pour répondre aux enjeux de revitalisation des centres historiques. Alors qu'une réforme est attendue depuis plusieurs années sur ce sujet – vous vous souvenez sans doute des préconisations d'Yves Dauge à ce sujet, que nous avons entendu devant la commission en décembre 2017 –, l'Assemblée nationale a au contraire envisagé de limiter l'application du dispositif à 2023, avant de renoncer à ce projet. Nous devrions être amenés à examiner des amendements du rapporteur spécial de la commission des finances lors de l'examen de la deuxième partie du projet de loi de finances destinés à rendre les incitations fiscales plus attractives pour les propriétaires.

En tout cas, l'actualité de l'année écoulée me laisse à penser que le patrimoine devrait véritablement devenir une cause nationale.

Il sera difficile à l'avenir de se remémorer l'année 2019 sans penser au terrible sinistre qui a ravagé Notre-Dame.

La loi pour la conservation et la restauration de Notre-Dame a été promulguée le 29 juillet dernier. Elle a institué une souscription nationale pour recueillir des dons en faveur du chantier de restauration de la cathédrale. Comme le ministre de la culture nous l'a indiqué lors de son audition, 922 millions d'euros ont été promis dans ce cadre, mais seuls 110 millions d'euros ont été récoltés pour l'instant par les 4 organismes collecteurs habilités et 69 millions d'euros déjà reversés à l'État.

Ce premier versement lui a permis de se rembourser à la suite des frais qu'il a engagés pour prendre en charge le coût des premières opérations d'urgence. Le coût de la phase de mise en sécurité et de la consolidation est évalué à 87 millions d'euros. Elle devrait se poursuivre jusqu'en juin 2020, ce qui permettra ensuite de finaliser les diagnostics pour ouvrir la phase de restauration en tant que telle. Pour l'instant, l'établissement public n'est toujours pas créé, mais son installation est attendue d'ici la fin de l'année.

Certaines des inquiétudes que nous avons exprimées lors des discussions sur le projet de loi Notre-Dame sont largement confirmées par le projet de loi de finances. Aucun crédit n'est inscrit, ni aucun emploi n'est prévu pour la restauration de la cathédrale. Le Gouvernement compte apparemment bien faire financer l'intégralité du chantier, y compris les coûts de fonctionnement de l'établissement public, par les donateurs privés, ce qui est contradictoire avec ses propositions de réforme du dispositif du mécénat.

C'est regrettable, parce que le chantier de Notre-Dame est un chantier emblématique et qu'il devrait également pouvoir contribuer à accroître la visibilité et l'attractivité des métiers du patrimoine. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous nous sommes d'ailleurs inquiétés du délai de cinq ans voulu par le Président de la République pour la restauration de Notre-Dame.

Le temps pourrait manquer pour former correctement des professionnels qualifiés. Sans compter que ces contraintes de calendrier pourraient favoriser la sélection de grandes entreprises au détriment de la multitude de petites entreprises qui sont spécialisées dans la restauration de patrimoine. Or, leur équilibre économique est aujourd'hui fragile. Prenons garde à ne pas perdre peu à peu ces métiers et ces savoir-faire si nous n'apportons pas notre soutien aux petites entreprises.

Le drame de Notre-Dame a également eu un impact sur le Centre des monuments nationaux (CMN), qui est chargé de l'exploitation de ses tours. Leur fermeture depuis l'incendie s'est traduite par un manque à gagner important pour le budget de fonctionnement de l'établissement, qui était déjà confronté aux baisses de fréquentation d'un de ses principaux monuments, l'Arc de Triomphe, en raison des nombreuses manifestations qui ont paralysé les Champs-Élysées depuis un an.

Le fonctionnement du CMN repose sur un mécanisme de péréquation : les recettes générées par ses monuments sont versées au budget de l'établissement qui répartit l'ensemble des crédits aux différents monuments du réseau selon leurs besoins. Certains des monuments dont il est chargé ne sont pas rentables.

Le Gouvernement a décidé de compenser ces pertes de recettes. Curieusement, au lieu d'abonder ses crédits de fonctionnement, il a choisi d'accroître de 3 millions d'euros sa subvention d'investissement, qui lui sert à financer les travaux de restauration des monuments dont il a la charge. Ces crédits sont bienvenus mais ils ne règlent pas les problèmes du CMN à court terme, d'autant que la mise en place d'un nouvel établissement public pour le Mont-Saint-Michel le 1^{er} janvier prochain devrait encore réduire ses recettes et fragiliser le mécanisme de péréquation.

J'espère que l'ouverture de l'Hôtel de la Marine en juillet prochain et la réouverture de la colonne de Juillet au printemps lui permettront de retrouver une certaine santé financière.

Le drame de Notre-Dame nous a inévitablement renvoyés à la question de l'état de notre patrimoine. Le ministre de la culture nous a indiqué que 2 millions d'euros seraient débloqués en 2020 pour la mise en sécurité des cathédrales contre les incendies. Mais les besoins vont bien au-delà. Le dernier état sanitaire du patrimoine protégé, réalisé en 2018, a ainsi révélé que l'état de dix cathédrales était préoccupant et que la cathédrale de Clermont-Ferrand était en situation de péril !

Globalement, les résultats de cet état sanitaire font apparaître que 23 % des immeubles protégés au titre des monuments historiques sont en mauvais état ou en péril. Près de 5 % très exactement sont en situation de péril, dont la très large majorité est détenue par des communes ou des propriétaires privés. Il y a donc urgence à agir.

C'est pourquoi je regrette la baisse de 5 % (7 millions d'euros) des crédits octroyés pour la restauration des monuments historiques dont les collectivités territoriales et les personnes privées sont propriétaires, qui ont le plus besoin d'un accompagnement de la part de l'État. Ces 7 millions d'euros de crédits seront utilisés en 2020 pour financer le plan de mise en sécurité des cathédrales, dont l'intérêt est évident, et l'augmentation de 5 millions d'euros des crédits du fonds incitatif et partenarial pour la restauration des monuments historiques des petites communes à faibles ressources, qui joue un rôle important en particulier dans les zones rurales.

Créé en 2018, ce fonds reste très faiblement doté : 10 millions d'euros en crédits de paiement y sont inscrits. Même si les collectivités territoriales viennent abonder ses crédits, il serait nécessaire, à mon sens, d'en accroître les moyens à l'avenir, compte tenu du nombre de petites communes qui ont des monuments historiques inscrits ou classés.

Je crois qu'il faudrait aussi que nous développions enfin dans notre pays une réelle culture de l'entretien. L'entretien régulier des monuments reste le meilleur moyen d'éviter la survenance de situations de péril. C'est aussi un moyen de permettre à nos petites entreprises spécialisées dans la restauration du patrimoine, présentes sur tout le territoire, de vivre tout au long de l'année.

L'État consacre chaque année en moyenne 50 millions d'euros à l'entretien des monuments historiques : c'est sans doute un peu faible par rapport aux besoins. Les DRAC peuvent donc aider les propriétaires à entretenir leur patrimoine, mais ces derniers sont libres d'entretenir leur patrimoine ou pas. Là encore, un meilleur fonctionnement de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage permettrait sans doute d'améliorer la situation, mais je suis conscient que les DRAC n'ont plus les moyens de l'assurer dans la plupart des régions.

Un dernier mot concernant la dernière édition du Loto du patrimoine.

Même si elle n'a pas bénéficié du même niveau de médiatisation que la première édition, la Française des Jeux estime que celle-ci devrait pouvoir récolter un minimum de 25 millions d'euros cette année, sachant que le jeu de grattage pourrait se prolonger jusqu'en juin 2020.

Les leçons de la première édition ont été tirées et un rééquilibrage a été opéré dans les projets sélectionnés pour la deuxième édition au profit des immeubles non protégés et des immeubles appartenant à des personnes privées. La proportion d'édifices non protégés atteint 42 %, celle des édifices appartenant à des propriétaires publics réduite à 51 %. Ces évolutions me semblent

de nature à renforcer la pertinence du Loto du patrimoine. La protection du petit patrimoine représente en effet un enjeu essentiel pour de nombreux territoires, en particulier ruraux.

En plus d'avoir mobilisé le grand public autour de la cause du patrimoine, le Loto du patrimoine a permis d'améliorer le recensement du patrimoine en danger depuis la décentralisation aux régions de l'inventaire général du patrimoine culturel. C'est pourquoi il me paraîtrait indispensable que l'opération soit pérennisée au-delà de 2020.

En revanche, il faudra que nous soyons très vigilants pour nous assurer que la pérennisation de cette nouvelle source de financement ne se substitue progressivement aux crédits de l'État.

Tel n'avait pas été le cas lors de la première édition. Les monuments historiques sélectionnés par la mission ont bénéficié de taux de subventions majorés de la part du ministère de la culture, grâce au dégel des crédits en faveur du patrimoine intervenu dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2018, en pleine polémique autour des recettes tirées par l'État de la mise en place du Loto du patrimoine.

Les inquiétudes sont plus vives concernant la deuxième édition, puisque l'État n'a pas cherché à compenser le montant des taxes qu'il perçoit sur le Loto du patrimoine, ce qui a justifié l'immense mobilisation, la semaine dernière, dans le cadre de l'examen du PLFR pour 2019, qui prévoyait d'annuler de nombreux crédits.

Au bénéfice de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 175 « Patrimoines ».

Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis des crédits des programmes 131 « Création » et 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture ». – Ce budget intervient dans un climat de grande inquiétude, perceptible aussi bien chez les acteurs culturels que les élus. La perspective de la transformation du ministère de la culture engagée dans le cadre du plan « Action publique 2022 », mais aussi les réformes à venir en sont sans doute la cause.

En tenant compte des nombreuses modifications de périmètre qui interviennent dans le projet de loi de finances pour 2020, et qui rendent ce budget difficilement lisible, il semble que les crédits sont globalement stables l'an prochain à périmètre constant, hors dépenses de personnel.

Trois des quatre priorités mises en avant par le ministre de la culture lors de son audition devant notre commission le 31 octobre dernier concernent plus particulièrement les programmes 131 et 224 : faire des arts et de la culture un levier d'émancipation, mobiliser les arts et la culture au service des territoires, et faire de la France une terre d'artistes et de créateurs.

Elles ont conduit le Gouvernement à consentir des efforts financiers en faveur de quelques dispositifs : le Pass culture, les Micro-Folies et le Fonds pour l'emploi pérenne dans le spectacle (Fonpeps), auxquels s'ajoutent quelques grands travaux jugés prioritaires, en particulier le projet de Cité du théâtre dans les ateliers Berthier et l'aménagement d'une salle modulable à l'opéra Bastille.

Il est vrai que, pour les financer, le ministère de la culture a dû procéder à des redéploiements importants de crédits à l'intérieur des deux programmes, tant les crédits sont

désormais calculés au plus juste, sans réelle marge de manœuvre, ni pour l'administration centrale, ni pour les DRAC, pour lesquelles l'essentiel des crédits est fléché.

Pour autant, les crédits d'intervention ont globalement été préservés, voire confortés. Ainsi, sur le programme 131, la légère croissance des dépenses d'intervention a été rendue possible par des efforts réalisés sur les dépenses d'investissement. Cette méthode reste possible à court terme, mais elle ne sera pas soutenable à long terme. C'est ce qui me fait dire que ce budget est dans un entre-deux.

Il faudra donc que nous soyons vigilants dans les années à venir, et ce d'autant plus que les collectivités territoriales restent largement attendues pour contribuer à la mise en œuvre de plusieurs des grandes priorités nationales : Pass culture, Micro-folies, éducation artistique et culturelle... Or, nous savons tous que les capacités financières de ces dernières sont contraintes, encore plus pour celles dont les contrats avec l'État prévoient désormais de limiter la progression de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 %.

Je souhaite partager avec vous plusieurs considérations sur les politiques mises en œuvre par le ministère de la culture au regard des objectifs qui lui sont assignés l'an prochain.

Je crois qu'il est important, au regard des inquiétudes actuelles, que nous soyons très vigilants dans notre activité de contrôle sur les actions qui seront engagées par le ministère dans l'année à venir.

Par rapport à l'objectif d'émancipation culturelle, qui constitue la première priorité du ministère l'an prochain, je constate, à mon grand regret, que les crédits de l'éducation artistique et culturelle (EAC), hors Pass culture, sont en baisse par rapport à 2019, à 96 millions d'euros.

C'est d'autant plus regrettable que la politique actuelle en matière d'EAC manque encore, à mon sens, de cohérence. Compte tenu de la multiplicité des acteurs qui interviennent dans sa mise en œuvre, dont les collectivités territoriales, le monde culturel, les associations et, évidemment la communauté éducative, des efforts restent nécessaires pour mieux la définir, renforcer les mécanismes de concertation ou faire davantage usage de ceux qui existent et améliorer la formation commune des acteurs de l'EAC. On ne peut pas estimer que l'objectif du « 100 % EAC » est atteint dès lors que les enfants sont sortis au musée une fois dans l'année.

Il ne faudrait pas que le Pass culture, même s'il a intégré la question des pratiques artistiques, résume progressivement la politique de l'État en matière d'EAC, alors qu'il ne s'applique qu'à de jeunes adultes pendant seulement une année et n'a véritablement de sens que s'il vient s'inscrire dans le *continuum* d'un parcours d'EAC déjà complet et abouti.

Le Pass culture devrait être doté de 39 millions d'euros en 2020, soit une hausse de crédits de 35 %. Pourtant, l'intégralité des crédits n'a une nouvelle fois pas été consommée en 2019 malgré le lancement cette année des deux premières vagues d'expérimentation. 10 millions d'euros non consommés devraient d'ailleurs être reportés sur 2020, portant à 49 millions d'euros le budget total qui pourrait être consacré au Pass culture l'an prochain.

Une société par actions simplifiée a été créée depuis juillet dernier pour prendre en charge la gestion du Pass culture en lieu et place du ministère de la culture, même si elle reste à ce stade intégralement financée par de l'argent public.

Le premier bilan de l'expérimentation, paru la semaine dernière, est en demi-teinte.

Il manque à mon sens de données qualitatives pour apprécier la pertinence du Pass culture au regard des objectifs qui lui ont été assignés. En tout cas, il ne permet pas de lever les réserves que nous avons formulées dès le départ dans le cadre du groupe de travail sur le Pass culture, en particulier la capacité de ce dispositif à, d'une part, réduire les inégalités sociales et territoriales qui font obstacle à l'accès des jeunes à la culture et, d'autre part, diversifier leurs pratiques culturelles, surtout en l'absence de dispositifs de médiation qui lui seraient associés.

J'ai senti chez le directeur de la SAS une envie de tenir compte des retours d'expérience pour améliorer progressivement l'outil.

Nous devons analyser de près les résultats de l'expérimentation dans un an, puisqu'il est prévu d'ouvrir celle-ci à davantage de départements au printemps et que nous saurons enfin si l'algorithme destiné à ouvrir les jeunes à d'autres habitudes culturelles fonctionne : il doit en effet être élaboré et testé dans le courant de l'année prochaine.

Notre prise de position sera d'autant plus importante qu'il est prévu de réaliser ensuite une grande évaluation en 2021, avant l'éventuelle généralisation du Pass culture en 2022. Plus nous avançons dans le temps, plus un retour en arrière paraît difficile au regard des fonds publics déjà investis. Je ne vous cache pas que j'ai le sentiment que nous sommes pris au piège du fait de la méthode de construction qui a été retenue et qui manque cruellement de transparence.

En ce qui concerne les enseignements artistiques, les crédits de l'État sont enfin stabilisés. Il serait cependant utile que de nouvelles instructions soient transmises aux DRAC pour que leurs modalités d'attribution soient uniformes sur le territoire, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

En revanche, la réforme du classement des conservatoires a pris du retard depuis 2016. Une étude d'impact est attendue pour 2020 concernant les différentes évolutions proposées par le ministère. Les directeurs de conservatoire semblent dépités et craignent une nouvelle phase de décentralisation dans le cadre du projet de loi « décentralisation, différenciation, déconcentration » à venir l'année prochaine, qui pourrait expliquer une certaine inertie de l'administration centrale.

La réforme du statut des enseignants des écoles d'art territoriales n'a pas davantage avancé au cours de l'année écoulée, alors qu'il s'agit d'un enjeu majeur pour éviter le décrochage de ces écoles vis-à-vis des écoles nationales et pour garantir la cohérence du réseau des écoles d'art, comme la qualité de l'enseignement supérieur des arts plastiques.

Les retards enregistrés dans ce dossier s'expliquent par la réforme imminente de la grille indiciaire des enseignants des écoles nationales. Le ministre de la culture a jugé préférable d'attendre que la réforme statutaire des professeurs des écoles nationales soit intervenue avant de réviser le statut des enseignants des écoles territoriales, pour éviter le risque de tout nouveau décrochage entre les deux statuts.

La réforme doit désormais être traitée dans le cadre du nouveau Conseil des territoires pour la culture (CTC), mais aucun calendrier n'a été précisé, ce que nous ne pouvons que déplorer au regard de l'urgence à traiter ce dossier. Aucune avancée ne peut être envisagée avant le printemps en raison des élections municipales à venir.

S'agissant de la deuxième priorité du ministère, la correction des déséquilibres territoriaux, l'essentiel des nouveaux efforts en la matière reposent sur le déploiement de 1 000 Micro-Folies à l'horizon 2022. Pour le reste, les crédits destinés à corriger les déséquilibres territoriaux et sociaux dans l'accès à la culture baissent même de 5 millions d'euros, soit une contraction de 13 %.

Je ne suis pas opposée au numérique, mais l'accès physique aux œuvres, à la création me semble préférable encore. Il faudrait donc que ce dispositif soit systématiquement accompagné d'une offre de médiation appropriée et que des artistes soient régulièrement invités à se produire ou à présenter leur travail dans ces lieux.

Le déploiement des Micro-Folies risque par ailleurs de se heurter à des difficultés financières. 3 millions d'euros sont inscrits à cet effet dans le projet de loi de finances pour 2020. Mais les crédits de l'État ne permettront, au mieux, que de couvrir l'équipement de base. Ce sera ensuite aux collectivités de prendre à leur charge les coûts de fonctionnement des structures et les coûts de maintenance des équipements numériques, faute de quoi le dispositif pourrait rapidement se transformer en coquille vide.

Dans ces conditions, on peut se demander si les communes rurales, en particulier, pourront supporter une telle charge.

J'en viens à la dernière priorité, le soutien aux artistes et à la création. Cette priorité devrait à mes yeux être la première tant les artistes et la création sont au cœur et à la base de nos politiques culturelles. Là encore, il y a plusieurs points de vigilance.

Dans le domaine du spectacle vivant, nous avons évoqué la semaine dernière le problème posé par la suppression de la taxe perçue au profit de l'ASTP et sa transformation en subvention. Le Sénat est revenu sur cette suppression en fin de semaine dernière lors de son examen en séance publique.

Je souhaiterais également vous proposer un amendement pour rétablir le bénéfice du crédit d'impôts pour le spectacle vivant aux spectacles de variétés. La loi de finances pour 2019 les en a privés depuis le début de l'année, alors que vous vous souvenez sans doute que nous nous étions opposés à cette évolution. Et comme nous sommes tenaces...

Les arts visuels sont une nouvelle fois le parent pauvre de ce budget. Le soutien aux arts visuels reste profondément déséquilibré par rapport au spectacle vivant, en dépit de la fragilité économique du secteur et de la grande précarité dans laquelle sont plongés les artistes visuels. Un certain nombre de mécanismes de soutien n'existent que pour le spectacle vivant.

Même si le Conseil national des professions des arts visuels est enfin en place depuis décembre 2018, il reste des efforts importants à faire pour accompagner la structuration des professions et aider les arts visuels à mieux faire entendre leur voix.

Dernier sujet, la question de l'emploi des artistes. Les crédits du Fonpeps n'ont cessé d'être abaissés au fil des exercices depuis sa mise en place il y a trois ans, faute d'être consommés en raison, principalement, du mauvais calibrage des mesures qui le composent.

Le Fonpeps a enfin fait l'objet d'une refonte en octobre 2019.

Alors que le Gouvernement proposait d'accroître de 5 millions d'euros les crédits du Fonpeps l'an prochain pour accompagner le lancement de cette réforme, les députés ont

décidé de réaffecter ces crédits supplémentaires au financement des harmonies musicales, fanfares et autres sociétés de musique. Je n'ai rien contre ces ensembles structurants pour les territoires ruraux et périurbains, mais cette minoration des crédits adresse à mon sens un très mauvais signal aux artistes et techniciens du spectacle à la veille de grandes échéances sociales. Je vous proposerai un amendement pour les rétablir.

Un mot positif en ce qui concerne la compensation de la hausse de la CSG : après deux années de flottement, les crédits sont enfin inscrits en loi de finances et n'auront pas à être dégagés en gestion.

Il est néanmoins regrettable que cette compensation soit prise en charge sur les crédits du ministère de la culture, plutôt que dans le cadre du régime de droit commun. S'il devait, à l'avenir, systématiquement prendre en charge les éventuelles compensations sociales des réformes menées par le Gouvernement sans que ses crédits augmentent en conséquence, il pourrait voir ses marges de manœuvre de plus en plus réduites pour financer ses politiques publiques.

Voici mes alertes sur les grandes orientations du ministère. Le budget qui sera présenté pour 2021 sera crucial. J'espère que nous serons alors mieux informés pour nous permettre de porter un avis plus éclairé. Au demeurant, je vous invite à émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de ces deux programmes, qui n'enregistrent pas de baisse.

M. Alain Schmitz. – Je regrette la maladresse du ministère de la culture sur le sujet du mécénat. D'ailleurs, est-il vraiment à la manœuvre ? Dans le cadre de la mission d'information présidée par notre collègue Maryvonne Blondin, dont j'étais le rapporteur, nous avons plaidé pour le maintien, dans sa globalité, du dispositif de mécénat créé par la loi dite « Aillagon ». Je m'étonne donc que l'on réforme un système particulièrement performant ! La seule réponse du ministère de la culture est de dire que le mécénat des particuliers ne sera pas concerné. Je trouve la notion de plafonnement du montant des dons très maladroite. Le manque à gagner qui résultera de cette mesure ne sera jamais compensé par l'État ! Il y a vraiment une incohérence à vouloir restreindre un dispositif qui fonctionne. Le monde du mécénat est d'ailleurs très inquiet.

Quant au Loto du patrimoine, son principal intérêt est de porter un coup de projecteur sur l'enjeu de la protection du patrimoine. Mais il faut savoir raison garder compte tenu du caractère modeste des sommes récoltées au regard des besoins. Il s'agit avant tout d'une bonne opération en termes d'image et de mobilisation. Je suivrai donc l'avis favorable du rapporteur, mais en soulignant que l'État ne doit en aucun cas s'abriter derrière ce dispositif pour réduire son soutien.

Concernant Notre-Dame, ce serait un comble que sa restauration, qui relève normalement de l'État, soit entièrement portée par le mécénat alors que, dans le même temps, le Gouvernement coupe l'élan pris par ce mode de financement !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – C'est l'ultime paradoxe. L'État peut s'abriter derrière le Loto du patrimoine pour autant qu'il n'en préempte pas les crédits. Ou alors, c'est de l'hypocrisie pure...

Mme Colette Mélot. – Le budget de la culture bénéficie d'une hausse de 1 % des crédits par rapport à la précédente loi de finances. L'engagement du Gouvernement s'élève à 15 milliards d'euros, dont 8,2 milliards entrent dans le périmètre du ministère de la culture. Nous partageons ses deux grandes priorités, à savoir la démocratisation de la culture et la

valorisation du patrimoine culturel matériel et immatériel de la France. Parmi les principales mesures financées, nous retenons la généralisation de l'éducation artistique et culturelle dès le plus jeune âge, la montée en charge du Pass culture et la création de la cité internationale de la langue française au château de Villers-Cotterêts. Nous saluons également la mise en œuvre du plan d'éducation aux médias et à l'information, mené en lien avec le ministère de l'éducation nationale. Le renforcement des aides pour les bibliothèques, destinées à soutenir l'effort des collectivités en matière d'extension des horaires d'ouverture et de diversification des activités, mérite aussi d'être mentionné. Dans le domaine du patrimoine, 7 millions supplémentaires seront consacrés à la restauration de monuments historiques, redéployés entre Paris et les territoires. Le Gouvernement prévoit également une enveloppe de 2 millions d'euros pour financer le plan d'action « sécurité cathédrale ». Notre groupe salue ces avancées et votera en faveur des crédits de cette mission. Je tiens pour ma part à remercier nos collègues rapporteurs pour leur travail.

Mme Sonia de la Provôté. – Toutes les mesures prises par le Gouvernement depuis l'année dernière ont plutôt des effets déstabilisateurs sur le financement de la protection du patrimoine : incertitudes fiscales et réduction des incitations fiscales, alors que le recours à la sphère privée est indispensable face à l'ampleur des besoins ; chantiers de restauration menés dans l'urgence ; grandes embardées budgétaires au risque de déstabiliser les entreprises.

Au-delà du coup d'éclat que représente le Loto du patrimoine et de l'augmentation des crédits du fonds incitatif et partenarial, les équilibres mériteraient d'être repérés pour mieux répartir les crédits entre le patrimoine francilien, pour ne pas dire parisien, et celui des autres régions, pour améliorer le recensement du patrimoine vernaculaire présent sur tous nos territoires, pour mieux accompagner les élus locaux face aux enjeux de protection et de rénovation. Le patrimoine est un ensemble qui ne se limite pas à quelques monuments emblématiques d'Ile-de-France. Or, ce budget n'apporte pas de réponse à la problématique des territoires.

En matière de politique culturelle, plusieurs mesures sont attendues depuis déjà deux voire trois ans : la réforme des conservatoires a pris du retard, les arts visuels restent insuffisamment soutenus, la refonte du statut des enseignants des écoles d'art patine. Le budget 2020 est axé sur des mesures très budgétivores comme le Pass culture ou la nouvelle cité internationale de la francophonie à Villers-Cotterêts, dont pâtissent les actions culturelles traditionnelles.

Enfin, l'éducation artistique et culturelle est clairement pénalisée par ce budget. Le ministère de l'éducation nationale ne vient pas compenser ces baisses puisque le ministre n'a même pas évoqué cette préoccupation lors de son audition. Comment parvenir à atteindre l'objectif du « 100 % EAC » dans ces conditions ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – A force de développer de nouveaux projets, on déshabille peu à peu ce qui constituait le socle de nos politiques culturelles qui servent le plus grand nombre. Au final, ce sont les collectivités territoriales qui devront compenser !

M. Pierre Ouzoulias. – Je partage le bilan triste et dramatique dressé par Sonia de la Provôté. Nous assistons à l'abandon progressif de la politique culturelle telle qu'elle avait été conçue sous le ministère d'André Malraux.

L'exemple de Notre-Dame est particulièrement symptomatique d'une nouvelle manière de faire. Les engagements pris par le Gouvernement dans l'hémicycle ne sont pas tenus ! Pas un centime d'argent public n'est investi dans la rénovation de la cathédrale ; tout vient du mécénat ! Au point que l'État tarde à régler les factures des entreprises intervenant sur le chantier dans l'attente du déblocage des fonds privés. Sans parler de la concentration de l'autorité qui caractérise la gestion de ce dossier et qui rend toute contribution extérieure impossible ou empêche tout travail inter-institutionnel. Le programme de recherche un temps envisagé risque de ne jamais être engagé de ce fait, alors qu'il y aurait eu matière à ce qu'il soit exemplaire.

Sur tous les grands chantiers culturels, le ministère agit comme une entreprise de prestations événementielles et annonce ses différents projets à grand renfort de coups de communication. Jamais il n'est question de structuration d'une politique publique. Nous sommes face à une dérive insupportable, qui prend la forme d'un démembrement du ministère de la culture. Dans ce contexte, quelle place pour la représentation nationale ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Cela fait une dizaine d'années que ce mouvement est en cours...

Mme Marie-Pierre Monier. – Je tiens tout d'abord à remercier les rapporteurs pour la manière dont ils ont organisé et ouvert leurs auditions.

Les crédits de paiement consacrés au patrimoine en 2020 sont en hausse de 6,85 %, évolution rassurante, après la stagnation de 2019 et la baisse de 2018. En revanche, les autorisations d'engagement sont en diminution de 7,11 %. Nous partageons tous, quelle que soit notre appartenance politique, les mêmes préoccupations sur ce secteur.

Le patrimoine aura marqué l'actualité législative en 2019 à travers des événements tragiques comme l'incendie de Notre-Dame ou l'examen de textes spécifiques comme la proposition de loi de Dominique Vérien sur la Fondation du Patrimoine.

Comme souvent, le Gouvernement tient un double discours : il communique autour de sa volonté de faire de la protection du patrimoine un enjeu majeur de sa politique culturelle mais il supprime dans le même temps des crédits importants pour le secteur, notamment dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2019. Sans compter le fait que nous nous retrouvons à quémander, pour la deuxième année consécutive, que les taxes prélevées par l'État sur les jeux et loteries ne s'appliquent pas au Loto du patrimoine !

Bien sûr, le budget n'est pas en baisse. Mais son analyse dans le détail montre qu'il n'est pas non plus porteur d'un élan. Ainsi, l'action 1 consacrée au patrimoine monumental enregistre une légère augmentation de ses crédits destinés aux monuments historiques ; celle-ci reste toutefois insuffisante au regard des besoins de restauration. Je salue tout de même la hausse de 5 millions d'euros au bénéfice du fonds incitatif et partenarial pour les monuments historiques situés dans les petites communes. L'action 9 sur le patrimoine archéologique voit ses crédits reconduits à l'identique. Or cette stabilisation des moyens limite les marges de manœuvre de l'Institut national d'archéologie préventive (INRAP) qui, dès l'automne de chaque année, manque de financements pour assurer ses missions. L'action 3 relative au patrimoine des musées est confrontée à une baisse de sa dotation, ce qui aura évidemment une répercussion sur les petits musées de province. Ceux-ci sont pourtant indispensables pour l'accès de tous à la culture, l'attractivité touristique et le développement

économique de nos territoires. Enfin, les moyens consacrés à l'action 4, relative aux archives, ne vont pas assez loin.

En résumé, ce budget 2020 manque d'ambition claire et de souffle, en dehors de quelques dispositifs.

Mme Maryvonne Blondin. – Je suis absolument d'accord avec le constat de Pierre Ouzoulias sur la perte de compétences du ministère de la culture.

Je m'inquiète par ailleurs de la part prépondérante des projets numériques dans notre politique culturelle. Cela semble en effet négliger les difficultés liées à l'accès au réseau internet dans certaines zones enclavées, une problématique qui demeure mal gérée par l'État.

Le ministère a perdu 1 907 emplois ces dernières années, ce qui le fragilise. Ce budget est complexe à analyser avec des transferts de crédits dont on ne perçoit pas bien la finalité. Je note, à l'opposé, que des moyens ont pu être dégagés pour créer des emplois pour favoriser le développement du Pass culture. Pour que ce dispositif permette véritablement d'améliorer l'accès des jeunes à la culture et de diversifier leurs pratiques culturelles, il devrait intégrer des outils pour faciliter leur mobilité, qui est un vrai souci dans certains territoires ruraux, et comporter des dispositifs d'accompagnement par la médiation.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je partage le constat d'une fragilisation du ministère qui ne date pas d'aujourd'hui et traduit un manque de vision stratégique. Si je prends l'exemple de l'éducation artistique et culturelle, le désengagement de l'État n'a pas été compensé par un accompagnement suffisant des collectivités territoriales. Il lui revenait pourtant *a minima* d'organiser au mieux le système suite à son retrait. Je suis par ailleurs très inquiète de la baisse des crédits en faveur de l'éducation artistique et culturelle.

Je crois primordial de rappeler l'inscription dans la loi des droits culturels et j'ai l'impression que leur mise en œuvre ne trouve pas de traduction financière dans le budget, alors qu'ils sont au cœur de la politique de démocratisation culturelle.

Je profite de ce débat pour vous rappeler que j'avais fait adopter, dans la loi du 7 juillet 2016 dite « LCAP », un amendement pour permettre aux régions de demander à l'État de lui transférer les crédits pour la prise en charge de l'organisation de l'enseignement préparatoire aux pôles supérieurs d'enseignement artistique. Je vous invite à en parler dans vos régions pour qu'elles suivent au plus vite l'exemple de la Normandie, en faisant jouer cette clause. Ce serait utile avant un éventuel approfondissement de la décentralisation dans le domaine des enseignements artistiques.

Enfin, il me paraît important de réfléchir aux modes de répartition des recettes générées par les monuments du Centre des monuments nationaux. Je comprends bien que les recettes du Mont-Saint-Michel sont importantes pour le budget du Centre mais les collectivités qui engagent de lourdes dépenses à proximité sont loin de percevoir leur juste part.

Mme Sylvie Robert, rapporteure pour avis. – La question des droits culturels est en effet beaucoup trop ignorée et il est significatif de voir qu'elle n'est presque jamais mentionnée par nos interlocuteurs. De manière générale, je déplore un manque de transparence ; j'en ai fait l'expérience s'agissant du Pass culture, n'étant jamais parvenue à savoir précisément comment les crédits avaient été consommés en 2019, malgré des questions posées à divers interlocuteurs.

Je déplore moi aussi une fragilisation du ministère qui se traduit par un glissement des missions vers les collectivités territoriales et parfois, vers des acteurs privés.

Je vous propose l'adoption de deux amendements :

- le premier n° II-575 vise à rétablir le montant des crédits alloués au fonds pour l'emploi pérenne dans le spectacle (Fonpeps), dans le projet de loi de finances déposé par le Gouvernement en revenant sur la diminution de 5 millions d'euros de ces crédits votés à l'Assemblée nationale ;

- le second n° II-576 portant article additionnel après l'article 50 *nonies*, a pour objet de rétablir le bénéfice du crédit d'impôts pour le spectacle vivant aux spectacles de variétés. Nous avons déjà adopté cet amendement l'année dernière.

La commission adopte les amendements n° [II-575](#) et n° [II-576](#).

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous propose un troisième amendement qui vise à supprimer le dispositif de « rationalisation » du régime fiscal du mécénat des entreprises inscrit à l'article 50 du projet de loi de finances.

Je vous propose cependant de conserver la possibilité accordée à Radio France de bénéficier du dispositif du mécénat d'entreprises et de conserver également le passage de 10 000 € à 20 000 € de la franchise fiscale destinée à lever les obstacles au développement du mécénat des PME TPE.

La commission adopte l'amendement CULT-1.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Culture » du projet de loi de finances pour 2020.

La réunion est close à 12 h 40.

Désignation d'un membre au sein d'un organisme extra-parlementaire

La réunion est ouverte à 12 h 40.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – À la demande du Président du Sénat et aux termes de l'article 10 de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, il nous appartient aujourd'hui de désigner le nom du Sénateur appelé à siéger au sein du Conseil d'orientation stratégique de l'Institut français.

Dans le respect de la parité et du pluralisme des sensibilités politiques, je vous propose de prolonger mon mandat au sein de cette instance d'orientation, Claudine Lepage demeurant quant à elle membre du conseil d'administration de l'Institut.

Il en est ainsi décidé.

La réunion est close à 12 h 45.

COMMISSION DES FINANCES**Mardi 12 novembre 2019****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -****Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Administration générale et territoriale de l'État » - Examen du rapport spécial**

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – Depuis l'an dernier, le budget de la mission AGTE a changé d'échelle. Avec près de 4 milliards d'euros de crédits, elle bénéficie d'un supplément de crédits de 1,1 milliard d'euros.

La plupart d'entre vous savent qu'il s'agit de l'effet d'attraction exercé apparemment par le ministère de l'intérieur sur d'autres budgets puisqu'en dehors des transferts en provenance de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et d'une série d'autres missions allant de la mission sécurité à la mission agriculture, alimentation forêt et affaires rurales, je serais amené à vous présenter un budget à peu près stabilisé : 50 millions d'euros de plus que les 2,8 milliards de l'an dernier.

Je centrerai mon propos sur quelques sujets.

Le ministère de l'intérieur est censé incarner l'ordre, du point de vue budgétaire il manque à ce devoir. Le budget proposé est affecté d'un défaut de lisibilité qui me semble confiner à l'irrégularité constitutionnelle. Nous avons affaire au sein du programme 354, issu de la fusion des programmes 307 « Administration territoriale de l'État » et 333 « Moyens mutualisés des services déconcentrés du Premier ministre » à des reclassements d'emplois et de crédits entre les différentes actions du programme qui ne sont accompagnés d'aucune sorte de justification. C'est ainsi, par exemple, que d'un exercice à l'autre les emplois dédiés au contrôle de légalité et au conseil aux collectivités territoriales font l'objet d'un rebasage tel que le contingent prévu pour 2019 se réduit d'un coup de baguette magique de 174 ETPT, soit à peu près 8 % des emplois comptés jusqu'à présent comme concourant au contrôle de légalité.

En ce qui concerne l'administration territoriale de l'État, je vous ai indiqué que le programme 333 auparavant porté par le Premier ministre est transféré au ministère de l'intérieur. Celui-ci bénéficie en outre du transfert d'autres moyens, à savoir les emplois affectés par différents ministères à des fonctions de support au service des directions départementales interministérielles. Cette opération est présentée comme découlant d'une analyse conduite par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration afin de rechercher les voies d'une meilleure mutualisation. Cette présentation me paraît assez révisionniste dans la mesure où ce dont il était question alors c'était de transférer des emplois et des crédits vers le programme 333 du Premier ministre, évolution à laquelle précisément le ministre de l'intérieur s'était vigoureusement opposé. La force fait l'union et finalement le ministre de l'intérieur aura eu gain de cause. Ce n'est peut-être pas le plus important, encore que les préoccupations du ministère de l'intérieur peuvent être un peu idiosyncratiques. Nous verrons bien.

Il est sans doute plus utile de relever que l'opération visant à constituer de grands états-majors, machines à mutualiser les moyens, manque d'aboutissement : les crédits de

fonctionnement et d'investissement ne sont transférés que dans le cadre de l'apport fusion du programme 354 et certaines administrations ou agences restent à l'écart du processus. C'est en particulier le cas du ministère des finances, qui décidément n'aime que modérément s'appliquer à lui-même les recettes d'efficience qu'il préconise pour les autres, sauf bien entendu quand il s'agit d'abandonner des missions de proximité au service de nos compatriotes déjà soumis aux restrictions des services de proximité des banques. Il est évidemment trop tôt pour faire un bilan de la mission confiée au ministère de l'intérieur de rationaliser les coûts d'administration territoriale de l'État. Le passé ne plaide pas pour un pari sur la réussite.

Je rappelle le bilan du plan préfecture nouvelle génération. 4 000 emplois de proximité ont été supprimés sans que les redéploiements vers les missions prioritaires ne soient tous intervenus. Les guichets des préfectures sont fermés aux usagers, les seuls restant ouverts étant ceux destinés à l'accueil des étrangers. Le projet de budget prolonge les suppressions d'emplois (678 pour le programme 354) qui porteront donc sur des missions considérées comme prioritaires. Un processus de nécrose du réseau est de longue date identifié. Il s'aggrave au risque d'affecter un peu plus la qualité des missions. Les sous-préfectures demeurent en nombre inchangé mais les emplois se réduisent à nouveau. En 2017, 58 sous-préfectures disposaient de moins de 10 emplois. En 2019, elles sont au nombre de 82. Il y a fort à parier que le projet Maisons France Service annoncé par le Premier ministre à la suite des annonces du président de la République censé sublimer les maisons de services au public, les MSAP, en les disséminant dans chaque canton et devant satisfaire à des exigences renforcées de qualité entraînera une nouvelle attrition du réseau préfectoral, notamment celui de proximité. Nous avons les annonces, nous n'avons pas les financements. Cela se terminera par des coupes sombres dans le réseau préfectoral et par la sollicitation des financements des collectivités territoriales pour un bouquet de services impalpable et d'une qualité dont on frémirait.

Au demeurant c'est l'habitude de reporter les charges sur les autres au ministère de l'intérieur...

J'y reviens tout de suite mais je veux vous faire part de deux sujets de préoccupation : d'abord, la crise du contrôle de légalité et du conseil aux collectivités territoriales, ce dernier laissant sans moyens les petites municipalités. Allons-nous étonner que les maires renoncent ! Deuxième mission dont les conditions d'exercice sont préoccupantes, je l'avais exprimé dans ma contribution à la loi de règlement pour 2018, la mise en œuvre des missions de sécurité des populations. Depuis, nous avons réappris ce que pouvait représenter un accident Seveso. Il est temps de redresser la barre.

J'en reviens aux transferts de charges. De nombreuses communes sont appelées à se doter d'une application dite Comedec de télétransmission des données d'état civil censée accompagner la lutte contre la fraude documentaire. L'État les défraye à hauteur de 2 millions d'euros. Cette application rapporte plus de 13 millions d'euros à l'Agence nationale des titres sécurisés. Quant aux frais liés à la prise en charge des bornes de demande de titres sécurisés je ne suis pas du tout sûr qu'ils soient correctement couverts. Mais l'essentiel est ailleurs.

Vous savez que l'État ne traite plus qu'à peu près 5 % des demandes de certificats d'immatriculation, s'étant délesté de cette mission. Le reste revient aux opérateurs privés qui demandent environ 30 euros à leurs clients pour obtenir leurs cartes grises. Ceci crée un marché pour un titre sécurisé obligatoire. Le ministère de l'intérieur agréé les opérateurs mais il dit ne rien savoir du chiffre d'affaires correspondant. Je vous rappelle que plus de

11 millions de cartes grises sont délivrées par an. Faites le calcul. Cela fait tout de même une belle charge supplémentaire pour les Français.

Il est vrai que les délais de délivrance des titres demeurent très insatisfaisants, la dématérialisation et la création de cellules spécialisées en lieu et place des mairies et des sous-préfectures n'ayant pas eu d'impact favorable sur ce point.

Un mot sur l'accueil des étrangers pour faire ressortir que l'armement des préfectures constaté ces dernières années est apparemment interrompu et qu'on constate des dysfonctionnements sérieux auxquels il faut remédier très vite.

Le programme 232 concerne le financement de la vie politique. Les élections municipales sont budgétées pour 132 millions d'euros mais devraient coûter 155,7 millions d'euros. Peut-être cela préservera-t-il le programme de transferts contestables comme celui qui l'a ponctionné en 2019 pour boucler une opération immobilière sans aucun lien avec lui. Nous ne disposons toujours d'aucune indication sur la niche fiscale pour dons et cotisations qui devrait figurer dans le bleu mais n'y est même pas mentionnée. Mais je vous apporterai des précisions sur ce point prochainement. Enfin nous voyons inscrits 60 000 euros au titre du médiateur du crédit aux candidats et aux formations politiques. Institution nouvelle qui me paraît assez peu susceptible de remplir son office en surmontant le refus des banques de prêter aux politiques, sauf à y imaginer que ce soit précisément sa mission d'y échouer...

Deux mots sur les crédits du programme soutien 216. L'agence nationale de la cohésion des territoires y bénéficie de 30 ETPT et les moyens des cabinets des ministres y sont renforcés. Le programme reconduit le niveau des crédits inscrits au titre des dépenses de contentieux. Dans le passé cette ligne a été souvent sous-budgétée. Les gilets jaunes coûteront au moins 80 millions d'euros au titre de la responsabilité de l'État pour attroupements nous dit le ministère. Ce sera sans doute beaucoup plus et il faudra compter avec d'autres titres de responsabilité.

Parmi les mouvements considérables qui concernent ce programme figure la création d'une direction du numérique. On peut s'en féliciter si elle permet de conduire correctement les projets informatiques et des systèmes de communication qui régulièrement coûtent *in fine* des sommes considérablement plus élevées que celles envisagées.

Compte tenu de mes observations, je devrais vous proposer le rejet des crédits de la mission. Mais, ce budget 2020 est un budget de transition qui peut, si tout se passe bien, permettre de remettre des moyens sur les territoires. Prenons donc le Gouvernement au mot. Pour ne pas ajouter du désordre au désordre je vous propose donc de rendre un avis de sagesse sur l'adoption des crédits.

M. Marc Laménie. – Merci au rapporteur pour son travail de grande qualité. J'éprouve les mêmes sentiments que le rapporteur spécial devant les évolutions de ces dernières années. L'État est moins présent dans les territoires et les liens avec les élus sont distendus. Ma question porte sur les perspectives de répartition des emplois entre l'administration centrale et le terrain.

M. Jérôme Bascher. – Je voudrais savoir à combien de personnes le rapporteur spécial estime les besoins de l'Agence nationale de la cohésion des territoires. On a ôté des personnels dans le réseau préfectoral qui pouvaient servir par leurs compétences et on en crée

à Paris. Est-ce qu'il y aura des économies d'échelle. Est-bien utile d'avoir des effectifs dans cette agence ?

M. Thierry Carcenac. – Ma question concerne le plan préfecture nouvelle génération. J'ai cru comprendre que cet été il y avait eu de nouvelles concentrations au niveau régional, par exemple dans les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi. A-t-on une idée des évolutions prévues ? Les transferts d'emploi prévus cette année depuis les services du Premier ministre ne contribuent pas, pour le moment, à clarifier les choses. Il y a un second problème avec l'immobilier. Souvent les préfectures occupent des locaux appartenant à des collectivités territoriales et, en particulier, aux départements. Dans le cadre des schémas de suppressions de postes, les collectivités territoriales ne sont pas informées et l'État essaye de conserver des locaux où il n'y a pas de loyers significatifs à payer. Ce sont ceux mis à disposition par les collectivités, qui sont conduites à porter une part croissante de l'immobilier du réseau. De plus en plus de sous-préfectures passent sous des seuils d'emploi minimaux, cela conduit à excéder les normes de taux d'occupation des locaux. A-t-on une idée de ces dépassements ?

M. Philippe Dallier. – Toujours dans la suite de la visite du Premier ministre en Seine-Saint-Denis, sur le sujet de la sécurité, même s'il n'y a pas beaucoup de policiers supplémentaires déployés dans le département, une annonce a été faite selon laquelle on aiderait les communes à s'équiper de vidéo surveillance avec un recours accru au fonds interministériel de prévention de la délinquance, le FIPD. Je lis dans le document que des engagements ont été pris pour rééquilibrer les interventions du FIPD des zones de police vers celles de gendarmerie. Il sera intéressant de suivre dans les années qui viennent la façon dont les crédits seront consommés. Comment conciliera-t-on les engagements pris ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suivrai l'avis de sagesse du rapporteur spécial en espérant que les mutualisations seront fructueuses et en regrettant le mouvement général qui voit les capacités de coordination des préfets céder devant une administration en silos, qui perd la vision d'ensemble. Nous n'avons pas besoin de plus de fonctionnaires dans les agences ou en administration centrale mais nous pouvons en avoir besoin sur le terrain. Il faut une meilleure déconcentration et pas de décentralisation.

M. Patrice Joly. – Je voudrais comprendre pourquoi les crédits du programme 232 consacrés à la vie politique servent à réaliser une opération immobilière.

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – Il y a aura plus de suppressions sur le terrain que dans les administrations centrales. Sur l'agence nationale de cohésion des territoires, on crée une énième agence. Nous verrons bien le service que ça rendra à la population et aux collectivités territoriales. Je me souviens avec une certaine nostalgie de l'élan donné à l'aménagement du territoire par la DATAR. Encore une fois, nous verrons ce qu'il en sera et si les 30 ETPT prévus apportent un plus. Sur l'immobilier du réseau, vous avez vu juste. Il y a un problème d'articulation entre les suppressions d'emplois et l'occupation des locaux. Par ailleurs, je relève que le ministère s'occupe beaucoup plus de son immobilier parisien que de l'immobilier du réseau. Les crédits en témoignent. Il faudra bien entendu suivre comment on concilie les différents engagements pris au titre du FIPD. Il y a de plus en plus de communes, même dans les territoires ruraux, qui demandent de la vidéo surveillance même quand certains responsables locaux y étaient au début très hostiles. Il sera important de vérifier que les équipements ne sont pas vandalisés. Le transfert de crédits à partir du programme 232 n'est pas totalement contraire à la lettre de la loi organique relative aux lois de finances. Mais quant à son esprit...

La commission décide de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

M. Vincent Éblé, président. – Nous passons aux articles rattachés. Il y a un article 73 B.

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – L'article 73 B concerne l'expérimentation des cercles de jeu qu'on propose de prolonger. On peut se demander pourquoi rattacher cet article à la mission même si le ministre de l'intérieur suit les questions relatives aux jeux. S'agissant d'une simple prolongation destinée à l'évaluation, je préconise l'adoption.

La commission propose au Sénat l'adoption sans modification de l'article 73 B.

M. Vincent Éblé, président. – Maintenant sur l'article 73 C, quel est votre avis ?

M. Jacques Genest, rapporteur spécial. – Je propose de supprimer cet article additionnel qui porte sur une demande de rapport sur l'opportunité de maintenir la carte d'électeur. C'est un rapport de plus et un rapport qui pourrait ne pas trouver grâce aux yeux du Conseil constitutionnel.

M. Vincent Éblé, président. – Un rapport sur l'utilité de la carte d'électeur ? Y a-t-il besoin d'une loi pour que l'exécutif commette un rapport ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suggère un rapport sur l'opportunité de faire des rapports.

La commission propose au Sénat de supprimer l'article 73 C.

La réunion est close à 17 h 10.

Mercredi 13 novembre 2019

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 8 h 35.

Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Aide publique au développement » et compte de concours financiers (CCF) « Prêts à des États étrangers » - Examen du rapport spécial

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – Nous examinons désormais les crédits de la mission « Aide publique au développement » et du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » pour 2020.

L'année dernière, nous avons souhaité insister sur le fait que l'exercice 2019 était déterminant pour notre politique d'aide publique au développement (APD) : les engagements pris détermineront si notre pays respectera l'objectif, maintes fois réaffirmé par le Président de la République, d'une aide représentant 0,55 % de notre revenu national brut (RNB) en 2022. Nous analysons le budget pour 2020 avec la même boussole : ce budget est-il à la hauteur de l'ambition fixée depuis 2017 ?

Ce budget nous est présenté au terme d'une année marquée par le volontarisme du Gouvernement en matière d'aide publique au développement. Ainsi, la France a accordé une place centrale à la politique de développement lors du G7 que nous avons présidé en août dernier, ou encore lors du G20 qui s'est tenu au Japon en juin dernier. Ces deux rendez-vous internationaux ont permis de réaffirmer notre attachement aux objectifs du développement durable (ODD) et à la place centrale que doit occuper l'Afrique dans notre aide.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – En premier lieu, le budget pour 2020 poursuit la montée en charge des moyens budgétaires pour l'aide publique au développement, même si l'essentiel de la hausse intervient après 2020.

Les autorisations d'engagement de la mission s'élèvent à 7,3 milliards d'euros, soit une hausse très importante de près de 63 %. Les crédits de paiement s'établissent à 3,3 milliards d'euros, soit une hausse de près de 7 % par rapport à 2019.

La forte progression des autorisations d'engagement résulte en réalité du cycle de reconstitution des ressources de plusieurs fonds et organisations multilatéraux en 2020, en particulier l'Association internationale de développement, le Fonds vert pour le climat, et le Fonds africain de développement. Ces reconstitutions suivent un rythme triennal, dont une hausse similaire avait été observée en 2014 et 2017.

Les contributions qui relèvent du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) augmentent également, de près de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement, recouvrant à la fois les contributions volontaires aux Nations unies et les contributions volontaires à d'autres fonds.

Le produit des taxes affectées au développement est stable, à hauteur de 738 millions d'euros. La taxe sur les billets d'avion et une part de la taxe sur les transactions financières sont affectées au Fonds de solidarité pour le développement (FSD). Le budget 2020 est marqué par une évolution notable, mentionnée ce matin par le rapporteur général : la taxe sur les billets d'avion est augmentée, et le surplus de recettes est affecté à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Il faudra veiller à l'avenir que cette nouvelle utilisation de cette taxe ne détourne pas les ressources dédiées au développement.

Concernant le compte de concours financiers, deux des quatre programmes sont mis en sommeil. Le programme 851 porte les prêts concessionnels et non concessionnels qui associent nos services et entreprises françaises. Comme pour 2019, les autorisations d'engagement s'élèvent à 1 milliard d'euros en 2020, et les crédits de paiement diminuent légèrement, et s'établissent à 367 millions d'euros.

Nous souhaitons exprimer un point d'inquiétude concernant le programme 852, qui recouvre les crédits liés aux restructurations de la dette accordées par la France. L'indicateur de soutenabilité de la dette des pays concernés se dégrade, traduisant une aggravation de leurs perspectives macroéconomiques. L'accentuation de la vulnérabilité de ces pays interroge la pertinence de notre politique de prêts à long terme.

Après avoir mené plusieurs auditions, il nous a semblé que ce budget était encourageant pour atteindre l'objectif fixé par le Gouvernement.

D'après les statistiques provisoires de l'OCDE, l'aide publique au développement de la France a progressé en 2018, de l'ordre de 2 % pour s'établir à plus de 10 milliards d'euros. L'année 2018 a coïncidé avec la mise en œuvre d'une nouvelle méthodologie de comptabilisation de notre APD. En conservant l'ancienne méthodologie, notre APD aurait progressé de 9 % environ. Toutefois, en rapportant notre APD à notre revenu national brut (RNB), la France n'est toujours classée que dixième au monde, derrière la Belgique, la Suisse, ou encore les Pays-Bas.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – Néanmoins, les efforts budgétaires portent leurs fruits. Alors que la part de notre APD dans notre RNB était de 0,38 % en 2016, elle devrait être de 0,43 % en 2019, soit seulement 0,01 point de pourcentage en dessous de la trajectoire fixée par le Gouvernement en février 2018. C'est pourquoi, il nous semble légitime d'accorder une nouvelle fois une confiance prudente au Gouvernement.

Notre vigilance doit toutefois être maintenue sur les points suivants.

D'une part, alors que l'année 2019 se termine, nous regrettons de ne pas examiner le prochain budget après le projet de loi de programmation de l'aide publique au développement, dont le dépôt a été plusieurs fois repoussé. L'insertion du budget 2020 dans un cadre stratégique rénové, que la commission a appelé de ses vœux à plusieurs reprises, nous aurait semblé plus pertinente.

D'autre part, il nous semble que le budget pour 2020 aurait dû marquer la poursuite d'un effort particulier en matière de dons, par rapport à l'octroi de prêts. En effet, la France se caractérise par une certaine préférence pour les prêts, qui représente un peu moins du tiers de notre aide publique au développement. Les plus grands donateurs, comme le Royaume-Uni ou les États-Unis accordent presque la totalité de leur aide publique au développement sous forme de dons.

Cette spécificité française entraîne un décalage entre la liste des pays que nous définissons comme « prioritaires », et les principaux bénéficiaires de notre aide, qui sont surtout des pays à revenu intermédiaire, ou même des pays émergents.

Pour y remédier, le Gouvernement s'est engagé à augmenter la part des dons. En 2019, l'AFD s'est vue attribuer 1 milliard d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement pour concrétiser cette promesse. Toutefois, le budget 2020 prévoit une réduction des ressources permettant à l'AFD d'accorder des dons, à hauteur de 594 millions d'euros en autorisations d'engagement, et de 35 millions d'euros en crédits de paiement. À l'inverse, la capacité de l'Agence à octroyer des prêts progresse légèrement.

Les auditions ont fait état d'un arbitrage du ministère de l'Europe et des affaires étrangères visant à revaloriser le rôle des ambassades dans le versement de subventions. Dans cette perspective, les crédits des fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI) ont progressé de 36 millions d'euros.

Même si la hausse des moyens des ambassades n'égalise pas la réduction de ceux de l'AFD, la volonté de les impliquer davantage dans le versement de subventions est claire. Ce choix nous interroge, car la masse salariale des réseaux consulaires et diplomatiques est appelée à se contracter dans le cadre de la réforme de l'État à l'étranger.

Comment les ambassadeurs vont-ils absorber cette charge supplémentaire ? Pourquoi avoir choisi de réduire la voilure pour les dons accordés par l'AFD après lui avoir fait confiance en 2019 ? La déconcentration de cette enveloppe ne risque-t-elle pas d'entraîner un effet de saupoudrage ?

Cette perspective questionne les relations futures entre l'AFD et le ministère des affaires étrangères. Le projet de loi de programmation devrait comporter des dispositions à ce sujet.

Cela étant dit, nous vous invitons à proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission et du compte de concours financiers.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – Par ailleurs, l'article 73 D, rattaché à la mission, prévoit la remise d'un rapport annuel par le Gouvernement au Parlement sur l'activité du FMI et de la Banque mondiale, notamment sur les actions entreprises pour améliorer la situation économique des États qui font appel à leurs concours, ainsi que sur la position de la France au sein de ces instances, et des opérations financières entre la France et ces deux organisations internationales.

Cet article reprend des dispositions introduites par la loi de finances rectificative pour 1998, puis supprimées en 2014 par la loi de programmation de l'aide publique au développement.

En effet, le Gouvernement avait alors considéré que le rapport annuel de synthèse de l'aide publique au développement, prévu par la loi de 2014, permettait de fournir des informations sur l'APD de la France dans un cadre bilatéral et multilatéral.

En tant que rapporteurs spéciaux, nous ne sommes habituellement pas favorables au foisonnement de rapports au Parlement, d'autant que certaines des informations demandées sont facilement accessibles dans les rapports d'activité de ces deux institutions. Les rapporteurs spéciaux peuvent toujours exercer leurs pouvoirs de contrôle sur place et sur pièces pour obtenir des informations supplémentaires.

Néanmoins, il s'avère que le rapport prévu par la loi de 2014 n'est pas toujours transmis de façon régulière et que les documents budgétaires n'éclairent pas en profondeur sur le rôle du FMI et de la Banque mondiale en matière d'aide publique au développement. Cette demande de rapport pourrait nous renseigner sur les effets de notre politique multilatérale.

C'est pourquoi nous nous en remettons à la sagesse de la commission quant à l'adoption de cet article.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Merci à Yvon Collin et Jean-Claude Requier de leur intervention. Je suis favorable à la taxe de solidarité instaurée par Jacques Chirac au profit du développement que partagent certains pays. En revanche, je suis défavorable à la dérive consistant à affecter les taxes à autre chose que ce pour quoi elles ont été créées.

S'il y a trop de produits par rapport aux besoins, on doit diminuer le taux de la taxe. La dérive française qui consiste à en faire une taxe générale est très malsaine et pourrait même, à terme, se retourner contre son objectif, qui est l'aide aux pays en développement.

M. Jean-François Husson. – Le Gouvernement a annoncé vouloir porter la contribution de la France au Fonds vert pour le climat à 1,5 milliard d’euros. C’est un Fonds qui doit être abondé à hauteur de 9 milliards d’euros en comptabilisant l’ensemble des contributions. Or un peu plus de 700 millions d’euros sont prévus en autorisations d’engagement (AE), et seulement 23 millions d’euros en crédits de paiement (CP).

Comment se traduit la trajectoire des crédits dédiés au Fonds par rapport aux engagements du Gouvernement ?

Mme Nathalie Goulet. – Le fait que le budget soit en hausse est une bonne chose. Il faut mettre ceci en parallèle avec le besoin exprimé partout dans le monde d’une aide de la France, qui est toujours très attendue. Cependant, qu’en est-il de l’évaluation de cette politique ?

Les acteurs du développement sont nombreux. Les budgets de certains d’entre eux, comme les fondations américaines, sont parfois eux-mêmes plus importants que les États qu’ils aident. Comment fonctionne aujourd’hui notre coopération dans ce domaine et comment coordonnons-nous notre aide avec eux ?

Enfin, au Burkina Faso, où je me suis rendue il y a quelques mois, notre ambassade réalise un travail formidable en matière de sécurité, sujet plus que nécessaire autour duquel elle réunit tous les acteurs du secteur.

M. Roger Karoutchi. – Je ne voterai pas les crédits de la mission. Je considère que, depuis plusieurs années, l’AFD dérape, dérive, investissant parfois à l’intérieur du territoire national, ce qui n’est pas son rôle. L’AFD est en effet bien plus politisée qu’auparavant.

En outre, on établit une comparaison avec les États étrangers, qui réalisent plus de dons que de prêts, mais c’est totalement illusoire : l’État français efface bien des prêts tous les deux ou trois ans au nom de la coopération, et ils deviennent ainsi des dons.

Enfin, ce ne sont pas les États les plus pauvres qui reçoivent une aide au développement, mais souvent des États intermédiaires qui, en réalité, n’ont pas besoin de l’AFD. On a le sentiment que l’AFD mène de manière autonome une politique différente de celle du Quai d’Orsay.

Qui plus est, quand on demande à l’AFD, qui obtient des moyens supplémentaires considérables, d’investir dans l’audiovisuel extérieur de la France en Afrique, où cela peut avoir du sens, on reçoit une fin de non-recevoir catégorique. Je ne comprends pas pourquoi l’État français continue d’augmenter les moyens de l’AFD sans lui imposer des règles bien plus strictes et des missions bien plus claires.

M. Philippe Dominati. – Comment se traduisent les programmes sur le terrain pour les principaux bénéficiaires de notre APD ? La Turquie est en deuxième position, l’Indonésie est bien placée, la Chine également...

M. Philippe Dallier. – J’ai la même position que Roger Karoutchi. Il est difficile de comprendre pourquoi certains pays figurent dans la liste des pays bénéficiaires.

Je voudrais en outre revenir sur les subventions accordées à des organismes qui, en France, peuvent soulever des questions.

Certaines régions du monde sont plus compliquées que d'autres – Moyen-Orient, Israël, territoires palestiniens. Or les positions de quelques organisations non gouvernementales (ONG) subventionnées sont parfois plus qu'ambiguës, puisqu'elles favorisent le boycott d'Israël, qui est interdit par la loi française.

J'aimerais avoir plus de transparence sur l'utilisation de ces fonds. Certes, la France doit augmenter son niveau d'aide au développement, mais il y a beaucoup à dire concernant l'utilisation des moyens. C'est pourquoi je ne voterai pas ces crédits.

M. Victorin Lurel. – Je pense qu'une mission d'évaluation et de contrôle de l'AFD est nécessaire afin de mieux cerner ses actions et ses critères d'intervention.

À une certaine époque, on intervenait de moins en moins dans les pays dits corrompus. J'en ai fait l'expérience en tant que ministre. On avait ainsi écarté Haïti, en pleine crise politique, pour donner la priorité à la Syrie. On établissait alors un distinguo entre les pays dits corrompus et les autres. Aujourd'hui, je ne comprends plus les critères d'intervention de l'AFD.

Enfin, l'Afrique représente environ 30 % des engagements de l'AFD. Or le Parlement n'est pas informé sur ce point, ou avec beaucoup de réticences. J'ai demandé à la commission des finances et à son président un rapport d'information sur la zone franc, suivant des formes à trouver. Je crois qu'il existe un tabou à ce sujet et qu'on ne veut pas en parler. Or il existe de véritables turbulences en Afrique. C'est une atteinte à l'image de la France à travers le monde, et on ne dispose d'aucune réponse parlementaire.

Le ministre de l'économie, Bruno Le Maire, reçoit quinze ministres de l'économie et des finances d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale : on n'a aucune réaction. On nous dit de circuler, qu'il n'y a rien à voir, que cela relève des affaires étrangères ou de la diplomatie.

C'est un sujet que nous refusons de considérer, chacun ayant sa propre vision de nos rapports avec l'Afrique. Le présent rapport, au-delà de sa qualité, se cantonne à son strict périmètre. Il n'y a rien sur la politique de développement, sur ses critères d'intervention, sur les choix qui sont faits, sur nos rapports avec la zone franc.

Cela fait plus d'une année que je demande une mission à ce sujet. Je ne tiens pas à être absolument le président ou le rapporteur de cette structure, mais on dirait qu'on redoute que le Parlement s'exprime sur la politique étrangère et monétaire du Gouvernement. Je demande qu'on clarifie tout cela !

Mme Nathalie Goulet. – Très bien !

M. Jérôme Bascher. – Je m'étais déjà posé les mêmes questions l'année dernière au sujet des pays qui bénéficient de notre APD.

Depuis, j'ai fait mon enquête : un rapport a été commandé par l'ancien Gouvernement à Rémy Rioux pour définir les missions de l'AFD. Il a ensuite été nommé directeur général de l'Agence et s'est concocté son propre menu, sans aucune réforme. On est aujourd'hui proche du scandale d'État !

M. Roger Karoutchi. – C'est une honte !

M. Jérôme Bascher. – L’AFD fait des choses extrêmement utiles. Il y a partout beaucoup de petits projets très profitables mais, à côté de cela, l’AFD apporte des financements parfois plus élevés que le MEAE partout à travers le monde. Cela suffit !

C’est un véritable scandale. Des réformes doivent être menées au sein de l’AFD. À l’exemple de Roger Karoutchi, je ne voterai pas ces crédits.

M. Emmanuel Capus. – Mon interrogation porte sur le pilotage de cette politique. J’entends dire que ce n’est pas nécessairement en lien avec les affaires étrangères. On est là dans un domaine extrêmement sensible. Il y va de l’image de la France et de notre politique.

L’AFD évolue-t-elle en électron libre ou est-ce le Gouvernement qui pilote, sous le contrôle du Parlement ? On peut se poser des questions lorsqu’on voit que le deuxième pays en 2017 à percevoir le plus d’aides de notre part est la Turquie, et que la Chine perçoit des aides extrêmement importantes. Ce ne sont pas des choix que je soutiens en tant que parlementaire.

M. Jean Bizet. – Mon propos sera de la même tonalité que les intervenants précédents, précisément au sujet de la Turquie. La Turquie occupe un des États membres de l’Union européenne, Chypre, dont elle n’a nullement l’intention de quitter la partie nord. Elle s’éloigne de plus en plus des valeurs européennes et va à l’encontre de toutes les règles internationales en ce qui concerne les forages dans la zone exclusive économique de la région. C’est un véritable scandale d’imaginer que l’AFD concourt au développement de la Turquie. Ce n’est pas convenable !

Tout comme Roger Karoutchi, Philippe Dominati et d’autres, je ne voterai pas ces crédits.

M. Alain Houpert. – L’AFD finance, accompagne et accélère les transitions vers un monde plus juste et durable. Je suis d’accord avec Victorin Lurel pour réclamer une évaluation des financements de l’AFD. Nous voyageons tous en tant que parlementaires et nous nous apercevons qu’on marche parfois sur la tête. Auparavant, nous disposions d’un ministère de la coopération et d’un ministère de la francophonie. Quel est le rapport de la francophonie avec l’AFD ?

M. Jean-François Rapin. – Je voudrais attirer votre attention sur un point à ne pas oublier : il fera l’objet d’une discussion prochainement au sein de la délégation à l’outre-mer et concerne les crédits complémentaires que l’AFD peut y apporter, notamment en matière de reconstruction, à la suite des cataclysmes climatiques que nous avons subis.

Au-delà du courroux et de l’exaspération ressentie par bon nombre de mes collègues, que je partage, je vous demande d’être attentifs à ce point.

M. Michel Canévet. – Je salue l’excellent travail de nos deux rapporteurs spéciaux, qui provoque de nombreuses réactions. Leurs observations ont permis d’engager le débat, et il est particulièrement passionnant s’agissant d’un sujet extrêmement important.

J’observe, en complément de ce qui a été dit, que les dépenses de personnel du programme augmentent significativement de 5,4 %. S’agit-il uniquement des dépenses de personnels dédiés à l’AFD ou d’agents qui occupent d’autres fonctions ? Je pense en

particulier au renforcement du réseau sur le terrain. Une telle augmentation est-elle logique d'une année sur l'autre ?

M. Marc Laménie. – L'AFD est mal connue dans nos départements et territoires respectifs, mais on est frappé par les montants financiers que cela représente.

Face aux diminutions de certaines missions, comme la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (AGTE), on peut par ailleurs se poser des questions au sujet de l'augmentation des effectifs entre 2014 et 2018, qui sont passés de 1 683 personnes à 2 209 personnes. Quelle est l'utilité de tels opérateurs ?

M. Didier Rambaud. – J'ai pour habitude de défendre les crédits budgétaires présentés par le Gouvernement.

Toutefois, j'aimerais comprendre pourquoi des pays comme la Turquie, la Chine, voire le Brésil, bénéficient de l'aide publique au développement de la part de la France. J'attends donc des explications des rapporteurs. Mon vote variera en fonction de leurs réponses.

M. Philippe Adnot. – Je souhaiterais savoir si les rapporteurs disposent d'éléments pour apprécier le retour sur investissement de l'aide publique au développement. Est-on attentif à ce que des entreprises françaises participent aux opérations lors des différentes actions de développement ? Êtes-vous à même de le quantifier ? Dans le cas contraire, pourquoi ?

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – Je vois que ce rapport vous a passionnés et interpellés.

Monsieur le rapporteur général, la taxe sur les billets d'avion instituée en faveur du développement, qui dérive, est affectée à l'AFITF dans le projet de loi de finances pour 2020. Nous signalons, dans notre rapport, qu'il ne faut pas que cette taxe soit dévoyée. Il nous faut être vigilant.

Je rejoins par ailleurs ce qui a été dit concernant les taxes sur les avions : ce n'est pas le moment de les alourdir, alors que deux compagnies sont déjà en difficulté.

Jean-François Husson, s'agissant du Fonds vert pour le climat, les décaissements vont s'étaler sur quatre ans.

Pour ce qui est de la Turquie, j'ai été également surpris de constater que ce pays constitue le deuxième bénéficiaire des aides de la France. Il faut toutefois faire la distinction entre les dons et les prêts. Or, il nous a été indiqué que la Turquie bénéficie essentiellement de prêts en vertu de l'accord sur les migrations de 2016. Tous les États membres de l'Union européenne y participent, même si on peut le regretter.

Par ailleurs, la loi de programmation comportera des dispositions sur le pilotage et la transparence de l'aide publique au développement ce qui permettra de renforcer l'évaluation de cette politique. Six millions d'euros de crédits au titre des bonifications de prêts sont destinés à l'outre-mer en 2020.

En outre, n'oublions pas que l'AFD ne pilote pas la totalité des crédits.

Enfin, le ministère des affaires étrangères aurait l'intention de « reprendre la main » sur le pilotage de cette politique et d'associer davantage les ambassadeurs sur le terrain. Ils disposeront d'une enveloppe de 60 millions d'euros destinée aux fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI) par lequel ils pourront intervenir. En outre, la loi de programmation à venir comportera une nouvelle définition des rapports entre l'État et l'AFD. Nous espérons que le dialogue pourra se poursuivre. Il faudra toutefois veiller à préserver l'expertise de l'AFD en la matière.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – Jean-Claude Requier a répondu à un certain nombre de questions qui font polémique, notamment concernant la Turquie. Je n'y reviendrai pas, mais ce sont des raisons éminemment politiques. On a cotisé au pot commun, et cela entre dans l'aide au développement, à tort ou à raison.

Pour ce qui est de la Chine, au-delà de la diplomatie d'influence à laquelle participe l'AFD, qui est indiscutable, il faut reconnaître que l'Agence gagne de l'argent sur les prêts qui sont accordés...

M. Roger Karoutchi. – Elle n'a qu'à en accorder aux États-Unis aussi !

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – L'AFD, compte tenu de la notation qui lui est attribuée, obtient de l'argent à un faible coût et prête à un autre taux, intéressant pour le pays concerné, qui ne peut avoir accès à des prêts concessionnels.

Je pense qu'il serait bon que notre commission reçoive le directeur général de l'AFD, Rémy Rioux, pour répondre aux interrogations qui sont nombreuses.

M. Vincent Éblé, président. – La commission des finances l'a entendu en février dernier, mais une audition peut être programmée à nouveau, après l'examen du projet de loi de finances, en début d'année prochaine.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – On a beaucoup parlé d'évaluation. J'aimerais qu'on évalue également d'autres politiques, comme celle de l'éducation. C'est un sujet complexe, mais il faudrait, à l'image du Royaume-Uni, que l'AFD mette en place un dispositif d'évaluation permanent. Au Royaume-Uni, les politiques d'aide au développement sont évaluées en permanence par un organisme indépendant. Ceci manque certainement en France.

Je rappelle que l'AFD intervient également dans les territoires d'outre-mer. Il semble que cette aide devrait s'accroître dans les années qui viennent.

En ce qui concerne les interventions dans l'hexagone, Roger Karoutchi faisait peut-être allusion au fameux congrès de Grenoble. Nous avons interrogé Rémy Rioux sur ce point. Il nous a indiqué qu'aucune intervention de ce type n'avait eu lieu cette année. Il faut toutefois être vigilant.

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – Pour l'évaluation, le Comité de développement de l'OCDE a évalué notre politique de développement en 2018 et a souligné « le succès de l'aide française tant sur le plan de la mise en œuvre de mécanismes innovants de financement du développement que dans l'usage d'une large palette d'instruments ». L'OCDE a donc donné un avis assez positif sur l'utilisation des fonds par l'AFD.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – Quant aux relations entre aide au développement et francophonie, cette question ressort de notre politique en matière d'affaires étrangères. Il n'y a pas que l'AFD qui mette en place les financements.

Mme Nathalie Goulet. – J'étais à la commission des affaires étrangères à l'époque où on a voté la loi dite « Canfin » sur la loi de programmation de l'aide au développement en 2014. On avait obtenu des évaluations sur le respect de critères liés au travail des enfants, aux droits de l'homme, etc. Tout cela a disparu.

Restait la question de la coopération avec les autres acteurs. Ceci doit également faire l'objet d'une audition ou d'un rapport. On ne peut continuer à travailler sans les évaluations qui figurent dans la loi de programmation.

Enfin, comment fait-on avec les autres acteurs ? La politique de développement n'est pas un sujet neutre. Elle est très attendue et constitue un marqueur de la France.

M. Victorin Lurel. – L'aide publique au développement intégrait autrefois des interventions outre-mer. Avec Henri Emmanuelli, nous avons fait extraire cette partie de l'aide publique au développement.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – En effet, elle n'entre plus en ligne de compte.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je me demande si l'on ne devrait pas réserver le vote sur ces crédits. Des questions fortes ont été posées. Peut-être pourrait-on se donner le temps d'avoir des réponses plus construites. Il me semble que cette mission revêt un caractère symbolique. Rejeter ces crédits pourrait être mal interprété.

M. Vincent Éblé, président. – Nous ne manquons d'aucune information pour apprécier cette mission sur le fond. Je ne suis donc pas favorable à la réserve. La commission peut parfaitement décider maintenant : rien ne changera d'ici la semaine prochaine !

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – Enfin, l'augmentation du personnel de 5 % présentée dans les documents budgétaires est celle des agents participant au programme 209 qui relève du MEAE. La hausse du budget a participé à la hausse des dépenses de personnel. Nous pourrions vous fournir la ventilation entre le personnel en centrale ou au plan local.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Les problèmes migratoires sont insurmontables. Par ailleurs, nous n'en sommes qu'au début compte tenu des projections démographiques en Afrique. La protection des frontières ne suffit pas. La seule réponse réside dans l'aide au développement. Or ce budget n'est pas à la hauteur des enjeux. C'est pourquoi je m'associe au vote défavorable – ce qui n'enlève rien à la qualité du travail des rapporteurs.

M. Vincent Éblé, président. – Je vous propose de passer au vote.

Quel est l'avis des rapporteurs spéciaux ?

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial. – Nous émettons un avis favorable sur les crédits de la mission « Aide publique au développement » et nous en remettons à la sagesse de la commission pour ce qui est de l'article 73 D.

Enfin, nous émettons un avis favorable sur les crédits du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».

À l'issue du débat, la commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la mission « Aide publique au développement », de ne pas adopter l'article 73 D rattaché à la mission et d'adopter les crédits du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».

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

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et compte d'affectation spéciale (CAS) « Développement agricole et rural » - Examen du rapport spécial

M. Alain Houpert, rapporteur spécial. – Le projet de budget de la mission agriculture pour 2020 me semble devoir être apprécié à l'aune de trois ordres de considération : le contexte général de l'activité agricole, sa capacité à accompagner l'agriculture française comme elle va, la gestion des interventions agricoles.

Le contexte général de l'activité agricole c'est du point de vue économique pour l'année 2018, la dernière dont les résultats sont connus, une embellie conjoncturelle pour certains secteurs, en particulier pour la viticulture qui m'est chère, mais l'approfondissement des difficultés pour d'autres, dont l'élevage, dans un contexte marqué par une réduction considérable et inquiétante des volumes de production. Sans doute faut-il y voir l'effet de la sécheresse mais il est temps de se pencher sur une analyse approfondie de cette évolution. Elle ferait apparaître des faiblesses structurelles, illustrées notamment par la dégradation de nos échanges extérieurs. La France a besoin de renouveler sa stratégie agricole pour pouvoir exprimer tout son potentiel et nous ne voyons rien venir de ce côté. Au contraire, le contexte général de l'activité agricole est marqué par des accords de libre-échange, je parle ici du CETA mais le Mercosur viendra sans doute un jour, malgré les pas de clerc du Président de la République, conclus sans considération de la capacité de notre production à faire face aux chocs qu'ils supposent. À l'heure où les États-Unis d'Amérique appliquent à notre agriculture une loi du talion agressive nous leur ouvrons les portes de notre marché à travers le petit frère canadien. Le contexte c'est enfin la négociation de la nouvelle politique agricole commune. Le Gouvernement nous indique juger inacceptable qu'elle puisse programmer une baisse de la valeur réelle des interventions agricoles.

Le Sénat partage ce sentiment. Aussi, cohérent avec lui-même, ne pourra-t-il que rejeter un projet de budget agricole pour 2020 proposé par un Gouvernement, moins conséquent, qui ne respecte pas cette exigence minimale et nous propose de réduire les crédits destinés aux exploitations agricoles de 1 % en valeur réelle.

Accompagner la vie agricole comme elle va, c'est-à-dire dans ses difficultés et dans ses transitions, la programmation budgétaire proposée par le Gouvernement ne le permettra pas. Bien sûr le calibrage général des crédits que je viens de rappeler est en cause mais il y a plus. Je voudrais en premier lieu faire ressortir le déficit de dotations ouvertes par rapport à la loi de programmation des finances publiques. 127 millions d'euros manquent par rapport au sous-jacent de la programmation pluriannuelle, programmation qui, du reste,

exercerait une contrainte déjà très forte sur les interventions agricoles. Je reviens dans un instant sur les facteurs qui expliquent cette situation mais je veux en dégager certaines conséquences. La première d'entre elles c'est que des charges certaines ne sont pas financées de sorte qu'il faudra puiser sur des lignes appelées à être sous-consommées pour combler une partie des impasses. La seconde c'est que les risques environnementaux, sanitaires et climatiques ne sont pas davantage financés. La trésorerie du fonds national de garantie des risques en agriculture a été siphonnée ; les charges qu'il devra financer ne sont pas provisionnées. On reconnaît là les caractéristiques d'un budget manquant à l'exigence de sincérité, thématique largement explorée ces dernières années par notre commission des finances, rejointe sur ce point par la Cour des comptes. Le problème revient. Il accompagne une programmation budgétaire qui ne protège pas contre les risques.

Un point emblématique, je dirais presque symbolique, doit être évoqué, celui de la protection des élevages pastoraux contre les prédateurs. L'extension des zones traversées par la population lupine, en hausse de 20 % ne cesse de gagner : sept départements de plus. Or, les soutiens budgétaires, qui je le dis au passage devraient être parfaitement repérables dans le projet annuel de performances au lieu d'être noyés dans un agrégat de crédits, ne suivent pas.

Dans ces conditions, les transitions de l'agriculture française ne sont pas prises en charge par le budget. Les crédits pour la modernisation des exploitations progressent un peu mais ils sont gérés de telle manière qu'aucune conséquence appréciable ne peut être tirée de cet affichage. La dotation aux jeunes agriculteurs progresse mais moins que les économies liées au réaménagement de l'abattement fiscal aux jeunes agriculteurs. L'ICHN est gelée en valeur et la question des compensations accordées aux agriculteurs qui ont été exclus de son bénéfice après la réforme des zonages n'est pas réglée. Les lignes agro-écologiques sont renforcées mais cela correspond à des arriérés de paiement sur les années antérieures qui restent à solder. Au demeurant, le ministère de l'agriculture a reporté le financement de l'agriculture biologique sur les agences de l'eau et *in fine* sur les agriculteurs et les collectivités territoriales. Tour de *passé-passé* qui fait suite au transfert de crédits du premier pilier de la PAC vers le second pilier. Quant aux crédits de la pêche, ils sont si mal exécutés que le projet de loi de finances rectificative motive les 46,9 millions d'euros d'annulation de crédits sur le programme 149 par le constat de sous consommation sur ce point. Quand on considère l'impact d'un Brexit sur les pêcheurs tout cela n'est pas sérieux.

Un mot pour conclure sur les difficultés récurrentes rencontrées par la gestion des interventions agricoles. Rien n'est réglé quant aux problèmes d'organisation que nous avons exposés ici il y a peu dans notre rapport sur la chaîne des paiements agricoles. Pèsent encore sur nous des risques très importants d'apurement de la part de la Commission européenne. Incidemment je voudrais que le Gouvernement se penche sérieusement sur l'action de la Commission dans ce domaine, en particulier pour garantir nos intérêts financiers face à certains détournements des fonds européens. Je voudrais juste ajouter ma stupéfaction devant les délais de traitement des dossiers d'indemnisation agricole et surtout devant le taux de rejet des demandes, plus de 20 %. Tout cela accroît la désolation qu'inspirent la gestion des paiements agricoles et les retards inadmissibles subis par les exploitants, notamment ceux qui s'appliquent à concrétiser la communication autour de l'agriculture biologique.

Cette dernière m'amène à conclure mon propos pas un commentaire sur deux sujets. La réduction des crédits de l'INAO consécutive au renoncement du Gouvernement de supprimer les droits perçus auprès des professions. C'est vraiment là la marque de Bercy sur ce budget. Une initiative totalement déconnectée des réalités suivie d'un ajustement comptable dérisoire. Je voudrais ici tout de même indiquer que la loi Egalim a été fondée sur

un renforcement des signes de qualité comme armes de compétitivité de l'agriculture française. Peut-être est-ce un peu optimiste mais, en tout cas, on devrait traduire cette orientation dans le budget. Il n'en est rien. Par ailleurs mais j'anticipe sur l'exposé de notre rapport sur l'agriculture biologique, il est très remarquable de constater combien l'INAO qui est son principal pilote dispose de peu de moyens pour cette mission ? Il se trouve obligé de déléguer les certifications à des organismes extérieurs qui paraissent réaliser un miracle de productivité : traiter les demandes qui montent en flèche et leur valent quelques dizaines de millions d'euros de chiffre d'affaires sans augmenter les moyens.

Pour cet ensemble de motifs je vous recommande le rejet des crédits de la mission AAFAR. En revanche malgré sa perfectibilité, afin de donner un signal positif à la recherche en agriculture je vous recommande l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale pour le développement rural, le CASDAR.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. – Je voudrais ajouter quelques observations sur le projet de budget.

En premier lieu, je voudrais faire ressortir que le programme 149 de la mission constitue le vecteur du modèle agricole français d'une agriculture très diversifiée et qui anime l'espace rural français. En ce sens il dépend beaucoup du budget agricole européen, du FEADER, en particulier. Nous devons nous attacher à défendre celui-ci, qui ne fait pas l'unanimité partout en Europe, il faut en avoir conscience. Cela suppose d'abord que notre programmation budgétaire donne un signal d'élan et, en effet, il n'est pas bon que nous fassions le contraire de ce que nous plaidons à Bruxelles, en affichant une décroissance réelle des crédits. Cela suppose aussi que nous exécutions bien ce budget et, de fait, les considérables problèmes rencontrés les dernières années, l'annulation déconcertante des crédits pour 2019 proposée par la loi de finances rectificative également posent problème.

La note de présentation fait ressortir l'état d'exécution de la maquette FEADER. Certaines lignes sont déjà consommées. Il s'agit de celles qui avaient été sous-budgétées. D'autres sont très en retard. Tout cela n'est pas satisfaisant et le projet de budget pour 2020 ne témoigne pas d'un effort suffisant pour remédier à ces situations.

Les régions sont autorités de gestion du FEADER mais l'État a conservé la quasi-totalité des moyens de la programmation et de l'exécution. Il y a là un hiatus dont les différents budgets que nous avons examinés ces dernières années se ressentent. Il faudra réorganiser tout cela.

Le FEADER n'est pas le seul fonds à subir des programmations et des exécutions budgétaires approximatives. Le fonds européen pour les affaires maritimes et de la pêche a tardé à être mis en place et en œuvre. Des paiements importants sont à réaliser dont le projet de budget ne porte pas la trace concrète. Il faut ajouter que le Brexit aura des impacts considérables qui ne sont pas budgétés.

Une partie de plus en plus importante des concours à l'agriculture passe par des niches fiscales et sociales. Ce choix traduit une certaine aversion pour la dépense publique. Il a des limites. Les crédits budgétaires qui peuvent financer des interventions pour tous les agriculteurs qui répondent aux objectifs de la politique agricole viennent à manquer. Les transferts réalisés par la voie de la fiscalité ne peuvent offrir un équivalent. Par hypothèse, quand ils ne concernent pas des impôts de production, ils ne touchent que ceux qui ont des

revenus suffisants pour en bénéficier. Or, les exploitations soutenues par le FEADER et par le programme 149 de la mission AAFAR ne relèvent souvent pas de cette catégorie.

La question des financements des chambres d'agriculture a été réglée en première lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement faisant volte-face, une volte-face peut-être pas définitive du reste. Il se dit que les 45 millions d'euros en cause qui accroissent les dépenses publiques sont insupportables au ministère des finances qui entend les récupérer sur des crédits de la mission ou d'autres. Si tel était le cas, ce serait une double-peine pour les agriculteurs : un ressaut de fiscalité de 45 millions d'euros et une baisse des subventions de cet ordre.

Sur la forêt, nous manquons d'une politique résolue. Ce n'est pas tout à fait nouveau mais cela s'aggrave. La réduction de la subvention pour charges de service public du Centre national de la propriété forestière (CNPF), qui gère 75 % des espaces forestiers français et à qui ces dernières années des efforts déjà importants ont été demandés est très regrettable. C'est 7 % de moins et cela représente 17 emplois. L'état de la forêt privée demande du conseil et le CNPF exerce ses missions dans un contexte de plus en plus complexe. L'état sanitaire de la forêt se dégrade. Les soutiens au fonds stratégique forêt bois rétrogradent de 2 millions d'euros. Quant à l'opérateur de l'État, l'office national des forêts (ONF), il connaît une crise, selon moi moins financière que culturelle. On sent que le Gouvernement a préparé une réforme structurelle avec la séparation des activités commerciales et des activités forestières traditionnelles. Je ne crois pas que ce soit la bonne issue. Il faudra interroger le ministre.

Sur la politique de sécurité sanitaire des aliments, je relève la création de 300 ETPT pour traiter le Brexit, ce qui a quelque chose d'étonnant au vu du nombre des emplois habituellement mobilisés aux frontières (97 au total). Peut-être y aura-t-il des sous-consommations ou des réaffectations puisque le CETA va sans doute accroître les échanges extérieurs. Dans le cadre de cet accord, nous avons fait un assez grand nombre de concessions sur les normes sanitaires et phyto. Dans le même temps nous sommes confrontés à des périls sanitaires très sérieux. Le Gouvernement indique avoir un plan de 18,3 millions d'euros au titre de la surveillance de la peste porcine africaine et de la tuberculose bovine. C'est sans doute assez peu et cela n'apparaît pas dans le projet de budget pour 2020. C'est très structurellement que les moyens de la politique de sécurité sanitaire manquent. Des réorganisations de process pourraient permettre de réduire les besoins mais le Gouvernement ne veut pas les mettre en œuvre. Je pense à la communication systématique des tests de laboratoire réalisés dans le cadre des autocontrôles. Apparemment il a également renoncé à instaurer une taxe sanitaire permettant de financer les contrôles qu'appelle la maîtrise des risques sanitaires. C'était une recommandation de CAP 2022 qu'on nous oppose si souvent par ailleurs.

Le projet de budget comporte une innovation avec un indicateur de suivi du plan de sortie du glyphosate. C'est en soi louable mais l'indicateur est construit de telle sorte qu'on ne percevra pas les évolutions concernant la diffusion réelle de ce produit. Au demeurant, l'évaluation dont a été saisie l'ANSES devrait être plus ouverte et participative.

Ce budget débouche sur un constat d'atonie. La conclusion peut paraître dure mais les faits sont là. Il s'agit d'un budget de l'accompagnement du moment, et encore pas toujours, là où nous serions en droit d'attendre des perspectives et une vision d'avenir pour l'agriculture. À l'instar d'Alain Houpert je voterai contre l'adoption des crédits de cette mission et je voterai favorablement pour l'adoption de ceux du compte d'affectation spéciale.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Merci de m'accueillir pour la troisième année consécutive. J'axerai mon propos autour de trois points. Un satisfecit puisque le Gouvernement est revenu sur sa décision catastrophique de diminuer de 45 millions d'euros les budgets des chambres d'agriculture par la suppression d'une partie de la taxe affectée et sur la régionalisation du réseau. Je pense que nous n'avons jamais eu plus besoin de proximité et que c'était une vue de l'esprit de vouloir économiser ces 45 millions d'euros dans le sens où ce n'était ni une économie pour la structure ni une économie pour l'État. Il s'agissait d'une baisse de l'imposition des propriétaires qui peut se résumer par le constat d'une baisse de 50 centimes à l'hectare, pour les seuls hectares en propriété soit moins de la moitié des terres exploitées par les agriculteurs. L'économie était dérisoire. Par contre, il faudra être vigilant. Bercy souhaitera récupérer cette somme et voudra ponctionner le budget qui nous est présenté. Deuxième point, une « fake news » propagée par le ministère de l'agriculture qui se vante d'avoir augmenté le budget. En réalité l'augmentation découle du rattrapage des paiements dus pour des engagements financiers du passé sur les mesures agroenvironnementales et climatiques ; elle est donc subie. Troisième point, ce budget est une erreur stratégique. Il n'y a pas d'efforts pour soutenir l'innovation alors que l'agriculture n'en a jamais eu tant besoin pour répondre à la demande sociétale. Rien sur la sortie du glyphosate. Un rapport parlementaire vient d'établir qu'elle conduirait à des impasses et même que pour certains adventices le seul moyen serait de travailler à la main. Tous les agriculteurs sont favorables à la réduction des produits phytosanitaires sans en faire un dogme. Veut-on les renvoyer aux travaux des champs manuels ? Rien non plus sur les nouvelles technologies qui pourraient permettre de réduire l'utilisation des phyto. Ayant auditionné les représentants du syndicat des entreprises de machinisme agricole j'en retiens que grâce à des techniques évoluées et de précision, nous pourrions réduire l'emploi des phytosanitaires de 70 % à 80 %. Rien sur la problématique du réchauffement climatique, sur les retenues collinaires et l'hydraulique agricole. Rien sur les déserts vétérinaires. Rien non plus sur la gestion des aléas. Le seul message que nous envoyons c'est une réduction de la provision pour aléas qui est devenue une réserve pour couvrir les aléas de gestion des aides agricoles par le ministère de l'agriculture, les apurements. En conclusion, nous avons un budget de l'agriculture qui suit un rythme de croisière alors que l'agriculture ne suit pas un tel rythme. Nous étions en droit d'attendre un budget capable de répondre aux attentes de la société civile, d'aider l'agriculture à innover et à défendre sa compétitivité. En conséquence, je recommanderai un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission. Je me pose une question sur les crédits du compte d'affectation spéciale. L'habitude de la commission des affaires économiques est de rendre un avis de sagesse. Je pense que je proposerai l'adoption cette année en ayant conscience que le risque existe que le Gouvernement, après avoir échoué dans sa tentative contre les chambres d'agriculture, puisse souhaiter prendre sa compensation sur les moyens du compte, ce qui serait un très mauvais signal pour les efforts mis en œuvre pour la recherche et l'innovation en agriculture.

M. Bernard Delcros. – L'agriculture est en souffrance avec des conséquences dramatiques pour les agriculteurs eux-mêmes et pour les territoires. En ce qui concerne le CETA, il va fragiliser considérablement certaines filières, notamment l'élevage. Il ne correspond pas aux attentes de la société. Avez-vous une idée de la date où le projet de ratification de l'accord sera soumis au Sénat ? Deuxième interrogation, le projet de budget du FEADER prévu en forte baisse est incompatible avec la situation du secteur agricole et de la ruralité. Où en est-on de la négociation ? J'ai cru comprendre que la France s'opposait au projet de la Commission mais...Troisième question, en ce qui concerne le réchauffement

climatique vous semble-t-il que l'accompagnement des agriculteurs mais aussi des forestiers est à la hauteur des enjeux ? Quelles propositions concrètes sur ce point ?

Mme Sylvie Vermeillet. – Merci aux rapporteurs spéciaux pour la qualité de leur analyse. Vous avez dit que ce budget était un budget du moment. C'est très inquiétant compte tenu des enjeux du réchauffement climatique, en particulier dans le domaine de la politique de la forêt. Vous indiquez que l'Office national des forêts (ONF) traverse une crise sans doute moins financière que culturelle et morale. On le ressent sur nos territoires. Si le budget de l'ONF est à peu près maintenu, je suis préoccupée par la dégradation de la santé de nos forêts avec les scolythes notamment. Les ressources de l'ONF sont soutenues par des ventes de bois. Mais la mise sur le marché de bois secs fait baisser les cours. On s'attend à une chute des recettes des communes mais aussi de l'ONF. On prépare un drame en délaissant nos forêts.

Mme Nathalie Goulet. – C'est un budget qui s'occupe de l'agriculture mais pas des agriculteurs. On peut être très inquiet de la situation dans de nombreux territoires. Il y a le malaise et la tristesse avec des suicides qui s'accroissent. Il y a aussi le problème des fins d'exploitation. Qu'est-ce que ça représente sur le nombre des exploitations et sur les surfaces agricoles ? En ce qui concerne l'enseignement agricole, comment est-il traité cette année ?

M. Antoine Lefèvre. – Merci aux rapporteurs spéciaux. L'agriculture ne va pas bien mais nos agriculteurs vont encore moins bien ; ce budget en faux semblant fait craindre le pire. Je me réjouis que les chambres d'agriculture aient été finalement préservées. Nous avons besoin de proximité. Sur la forêt nous avons beaucoup travaillé au Sénat. Je n'ai pas le sentiment que le Gouvernement prenne la mesure de la crise.

M. Michel Canévet. – Merci et félicitations aux trois rapporteurs pour la qualité de leurs analyses. L'agriculture est importante pour la France et pour les territoires ruraux. Pour les aides européennes que nous avons largement évoquées ces dernières années, la situation s'est-elle réellement améliorée ? Nous arrivons au bout de la programmation en cours et nous sommes encore à des niveaux d'engagement et de paiement qui peuvent apparaître faibles. Aurons-nous le temps de consommer les enveloppes ? Nous plaçons pour un maintien au minimum de l'effort et il serait gênant de ne pas consommer nos crédits. Pour la pêche, le problème est le même encore accentué. C'est particulièrement inquiétant. Nous avons formulé des recommandations sur l'agence de services et de paiement (ASP), ont-elles été prises en compte ? Pour la prochaine programmation, il faut sérieusement songer à régionaliser la gestion des fonds. Ce n'est pas l'orientation actuelle mais nous devons gérer au plus près du terrain. Sur les crédits de la pêche, il est plus que regrettable que nous ne soyons pas en mesure de consommer une enveloppe pourtant limitée alors que le secteur est confronté à de grandes difficultés. Nous importons de plus en plus. Où sommes-nous s'agissant des recrutements de vétérinaires inspecteurs ? Dans la perspective du Brexit, il semble n'y avoir pas de difficultés pour recruter des douaniers. Mais pour les vétérinaires inspecteurs c'est apparemment beaucoup plus difficile. Enfin, sur l'investissement, il est indispensable d'accélérer l'investissement. Des aides sont-elles ménagées à cette fin qu'elles passent par des crédits ou des avantages fiscaux.

M. Arnaud Bazin. – Sur la question de l'administration des aides, je lis que dans le passé la mauvaise gestion des aides surfaciques a été responsable d'une proportion considérable des refus d'apurement européens. L'administration a-t-elle réagi ? Les effectifs dédiés au Brexit, qui pose un problème sanitaire et un problème de transport des animaux, sont-ils suffisants ? Avons-nous dû recruter à l'étranger des personnels compétents vu la situation de rareté constatée en France ?

M. Marc Laménie. – Il y a un mal-être profond chez les agriculteurs. Ils exercent un métier difficile et participent à l’animation des zones rurales. Ils méritent beaucoup d’écoute et de reconnaissance. Sur l’administration territoriale, les directions départementales ont vu leurs effectifs fondre. Où en est-on ? Quant aux forêts, le constat est partagé d’une sous-exploitation de la ressource. L’avenir de l’ONF est-il stabilisé ? Quant aux crises sanitaires, l’ardennais que je suis est particulièrement sensible au problème. La peste porcine africaine a entraîné le déploiement d’une impressionnante clôture entre la France et la Belgique. A-t-on une idée du coût de cette opération ? Sur le changement climatique, sait-on si les aléas climatiques sont correctement provisionnés ? Quant à l’apiculture, l’Etat est-il à la hauteur du défi ? Les crédits européens sont mal gérés par la France. Peut-on améliorer la situation ?

M. Jean Bizet. – Merci aux rapporteurs. Ce budget n’est pas un budget pour les agriculteurs. Ce budget est d’autant plus nécessaire que nous allons subir une réduction drastique des crédits de la politique agricole commune (PAC). Nous ne parvenons pas à convaincre nos partenaires de soutenir l’agriculture européenne ? Alors que les autres continents accroissent leurs soutiens, nous nous apprêtons à les baisser. L’objectif de convergence entre les États européens va être difficile à assumer. Les crédits du FEADER devraient baisser de 25 %. Tant que l’Europe ne renforcera pas son budget compte tenu des politiques qu’il faut obligatoirement mettre en place, notamment dans le domaine de la sécurité et de la défense, on ne parviendra pas à boucler la programmation agricole. Du reste on nous invite à augmenter les concours nationaux à hauteur de 10 %. La fongibilité entre le premier et le deuxième pilier ouvre à des distorsions de concurrence. La France fera plus pour l’environnement que d’autres pays, notamment de l’est européen, qui soutiendront leur agriculture par le premier pilier. L’on se dirige vers un glissement de l’élaboration du cadre financier européen pour le fixer une fois les élections derrière nous. On constatera alors une réduction des crédits de la PAC et la messe sera dite. Sur les emplois annoncés pour le Brexit, je crains que ce ne soit insuffisant. Si le futur accord de libre-échange se conforme à ce qui a été annoncé, il n’y aura pas d’union douanière entre le Royaume-Uni et l’Irlande. La tentation existera pour le Royaume-Uni de passer par l’Irlande. Il faudra des contrôles douaniers. Or ce n’est plus dans notre culture. Je rappelle que les barrières non tarifaires coûtent 15 % du coût d’une transaction. Si l’ANSES peut apparaître un peu léthargique à certains sur le dossier du glyphosate, je le comprends puisque l’ANSES a toujours dit qu’il n’y avait pas de problème avec le glyphosate, faisant partie des dix agences européennes sur onze ayant tenu cette position. Je rejoins les propos de Laurent Duplomb. Pourquoi se priver des solutions existantes pour surmonter ce problème ? Yannick Botrel est chargé d’une étude avec Daniel Gremillet sur les « new breeding technologies ». Il faudra bien trouver une solution pour contourner, et je pèse mes mots, l’avis de la Cour de justice européenne qui n’a pas rendu service à la recherche française et européenne.

M. Thierry Carcenac. – Je partage le constat que font nos rapporteurs sur ce budget. Quand on est sur le terrain, on voit bien qu’il correspond à la réalité. Sur le contrôle sanitaire, nous sommes face à un vrai problème. Dans le service actuel il n’y a que 97 agents. On en recrute 300 pour le Brexit mais il n’y a pas de nouveaux moyens pour les autres opérations. C’est un vrai problème compte tenu des risques sanitaires. Je souhaite évoquer le coût de la protection de nos troupeaux contre le loup et l’ours. Vous indiquez une estimation. Consolide-t-elle les interventions du ministère de l’environnement ? Tout compris nous sommes face à des montants qui peuvent paraître disproportionnés avec les enjeux de la réintroduction du loup et de l’ours.

M. Sébastien Meurant. – Sans reprendre les mots de Sully, cet ami d’Henri IV soulignait les enjeux de l’agriculture et la portée de son message demeure. La France a des atouts extraordinaires. Nous avons des terroirs diversifiés. Or année après année, notre position se dégrade et hors vins et spiritueux, notre balance commerciale serait déficitaire. Je ne sais si on mesure le choc que cela représente. Nous gâchons nos atouts. A-t-on une stratégie de reconquête ? Nous importons du miel de Chine contrefait. L’importation de tomates chinoises a ruiné des exploitants qui ont été rachetés par des opérateurs venant de Chine. J’ai une question sur le label bio. J’ai pu constater quelques incompréhensions sur ce label avec la concurrence de labels bio non européens. Est-il possible de promouvoir des labels « fait en France » afin de donner une visibilité à des produits qui ne sont pas issus de l’éclatement de la chaîne de production ?

M. Jean-Marc Gabouty. – Un mot sur la forêt. Qu’elle soit publique ou privée, la forêt est un investissement à long terme d’autant plus à risque qu’elle est inassurable. La maturation d’une forêt c’est quarante ou cinquante ans. Le problème de la forêt ce n’est pas un problème financier ni fiscal. Il y a des avantages significatifs. Actuellement on assiste plutôt à une pression sur la forêt française qui favorise les prix. Mais nous avons un problème de filière avec des capacités de transformation insuffisantes. Il faut éviter d’exporter des bois bruts qui nous reviennent en produits finis que nous importons. Comment améliorer la structuration de la forêt ? L’environnement physique et juridique doit être amélioré. Les groupements forestiers n’arrivent pas à fonctionner dans la stricte légalité dès lors qu’il y a plus de vingt porteurs de parts. La forêt est trop morcelée. Il faut parfois soixante parcelles pour faire dix hectares. Vous avez des chevelus totalement ingérables de ce fait. Des maladies apparaissent. Des issues commerciales contestables conduisent à l’utilisation du bois pour produire de l’énergie. Il vaudrait mieux l’éviter et réserver cet emploi aux déchets de scieries ou aux sous-produits forestiers vraiment non utilisables. Attention à ne pas stigmatiser le bois papier. Bien entendu il faut veiller sur l’ONF. Mais n’est-ce pas plutôt un problème d’organisation ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – On a typiquement l’exemple avec cette mission d’un problème de mauvaise administration. Il faut des effectifs sur les vrais problèmes, les problèmes sanitaires par exemple. Mais nous ne devons pas cultiver les doublons. Je me souviens de la description assez désolante qui avait été exposée lors de nos travaux sur la chaîne de paiements agricoles. Il faut améliorer la gestion du ministère.

M. Alain Houpert. – Merci à Laurent Duplomb de partager nos analyses. Sur l’inscription du projet de loi de ratification, je n’ai pas d’informations. Peut-être cela sera-t-il après les élections municipales. Je ne sais pas... On ne peut pas défendre un FEADER constant à Bruxelles et présenter un budget en baisse en euros réels en France. Il faut bien entendu veiller à une meilleure consommation de nos enveloppes. Le budget est sans élan alors que nous prétendons nous situer dans une transition vers une autre agriculture. Les surfaces agricoles demeurent pour le moment en étendue inchangée malgré la forte diminution du nombre des exploitations. Le besoin de nouvelles installations va se renforcer et s’il n’est pas satisfait, nous allons aboutir à des grosses fermes. L’agriculture marginale est en danger. Sur les aides européennes, nous avons un peu de temps pour payer. Mais, les problèmes d’exécution budgétaire révèlent des difficultés structurelles. L’ASP voit ses crédits informatiques renforcés. Mais, il y a un problème non résolu d’articulation avec les effectifs d’instruction et de contrôle des aides. Sur le Brexit, il y aura des difficultés de recrutement pour les vétérinaires. Ce problème a été souligné par Arnaud Bazin. Il y a un problème de proximité des services. Une partie de la réduction du FEADER tient à la sortie du Royaume-Uni mais une partie seulement et nous devons rester attentif à l’ambition agricole européenne

et au maintien d'une PAC vraiment commune. Les mesures concernant le loup et l'ours sont prises en charge par le ministère de l'agriculture pour la protection contre la prédation et par le ministère de l'environnement pour les indemnités. De fait, l'alourdissement des charges pour les exploitants et pour les finances publiques interroge. Merci d'avoir évoqué Sully. Je rappellerai Voltaire. Rien n'est pire que d'affamer ceux qui nous nourrissent. Sur le bio il faut veiller à l'intégrité de l'information des consommateurs. Il faut également s'interroger sur la biocompatibilité des circuits du commerce international. Nous importons trop de produits en bio pour respecter un objectif légitime de développer des circuits courts.

M. Yannick Botrel, rapporteur spécial. – La question de la PAC est évidemment centrale et il faut s'opposer à la réduction proposée. Le calendrier me semble figé au moins jusqu'à la fin de l'année. Cela s'accélérera après. Le risque c'est une renationalisation des politiques agricoles. Ce serait alors du « chacun pour soi ». Personne n'en veut. Mais il est difficile de s'opposer à la renationalisation des politiques agricoles et de promouvoir en même temps des mesures très protectionnistes à l'intérieur de l'Europe contre les autres pays européens. Malgré la détérioration de nos performances commerciales, nous sommes aussi exportateurs. Sur la reconquête des filières, on cite fréquemment la filière volailles. J'ai une petite histoire qui illustre les problèmes qu'on rencontre lorsqu'on veut améliorer la situation. On indique que les industriels n'ont pas assez investi. Or, à supposer qu'on trouve des investisseurs, il arrive plus souvent qu'à son tour que les populations s'opposent au développement des élevages qui conditionne les projets. Il y a quand même quelques contradictions. Sur la forêt, nous avons réalisé un rapport qui cernait les enjeux avec, alors, un chiffre d'affaires de l'ordre de 70 milliards d'euros et un déficit commercial de 7 milliards. Il y a un débat assez régulièrement constaté d'ailleurs entre les producteurs qui équilibrent leurs comptes par des exportations et les scieurs qui souhaitent réduire le coût d'achat de la matière première. C'est difficile à surmonter autrement que par une meilleure valorisation des produits finis. Vient se greffer par ailleurs sur cette problématique le développement d'usages concurrents du bois. Le développement de chaufferie bois de grande jauge tarit la ressource. L'état sanitaire de la forêt inquiète. Mais on prétend que le boisement va se modifier dans un sens susceptible d'atténuer les problèmes. Actuellement la demande se porte sur l'épicéa. Le volume des résineux devrait représenter 60 % des apports. Or, la situation est inverse. Offre et demande ne coïncident pas. Nous avons fait des progrès en matière d'innovation. Nous en connaissons de bons exemples en Bretagne. C'est pour l'essentiel le fruit d'initiatives décentralisées. Oui le morcellement est excessif. Certains de nos concitoyens doivent ignorer être propriétaires de parcelles forestières. Sur les apurements on est autour de 125 millions d'euros inscrits cette année. Les apurements ne sont pas constants. Il peut y avoir des ressauts en fonction du déroulement des procédures avec une forte variabilité annuelle des sanctions. Par ailleurs, quand les corrections financières dépassent un certain niveau, des discussions s'ouvrent avec la Commission européenne. Il y a quelques années, nous étions parvenus à réduire notre dette d'apurement passée de 5 milliards d'euros à un peu plus d'un milliard d'euros lorsque Stéphane Le Foll était ministre de l'agriculture. Les aides surfaciques ont posé de graves problèmes. La rénovation du registre parcellaire graphique avec des orthophotographies plus satisfaisantes a coûté cher mais des progrès ont été réalisés. Il n'empêche qu'il faut actualiser tout cela en permanence et gérer les autres conditionnalités. Sur la consommation des fonds européens, il y a une caractéristique générale qui est qu'on consomme peu en début de période. Il est difficile de se prononcer sur l'issue de la programmation d'autant que des transferts financiers peuvent intervenir. La réduction du nombre des exploitations se solde par une concentration des terres. Cela peut déboucher à terme sur un problème de valorisation de la reprise. Nous allons avoir un nouveau recensement agricole en 2020. Nous pourrions être plus précis.

M. Laurent Duplomb, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. – Sur la PAC, nous avons besoin de chiffres stabilisés. La PAC c'est 408 milliards d'euros. Le Royaume-Uni c'est 46 milliards de contributions et 27,3 milliards de retours, soit un solde net de 19 milliards d'euros. On devrait être pour la PAC, Royaume-Uni exclu, autour de 390 milliards d'euros. Quand la Commission européenne annonce un budget de 365 milliards d'euros, il manque 24 milliards d'euros sans doute destinés à d'autres politiques. Cela correspond aux annonces faites par le Président de la République dans son discours de La Sorbonne vers une réorientation des politiques européennes et davantage de subsidiarité. Nous savons quels problèmes cela pose. Quand les Français passeront des crédits du premier pilier vers le second et inversement les polonais du second vers le premier, notre compétitivité sera encore affectée. Dans mon récent rapport, j'ai indiqué que les Français ne consommaient que des produits importés pendant un jour et demi par semaine. Notre balance commerciale devrait être négative en 2023. Sur les vétérinaires, 43 % des primo vétérinaires ont été formés à l'étranger la moitié en Belgique, le reste en Roumanie et en Espagne. Les nouveaux vétérinaires sont à 20 % des étrangers. Ce pourcentage doit être nettement supérieur en milieu rural.

M. Vincent Éblé. – Les deux corapporteurs sont convergents pour le rejet des crédits de la mission et pour l'adoption des crédits du CASDAR.

La commission décide de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ». Elle décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».

La réunion est close à 12 h 15.

Mardi 19 novembre 2019

- Présidence de M. Vincent Éblé, président, puis de M. Charles Guené, vice-président -

Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Régimes sociaux et de retraite » et compte d'affectation spéciale « Pensions » - Examen du rapport spécial

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons désormais la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et compte d'affectation spéciale « Pensions ». – Je vais vous présenter la mission « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », qui subsistent malgré le projet de réforme des retraites entamé en 2017.

La mission subventionne les déséquilibres financiers de dix régimes spéciaux, principalement ceux de la SNCF et de la RATP, qui absorbent les deux tiers des dotations, et ceux des marins et des mines pour l'autre tiers. La mission perd un régime cette année, le régime complémentaire des exploitants agricoles, dont la dotation budgétaire de 55 millions d'euros est remplacée par des affectations de taxes.

Hors cette évolution, les crédits sont stables à hauteur de 6,2 milliards d'euros parce que les régimes fermés dégagent des économies qui viennent compenser une nouvelle hausse de la subvention à la RATP et une tension sur les régimes de fin d'activité des

transports routiers à hauteur de 31 millions. La subvention à la caisse de retraite de la SNCF est stabilisée.

Les économies proposées par le projet de loi de finances rectificative pour 2019 – 76 millions d’euros en raison des départs plus faibles que prévu – devraient conduire à un modeste rebasage. Le Brexit, qui pourrait clouer au port de nombreux navires, n’est pas provisionné dans la subvention au régime des marins. Suite à la réforme ferroviaire, le régime SNCF devient fermé et les nouveaux salariés cotiseront désormais à la Caisse nationale d’assurance vieillesse (CNAV), ce qui prive d’autant la SNCF. Cependant, si les cotisations apportées par la SNCF à la CNAV et aux régimes complémentaires sont une manne, les nouveaux assurés se constitueront des droits dans les régimes des salariés qu’il faudra bien financer un jour. Nous verrons si des compensations se mettent en place comme prévu par le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

L’essentiel est bien que les subventions d’équilibre demeurent à un niveau élevé, de plus de 6,2 milliards d’euros. Cette stabilisation est quelque peu décevante au vu des réformes des régimes, mais, pour l’essentiel, ces réformes commencent à peine à rentrer en application.

La politique de revalorisation différenciée des pensions adoptée par le Gouvernement, avec une hausse de 1 % pour les pensions inférieures à 2 000 euros et de 0,3 % pour les pensions supérieures à 2 000 euros, augmentera les dépenses de l’ordre de 77 millions d’euros, mais la sous-indexation permet une économie de 32 millions d’euros dont la moitié sur le régime SNCF.

Je tiens à relever que les subventions de l’État couvrent principalement des déséquilibres démographiques des régimes spéciaux, mais également des avantages spécifiques. La Cour des comptes, dans un récent rapport, a proposé une estimation des avantages spécifiques des régimes financés par l’État. Si la SNCF finance une partie de ces avantages au travers d’une surcotisation employeur, dite taux T2, celle-ci n’est pas mise en œuvre à la RATP. Dans cette entreprise, la Cour des comptes n’est pas arrivée à chiffrer la totalité des avantages spécifiques, mais elle aboutit à un chiffre d’au moins 400 millions d’euros, qui sont versés par l’État. Pour la SNCF, si l’employeur finance une partie des avantages particuliers, la fraction de la subvention versée à la caisse correspondant au solde des besoins serait de 570 millions d’euros, soit 18 % de la subvention prévue en 2020. Je vous laisse juges... Pour mémoire entre 2010 et 2018, le niveau des pensions a augmenté de 16 % à la RATP et 12,5 % à la SNCF, lorsqu’il n’augmentait que de 1,8 % dans la fonction publique territoriale.

Le rapport démographique, de 1,3 dans le régime général, n’est que de 0,65 à la SNCF et de 0,85 à la RATP. C’est l’origine de la majeure partie de la subvention de 3,2 milliards d’euros versée à la SNCF et de 736 millions versée à la RATP. Il en va de même pour les marins, avec une subvention de 815 millions d’euros et pour les mines, avec une subvention de 1,1 milliard.

Les déséquilibres démographiques ne sont pas indépendants des règles spéciales qui s’appliquent à ces régimes. Celles-ci ont été partiellement corrigées par les réformes, mais ces dernières n’exerceront leurs effets que dans le temps. À partir de 2040, les départs devraient avoir lieu à peu près à 62 ans à la SNCF, mais aux alentours de 60 ans pour la RATP selon les projections du Conseil d’orientation des retraites (COR).

Pour le moment, les âges de départ, qui se sont élevés, restent bas : 57 ans et neuf mois à la SNCF et 55 ans et neuf mois à la RATP. Ils sont plus bas encore pour les agents de conduite (52 ans), cette situation pouvant être plus ou moins discutée selon l'opinion qu'on peut se faire de la pénibilité des métiers. La durée de cotisation pour les personnels roulants de la RATP est en moyenne de 117 trimestres et de 127 trimestres pour les personnels roulants de la SNCF.

Il est intéressant de remarquer que les pensions sont liquidées à un niveau relativement élevé et qu'elles sont perçues un peu plus longtemps que dans les régimes de fonctionnaires ou des salariés, ces caractéristiques étant particulièrement accentuées à la RATP. Quoiqu'il en soit, la montée en puissance des règles durcissant les conditions de durée d'assurance pour obtenir un taux plein sans décote se traduira par des économies substantielles.

Les régimes spéciaux, du fait de cette perspective, mais aussi de l'extinction de certains régimes, comme le régime minier, devraient, à l'avenir, rétablir un meilleur équilibre et devoir solliciter beaucoup moins la subvention publique.

Concernant les objectifs de maîtrise des coûts de gestion assignés depuis 2016, à savoir -15 % en dépenses et -2 % en personnel, j'observe pour la SNCF que les 2 millions d'économies attendues se sont soldés par 2,1 millions de dépenses supplémentaires...

Les engagements de l'État actualisés se situent, en cumulé, entre 133 et 176 milliards d'euros pour la période allant de 2019 à 2050. Cela correspond à une réduction des besoins de financement projetés, qui pourraient diminuer encore si les caisses des salariés versaient au pot de la caisse de retraite de la SNCF, ce qui reste encore à confirmer.

Le CAS « Pensions » connaît aussi des évolutions très modérées. Les dépenses progressent de 1 %, soit à peu près comme les recettes. La revalorisation différenciée des pensions entraîne une augmentation des dépenses de 242 millions d'euros. Les pensions qui ne profiteront pas de l'indexation sur les prix perdront 0,7 % de pouvoir d'achat si l'inflation reste contenue à 1 %. Il faut tenir compte de l'instauration d'un taux médian de contribution sociale généralisée qui conduit à restituer 287 millions d'euros aux 658 000 pensionnés qui en bénéficient. Une forme de concentration des transferts sur les pensions basses et moyennes est donc à l'œuvre. Elle n'est pas tout à fait compatible avec une orientation consistant à égaliser les rendements contributifs, telle qu'annoncée dans le cadre de la réforme des retraites. Par ailleurs, la hausse globale de la CSG compense largement les augmentations de dépenses du CAS.

Les prélèvements sur les retraites par l'impôt sur le revenu désormais accessibles après l'introduction du prélèvement à la source sont également plus élevés qu'estimé auparavant – 3,5 milliards d'euros.

L'équation qui permet d'assurer les équilibres du compte ne repose pas uniquement sur des revalorisations modérées des pensions en stock. Elle implique aussi une maîtrise de la valeur liquidative des nouvelles pensions. Alors que, jusqu'à présent, cette maîtrise n'impliquait qu'une progression plus modérée que l'inflation, les années récentes sont marquées par une réduction de la valeur absolue des pensions nouvellement liquidées. Il faut y voir l'effet de la faible progression de la masse indiciaire, le gel de la valeur du point laissant comme seul facteur de progrès le GVT. Mais c'est également l'effet d'une réduction

des taux de liquidation dans un contexte de durcissement des durées nécessaires pour obtenir une pension sans proratisation ni décote.

Les recettes progressent moins que la masse salariale de l'État, en raison de la structure de rémunération qui réserve une place importante aux primes généralement non cotisées, mais aussi du fait de la déformation de l'emploi public.

Depuis 2008, le nombre de contractuels non affiliés a considérablement augmenté tandis que le nombre de cotisants au régime de la fonction publique d'État a diminué de 11,8 % et le nombre de pensionnés a augmenté de 17,5 %.

Dans ce contexte salarial, la nouvelle augmentation du taux des cotisations salariales n'apporte pas beaucoup de nouvelles recettes. Les cotisations supportées par les fonctionnaires sont aujourd'hui à peu près équivalentes à celles des salariés. Le solde financier devrait demeurer inchangé, en excédent de 1,4 milliard d'euros. Le solde cumulé atteindrait 9,4 milliards d'euros à la fin de l'année 2020.

La progression des cotisations salariales a permis de couvrir les dépenses supplémentaires, si bien que ce sont les contributions employeur de l'État qui génèrent un excédent qui pourrait atteindre 30 milliards d'euros en 2030, ce qui fait du CAS « Pensions » un fort contributeur à l'équilibre du système de retraite global. Sans l'hypothèse d'un maintien de cette situation, les soldes financiers des régimes couverts par le CAS devraient demeurer plus ou moins positifs dans tous les scénarios à l'horizon de 2070, au contraire du solde du régime général.

On observe une baisse du taux de remplacement offert par les pensions. Plus la part des primes est élevée plus la baisse est constatée. Si l'on devait suivre les tendances observées, le renforcement de la part relative des primes déclencherait une chute considérable des taux de remplacement. La part des primes est en moyenne de 42 % pour un cadre A, de 34 % pour un policier et de 12 % pour un enseignant. La comparaison entre les taux de remplacement dans la fonction publique et dans les régimes des salariés montre que les différences des conditions de liquidation – le salaire des vingt-cinq meilleures années dans la fonction publique, le salaire indiciaire des six derniers mois dans le régime des salariés – n'induisent pas d'avantages systémiques pour les fonctionnaires. L'indexation des salaires portés au compte dans le régime général sur les prix contraste avec le gel des indices de sorte que l'inclusion des progrès salariaux obtenus sur une part plus longue des carrières dans la fonction publique, douze ans et demi, se trouve neutralisée.

De la même manière, l'impression laissée par l'écart de 50 points entre les cotisations aux deux catégories de régime doit être tempérée. Une fois prises en compte, les différences de champ, les financements d'équilibre sont analogues, ne différant plus qu'entre 2,9 et 4 points de taux selon des estimations du COR reprises par la Cour des comptes. Ce n'est pas négligeable, mais cet écart ne correspond pas nécessairement à des ruptures d'équité. Dans un régime à cotisations définies et à points, comme celui actuellement envisagé, la question se posera très différemment.

En attendant, je proposerai d'adopter les crédits de la mission et du compte d'affectation spéciale, qui contribue favorablement au solde de notre système de retraite.

- Présidence de M. Charles Guené, vice-président. -

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – La commission des affaires sociales se réunira bientôt. J’ai déjà procédé à plusieurs auditions, dans le contexte aussi de la réforme annoncée des retraites. Les régimes spéciaux s’enracinent dans une histoire ancienne : le régime des marins remonte à Colbert et le régime minier remonte à Henri IV...

Comme Sylvie Vermeillet, je remarque que, pour les régimes spéciaux, les dépenses s’établissent à 9 milliards d’euros et que la subvention de l’État, donc payée par les impôts, est de 6,2 milliards d’euros. C’est significatif. Cela sert à financer un certain nombre de mesures particulières prises au fil des années, tandis que la question de l’équilibre démographique est aussi posée. C’est pourquoi je proposerai à la commission des affaires sociales de réserver son vote. Il faut aussi évoquer les problèmes d’âge. Les réformes ne produiront leurs effets, pour les travailleurs sédentaires, qu’en 2024, date à laquelle l’âge légal sera de 62 ans. Mais il sera de 52 ans pour les personnels roulants et de 57 ans pour les personnels non roulants. Si des mesures d’âge devaient être prises, il serait donc logique qu’elles concernent aussi les régimes spéciaux. J’ajoute que la population dite d’active, qui bénéficie de mesures d’âge, est fixée en fonction des statuts, non en fonction des tâches exercées ni de la pénibilité. Une clarification serait nécessaire, qui ne nécessite aucune grande réforme.

Un Français sur deux part en retraite avant l’âge légal, pour différentes raisons : dispositifs en faveur des carrières longues, handicap, régimes spéciaux, etc. L’âge moyen de départ à la retraite à taux plein est aujourd’hui supérieur à 63 ans, soit plus que l’âge légal.

Sur le CAS « Pensions », je fais le même constat que Sylvie Vermeillet. Compte tenu du gel des salaires et de la diminution de la population, le régime aurait plutôt tendance à être à l’équilibre, voire en excédent, à la différence du régime général. Mais la population du régime général est beaucoup plus importante que celle des régimes spéciaux. C’est pourquoi les difficultés sont devant nous.

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale. – C’est vrai.

À l’issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l’adoption, sans modification, des crédits de la mission « Régimes sociaux et de retraite » et du compte d’affectation spéciale « Pensions ».

Point d’étape sur le contrôle budgétaire sur la réforme des retraites entre universalité, solidarité et équité : quelles incidences sur les régimes spéciaux et des fonctionnaires civils et militaires de l’État ? »

M. Charles Guené, président. – Je laisse maintenant la parole à Sylvie Vermeillet pour nous présenter un point d’étape sur le contrôle budgétaire qu’elle effectue sur la réforme des retraites et ses incidences sur les régimes de fonctionnaires et les régimes spéciaux financés par la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale. – Depuis l’annonce de la nomination d’un haut-commissaire à la réforme des retraites, il s’est écoulé plus de deux ans et une nouvelle période de concertation a été ouverte après la remise de son rapport.

C'est évidemment un peu déconcertant puisque les deux années écoulées devaient être consacrées à l'élaboration des moyens de mettre en œuvre l'engagement du candidat à la présidence de la République sorti victorieux des urnes – « un euro cotisé donne à chacun les mêmes droits » –, mais également à une concertation. Sur ce dernier point, la représentation nationale a été mal traitée. Des auditions ont été organisées, et j'ai moi-même procédé à l'audition de M. Delevoye, mais il est regrettable que les deux questionnaires spécifiques que j'ai adressés aux membres du Gouvernement chargés de préparer la réforme soient restés sans réponse.

En outre, il faut bien reconnaître que le rapport présenté par le haut-commissaire, s'il dessine à grands traits l'architecture du régime, comporte fort peu de simulations des impacts de la réforme proposée. Certes, il définit des cas types et tout le monde ou presque gagne, mais cela contribue à semer le doute puisque la réforme est présentée comme devant se faire à niveau inchangé des dépenses de retraite dans le PIB. Il y aura donc des perdants, mais rien n'est dit, dans le rapport, sur l'ampleur des pertes ni sur leur nature.

Par ailleurs, j'ai procédé à de nombreuses auditions et mon sentiment est bien que mes interlocuteurs, y compris ceux relevant de l'exécutif, n'étaient pas beaucoup plus informés que la représentation nationale. Mais alors comment le Gouvernement a-t-il pu déterminer les chiffres clefs de la réforme, son taux, son rendement ?

La gêne est évidente pour les régimes spéciaux et les régimes des fonctionnaires de l'État, qui pourraient être frappés très fortement par la réforme, sans qu'aucune estimation, même imprécise, ne soit donnée ni sur le niveau futur des pensions, ni sur les taux de remplacement, ni sur la distribution des pensions entre les différents assurés, ni sur les âges de liquidation, ni sur les salaires d'activité affectés. Or, on ne peut traiter le régime de retraite indépendamment du régime salarial. Ces éléments ne sont pas séparables ; ils sont des parties d'un tout que l'on appelle le « pacte social » ou le fonctionnement du marché du travail. Les équilibres qui se forment sur chaque composante sont en interaction. Par ailleurs, ces équilibres ne sont pas indépendants des conditions économiques propres aux secteurs d'activité. La retraite a souvent été intégrée dans la négociation salariale, un certain niveau de retraite ayant pour contrepartie un niveau plus faible de rémunération à certaines étapes de la carrière.

La diversité des régimes de retraite possède une certaine inertie dans ce pays et n'est pas sans fondement : elle résulte de la reconnaissance de spécificités économiques ou démographiques. C'est le cas, par exemple, des militaires, des mineurs ou des exploitants agricoles. On peut donc s'interroger sur la justification, voire la nécessité, d'unifier les régimes. Les régimes de retraite sont marqués par des réalités démographiques très disparates. Le rapport démographique, tous régimes confondus, est de 1,7 cotisant pour 1 pensionné, mais il est de 1,3 pour les salariés, de 1 dans la fonction publique et beaucoup plus bas pour les régimes spéciaux. On conçoit sans peine que les régimes disposant d'un rapport démographique plutôt favorable ne sont pas très pressés de passer sous une toise où leurs cotisations seraient majorées et leurs espérances de pension affaiblies. On dira que tout cela est assez égoïste, mais, après tout, les assurés des régimes en bonne situation démographique contribuent déjà à financer les effets des équilibres démographiques moins favorables d'autres régimes, que ce soit par la compensation démographique ou par leurs impôts qui combler les déséquilibres financiers des régimes en moins bonne situation. Il serait d'ailleurs utile de pouvoir disposer d'éléments sur la répartition de ces financements hors régimes de retraite stricto sensu.

J'en viens à la dimension technique de la réforme. Comme vous le savez, il s'agit de substituer un régime en points à rendement défini aux régimes actuels en annuités, évolution qui poursuit deux objectifs principaux : une plus grande équité et une moindre sensibilité à la croissance économique.

La proposition est connue : au moment de l'adoption du nouveau régime, 10 euros cotisés donneront 1 point – c'est la valeur d'achat du point –, et chaque point ouvrirait droit à 55 centimes d'euros de pension – c'est la valeur de conversion du point – ; une formule évidemment susceptible d'être revue au moment où les premiers affiliés au nouveau régime liquideront leurs points, c'est-à-dire, pour les plus jeunes d'entre eux, vers 2068 si la réforme est mise en œuvre en 2025.

En quoi cette formule est-elle plus équitable que les conditions actuelles ? Principalement parce qu'elle élimine les différences de rendement des cotisations induites aujourd'hui par des modalités de calcul des pensions, qui pénalisent les débuts de carrière plus souvent précoces chez les non-qualifiés et les carrières heurtées, et favorisent les carrières ascendantes. C'est l'un des éléments qui conduisent à une différenciation des rendements contributifs. Celle-ci ne va pas dans le bon sens. Si le système de retraite est globalement redistributif, il s'avère contre-redistributif dans sa composante contributive. Si les écarts salariaux sont de un à six, les écarts des pensions varient de un à sept, voire plus selon les bornes de comparaison employées. La réforme est censée réduire les avantages en rendement donnés aux carrières ascendantes par les unités de compte actuellement utilisées et réduire les pénalisations subies par les affiliés à carrières plates ou heurtées du fait de la décapitalisation qu'ils subissent. Dans la réforme, un mécanisme, l'indexation de la valeur du point sur les salaires moyens, joue un grand rôle au regard de l'équité contributive. Elle permet d'assurer la neutralité actuarielle du pouvoir d'achat du point de cotisation. C'est une grande différence par rapport à la situation actuelle qui conduit à réduire le rendement des cotisations les plus anciennes mais aussi à accorder un avantage aux carrières les plus ascendantes.

La sensibilité à la croissance économique sera moindre, car les droits seront plus facilement pilotables qu'actuellement. Désormais, il suffira, en cas de nécessité, de modifier la valeur de conversion du point ou, ce qui est financièrement équivalent, de reculer l'âge dit « pivot » (64 ans) permettant d'échapper à la minoration de la valeur de conversion des points.

Il faut ajouter que le système prévoit une surcotisation destinée à alimenter un fonds de réserve mobilisable pour lisser les à-coups conjoncturels et provisionner une partie au moins de la dégradation des conditions démographiques d'équilibre du système.

Sous une contrainte budgétaire plus ou moins inchangée, selon le diagnostic porté sur le potentiel de création de droits à retraite du nouveau régime, il y aura une nouvelle distribution des droits entre les assurés.

De fait, la réforme exercera des effets redistributifs forts qui sont, hélas, insuffisamment documentés. Pour une réforme d'une telle importance, c'est à peine croyable. Nous ne disposons que des simulations réalisées par l'Institut des politiques publiques. Elles montrent que les gains relatifs sont d'autant plus élevés qu'on se situe dans le bas de la distribution. Ils apparaissent très élevés mais il ne s'agit que de gains relatifs. Les gagnants sont majoritaires jusqu'au cinquième décile de salaires cumulés, la proportion des perdants étant de plus en plus forte au-delà, excepté pour le dernier décile. Pour les perdants, la perte relative est plus faible mais elle est exprimée en termes relatifs. Les simulations ne concernent

que les salariés. Elles montrent que les salariés appartenant à la catégorie des cadres seront les principaux perdants, mais ce sera également le cas de ceux qui, aujourd'hui, disposent de rendements relativement élevés de leurs contributions et de durée de service de leurs pensions comparativement importantes. Le cœur du système, sa partie contributive, deviendra plus neutre, voire redistributive. Au total, à compartiment de solidarité inchangé, ce dernier conférant au système d'ensemble des propriétés nettement redistributives, l'ensemble sera encore plus redistributif qu'aujourd'hui. Mais le sort du comportement de solidarité n'est pas clairement présenté.

Il n'existe pas de simulation spécifique à la fonction publique. Pour celle-ci, les effets redistributifs de la réforme sont susceptibles d'être différents de ceux du régime général.

Les écarts de salaires y sont moindres si bien que les écarts de pension par rapport à la situation actuelle le seront aussi. Mais il faut tenir compte de l'intégration des primes, j'y reviendrai. Par ailleurs, j'y insiste, il faut souligner que nous n'avons pas de vue précise sur le destin des dispositifs de solidarité.

Dans la fonction publique, mais aussi dans les régimes spéciaux, ils tiennent principalement dans des conditions d'âge de départ en retraite plus précoces couplées avec des avantages permettant de bonifier les taux de liquidation. De ce point de vue, ces régimes se distinguent très nettement du régime général où les compensations sont plus existentielles que liées aux conditions du métier.

C'est la situation des personnels appartenant aux catégories actives et superactives de la fonction publique ou des personnels de la SNCF et de la RATP. Sur ce point, les préconisations du haut-commissaire suivent une orientation générale qui est de réduire ce type d'avantages. Un calendrier de banalisation des âges de départ est présenté. Pour ces catégories, l'élévation de l'âge de départ ne rimera pas nécessairement avec une perte du rendement des cotisations. L'allongement de la durée de carrière permettra de gagner des points et il devrait en résulter une pension supérieure mais perçue moins longtemps : c'est l'arbitrage classique entre niveau de la pension et durée de perception. Toutefois, tout dépendra du sort futur des bonifications de durée d'assurance qui n'est pas précisé. Seront-elles remplacées par des points gratuits, on ne le sait pas encore. Or, c'est évidemment essentiel. Selon l'issue donnée à ce problème, la baisse du rendement des contributions des populations concernées sera plus ou moins élevée.

Selon les projections du COR établies en juin, et semble-t-il en passe d'être confirmées, si j'en crois la presse, l'équilibre de long terme du système proposé suppose des évolutions permettant de dégager un redressement du solde. Les conditions précises du bouclage financier de cette impasse ne sont pas exposées. En dehors de cette donnée de court terme, dont les implications de long terme ne sont pas nécessairement mécaniques, il est difficile de lire, à partir des paramètres de la réforme, en l'absence de données détaillées, les conditions de l'équilibre structurel du système.

Car, pour être systémique, la réforme n'en est pas moins fortement paramétrique.

Pour les fonctionnaires, moyennant des estimations plus qualitatives que quantitatives, elles reposent, en partie, sur une légère hausse du taux de contribution (celle qui correspond au taux d'appel d'un peu plus de 28 %), mais aussi sur une réduction des engagements du système résultant de réaménagements de droits, notamment des droits non

contributifs, avec des impacts non mesurés. Si ces derniers n'étaient pas impactés, le différentiel entre la contribution d'équilibre des fonctionnaires et celle des salariés serait plus fort.

Quoi qu'il en soit, la question de la soutenabilité de la réforme se pose, tout comme celle de son acceptabilité sociale. En effet, depuis 1940, les actifs n'ont cessé de cotiser davantage pour un rendement toujours plus faible, afin d'équilibrer les effets de l'augmentation de l'espérance de vie. L'espérance de vie augmente, certes, mais l'espérance de vie en bonne santé n'augmente pas. S'ajoutent des difficultés de court terme. Si le Gouvernement entend rétablir l'équilibre du système au 1^{er} janvier 2025, avant de lancer la réforme, il faudra demander alors encore un effort supplémentaire aux actifs. Ce point est problématique. Le solde est aussi en déficit en raison du papy-boom. L'évolution démographique joue un grand rôle dans l'évolution du solde. Il ne serait pas juste que les actifs actuels paient plus que les générations passées, ou les générations futures lorsque l'équilibre aura été rétabli. Au demeurant, on peut supposer, mais sans certitude, que les paramètres proposés dans le cadre de la réforme ont intégré des évolutions connues depuis le premier semestre 2019. Le comblement du déficit intermédiaire sur la période 2020-2025 ne consisterait qu'à avancer la mise en œuvre de ces paramètres en les appliquant au régime actuel.

La réforme induit une évolution importante des modes d'équilibrage du système. Il sera difficile d'augmenter les cotisations, celles-ci ouvrant de nouveaux droits, sauf à passer par une hausse du taux d'appel sans ouverture de nouveaux droits.

Quant au durcissement des conditions de durée de cotisation, il n'a pas les mêmes effets dans le régime actuel et dans un régime en points à rendement défini. Dans le régime actuel, elle oblige les actifs à travailler plus longtemps sans constitution de droits nouveaux, ce qui pénalise les assurés, notamment les assurés au chômage, ceux qui ont atteint le taux plein sans décote de la pension et les assurés qui ont commencé leur carrière tardivement. Parmi ces personnes, les effectifs appartenant aux catégories dites « actives », qui partent tôt en retraite, sont nombreuses. C'est également le cas des femmes et des catégories supérieures des grilles indiciaires de la fonction publique. Dans le régime à points, avec le principe de proportionnalité entre les cotisations et les points, la poursuite de l'activité permet normalement de gagner des points et augmente la valeur de liquidation de la pension sauf à figer le nombre de points acquis à cet âge ce qui n'est pas dans l'esprit de la réforme. En bref, l'ajustement des dépenses par la durée de cotisation avec le système de la décote surcote est appelé à être profondément modifié, ce qui change les conditions dans lesquelles la charge des ajustements financiers est distribuée. Les femmes seront moins pénalisées notamment.

Il est vrai que le régime du bonus-malus autour de l'âge-pivot peut être considéré comme un substitut à ce type de réglage, soit que l'âge-pivot soit reculé, soit que la valeur de conversion des points à âge-pivot inchangé soit davantage réduite. Au début de la réforme l'âge-pivot d'équilibre est fixé à 64 ans. Cela reporte l'ajustement sur les personnes ayant des carrières longues ou sur celles qui pouvaient disposer de taux de remplacement confortables malgré les règles de décote. Ensuite, en fonction de la contrainte budgétaire, liée notamment à l'espérance de vie, il existe une possibilité de substitution entre la réduction de la valeur de conversion du point et le recul de l'âge-pivot. Mais c'est une substitution imparfaite dans la mesure où les deux mesures ont des effets différents selon la situation des assurés.

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale. – Je relève, incidemment, que le régime actuel comporte en soi une incitation, certes contestable mais effective, à ne pas liquider trop tôt alors que le futur régime en préservant mieux la valeur actuarielle des cotisations anciennes offre davantage de possibilités de moduler l'âge de départ aux affiliés à carrières longues.

En bref, le levier pour assurer l'équilibre financier du régime, c'est un bouquet entre la valeur de conversion du point et l'adaptation de l'âge-pivot. En fonction du mélange choisi, il y aura moins de pension plus longtemps ou plus de pension moins longtemps. La liberté de choix individuel est toisée par un âge tutélaire destiné à éviter de trop faibles pensions dit-on. En tout cas, le système ne s'ajuste pas par l'âge légal, inchangé à 62 ans, ce qui n'est pas nécessairement une mauvaise issue, compte tenu des effets ambigus de l'augmentation de l'âge légal. Il faut toutefois s'interroger sur l'ampleur des effets de sauvegarde liés au mécanisme de l'âge-pivot, mécanisme qui n'empêchera pas la perpétuation des asymétries nécessairement associées à toute condition d'âge, tout en les redistribuant en partie par rapport à la situation actuelle. Les femmes et les cadres en emploi seront moins pénalisés. Les carrières longues seront plus sollicitées. Pour les seniors sans emploi cela dépendra de leur carrière professionnelle : plus ils auront accumulé de points, moins ils seront touchés.

Il faudrait réfléchir à un mécanisme d'ajustement prenant mieux en compte les niveaux cibles de taux de remplacement.

Le niveau de vie moyen des retraités est égal à 106 % de celui des actifs et, même si les retraites ne contribuent qu'à 70 % des revenus des retraités, elles sont immunisées, en régime normal, contre les pertes de pouvoir d'achat. Néanmoins, si l'ajustement devait porter sur la valeur de conversion du point, cela poserait un problème pour les petites pensions d'autant qu'un engagement a été pris de les garantir à 85 % du SMIC net. Il sera difficile d'ajuster uniformément la valeur de conversion du point sauf à prendre le risque de ne pas respecter le seuil du minimum contributif.

Dans ce contexte, il apparaît que le taux de remplacement des pensions des fonctionnaires baissera, comme dans le régime actuel à l'instar des évolutions prévues hors réforme mais sans doute davantage. Les primes des fonctionnaires, qui seront intégrées au régime universel, s'élèvent en moyenne à 20 % de la rémunération dans la fonction publique civile. Il en résulte un sérieux problème : outre que le taux effectif des cotisations se rapprochera du taux nominal, avec des impacts élevés sur les rémunérations nettes, pour tous les fonctionnaires à faible taux de prime, le rendement de leurs contributions sera nettement réduit.

Ces fonctionnaires supporteront notamment le financement des avantages relatifs conférés aux fonctionnaires à fort taux de prime qui sont censés accompagner, en les amortissant, les impacts de la réforme pour les fonctionnaires ; or, les fonctionnaires susceptibles de supporter cette charge sont les plus nombreux puisqu'il s'agit des fonctionnaires de l'éducation nationale. En revanche, les bénéficiaires de l'intégration des primes sont, soit les catégories actives, soit les catégories A+. Pour ces deux catégories de fonctionnaires, l'intégration des primes peut offrir une compensation aux effets défavorables de la réforme, cet effet étant plus ou moins assuré en fonction de la séquence suivie par les primes au cours de la vie active. Par ailleurs, pour les catégories « actives », il faut tenir

compte de la perspective d'un raccourcissement de la durée de perception de la pension et du fait que l'architecture des primes pourrait être modifiée par une réforme qui est sous-tendue par une banalisation des statuts. Il peut donc y avoir pour ces fonctionnaires une baisse du taux de rendement contributif instantané en même temps qu'une réduction de la période de service de la pension, avec un impact négatif amplifié sur le rendement actualisé sur le cycle de vie.

Il ne faut donc pas écarter un risque financier d'augmentation des rémunérations afin de compenser des évolutions trop brutales, comme c'est déjà arrivé dans le passé dans le cadre des réformes des régimes spéciaux, et un risque d'équité du fait des effets très fortement asymétriques de l'intégration des primes.

Il existe, enfin, un dernier risque lié au processus de transition entre le monde actuel et le monde nouveau, risque qui sera d'autant plus fort que l'ajustement de court terme évoqué plus haut pour combler le déficit du système se produirait plus vite.

Incidentement, j'indique que, pour les fonctionnaires il est techniquement impossible de convertir les droits actuellement constitués dans les droits du nouveau régime. Il n'y a pas d'informations sur les primes versées dans le passé aux fonctionnaires du fait du règlement sur la protection des données et parce que les primes n'étant pas liquidables n'intéressaient pas les gestionnaires du service des retraites de l'État. Un responsable de la Caisse des dépôts et consignations m'a indiqué que lorsqu'elle serait possible la reconstitution des droits prendrait *a minima* dix ans de travail !

La convergence des droits entre les fonctionnaires qui ont 40 % de primes dans leur rémunération et ceux qui n'en ont que 12 % pourrait prendre vingt ans !

Le rapport du haut-commissaire à la réforme des retraites préconise de figer les droits acquis par les fonctionnaires au moment de la bascule vers le nouveau régime en supposant que les annuités seraient liquidées sur la base du traitement alors atteint par les différents fonctionnaires. Cette préconisation aboutit à une décapitalisation des droits acquis. Il y a donc, là un véritable problème juridique et d'équité et non plus une interrogation réelle sur le délai de transition nécessaire pour maintenir des droits attendus et ajuster les taux de cotisation.

Mes dernières interrogations sont les suivantes : Quels effets sur le chômage en cas de recul de l'âge d'ouverture des droits ? *Quid* des réserves constituées par les différents régimes ? Quelle gouvernance pour le nouveau système ? Le rapport n'interdisant pas aux branches professionnelles d'octroyer des dispositions plus favorables que la réforme, reconstituera-t-on les régimes spéciaux dans quelques années ?

Mme Nathalie Goulet. – La perspective d'une réforme me semble de plus en plus illusoire. Comment transformer ce travail remarquable en un document pédagogique pour les citoyens, mais aussi pour l'ensemble des parlementaires qui vont être amenés à examiner le projet de réforme du Gouvernement ?

M. Antoine Lefèvre. – Nous avons besoin de faire preuve de pédagogie pour que nos concitoyens comprennent les enjeux de cette réforme. Le rapport que le COR s'apprête à remettre au Premier ministre prévoirait un déficit d'une dizaine de milliards d'euros en 2025 alors que le président de la République souhaite partir d'une situation équilibrée à l'entrée en

vigueur de la réforme... En termes de calendrier, pensez-vous que nous examinons notre dernier projet de loi de finances avant la réforme des retraites ?

M. Alain Houpert. – Je tiens à remercier notre rapporteure spéciale pour ce point d'étape extrêmement bien documenté, et très différent de ce que l'on entend habituellement car, jusqu'à présent, on avait trop tendance à opposer les générations en chargeant de reproches les générations du baby-boom et en inquiétant les générations les plus jeunes. En réalité les générations du baby-boom ne représentent pas une unité. Il faut distinguer. Quant aux générations à venir elles bénéficieront de l'effort des générations appelées à prendre leur retraite dans les quelques années devant nous. Je suis également favorable à l'élaboration d'un document lisible et compréhensible pour que nous soyons messianiques, que l'on mette fin à la stigmatisation d'une génération par rapport aux autres et qu'enfin soit réalisé ce qui aurait dû l'être dès le début, une information complète et transparente de nos concitoyens.

M. Jérôme Bascher. – Soyez tous rassurés, la CGT publiera un document simple et pédagogique : contre la réforme !

Le déficit estimé du régime général serait autour de 10 milliards d'euros en 2025 ; celui des régimes spéciaux de l'ordre de 7 milliards d'euros ; ce qui nous fait un total de 17 milliards d'euros à trouver pour équilibrer le régime, sur 317 milliards d'euros de dépenses... Comment revenir à l'équilibre en cinq ans alors que l'État lui-même est incapable de réduire son déficit ?

Mme Sylvie Vermeillet, rapporteure spéciale. – La question des retraites est complexe, c'est ce qui la rend passionnante. Malheureusement, le grand nombre de paramètres qu'elle fait jouer rend les explications nécessairement longues. Raison de plus pour avancer dans la transparence...

Sur l'impact de la réforme sur les pensions des fonctionnaires et les subventions aux régimes spéciaux, je vous soumettrai un rapport, mais j'aurais besoin que vous m'autorisiez à faire appel à des simulations indépendantes. Nous n'en disposons pas et mes questionnaires aux ministres sont restés sans réponse. Comment se prononcer sur une réforme quand, même si le solde actualisé par le COR est dans tous les journaux, personne ne dispose du solde de croisière post-réforme et des paramètres qui vont le déterminer ? Qui seront les perdants ? Qui seront les gagnants ? Je vous ai donné quelques informations et j'ai voulu préciser ce que je comprends des arbitrages sous-jacents de la réforme. Mais, nous avons besoin de les caractériser.

Dans le système actuel, l'évolution du CAS « Pensions » est favorable puisqu'il afficherait un solde excédentaire de 30 milliards d'euros en 2030. Mais comment faire converger la situation des fonctionnaires à primes et des fonctionnaires sans primes en moins de vingt ans ? Les fonctionnaires vont cotiser plus et voir leur salaire net diminuer un peu, mais les enseignants, pour certains d'entre eux du moins, risquent de voir leurs pensions diminuer de 30 % !

Le COR prévoit un déficit de 10, voire 17 milliards d'euros à l'horizon de 2025. 316 milliards d'euros de dépenses de retraite, ce n'est pas si énorme que cela, car les modifications de comportement, ou le changement d'autres paramètres, peuvent très vite inverser les choses. D'ailleurs au-delà de 2025, sur le long terme, moyennant les évolutions que j'ai indiquées relativement aux taux de remplacement, le système se rapproche de l'équilibre avec une croissance de 1,3 % ou devient excédentaire en cas de croissance

économique soutenue. Il ne faut pas le négliger et éviter tout excès de réaction. Cette réforme doit être acceptable socialement et je pense que le Gouvernement l'a senti. Pour repartir de l'équilibre au 1^{er} janvier 2025, il faudrait faire des efforts d'ici là : augmenter l'âge de départ, augmentation des cotisations ou baisse des pensions... C'est très sensible ! Est-ce nécessaire ?

Le fondement de notre pacte social et de notre sécurité sociale, c'est de ne pas opposer les générations. Il faut une équité de contribution entre générations et à l'intérieur des générations. Or, on observe que chaque génération a, dans le passé, contribué toujours plus que la précédente et cette augmentation est allée bien au-delà du simple effet de l'allongement de l'espérance de vie !

Je ne pense pas que l'on pourra déboucher rapidement sur une mise en œuvre de cette réforme, notamment pour des raisons techniques : pour les fonctionnaires, on n'a que les six derniers mois en mémoire ...

M. René-Paul Savary, rapporteur pour avis. – La commission des affaires sociales, qui suit ce dossier depuis deux ans, fait le même constat.

La réforme propose un mode de calcul différent, mais calculé sur la même trajectoire budgétaire : le poids des retraites dans le PIB, 13,8 % du PIB, devrait rester constant au fil des années. Or, le déficit de 2025 n'a pas été prévu dans les propositions qui ont été faites. L'âge pivot à 64 ans, c'était l'âge pivot dans l'hypothèse d'un régime équilibré en 2025 ; compte tenu du déficit annoncé par le COR, l'âge pivot à 64 ans tient-il toujours ? Je ne le pense pas : il devrait désormais être fixé à un niveau supérieur.

Il en est de même pour la valeur du point : elle était fixée à 0,55 dans l'hypothèse d'un régime équilibré en 2025 ; si le régime n'est plus équilibré, le rendement sera moindre. Chaque fois que l'on règle un problème, on en crée un autre... Les inégalités risquent de se poursuivre pendant quarante ans et on ne peut pas instaurer un système avec une clause du grand-père pendant quarante ans ! On n'échappera pas à une réforme paramétrique : soit on baisse les pensions, soit on augmente les cotisations, soit on fait un nouveau partage entre temps d'activité et temps de retraite qui tienne compte de l'allongement de l'espérance de vie : c'est incontournable et c'est ce qui a été fait partout ailleurs en Europe.

C'est une réforme cruciale pour les fonctionnaires, pour les cadres, pour les aides-soignants... Ils risquent de devoir assumer les redistributions projetées.

Mercredi 20 novembre 2019

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 8 h 35.

Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 77 et 78 à 78 *sexdecies*) et compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » (et communication sur le suivi du contrôle budgétaire sur la réforme des « besoins de financement standard » des collectivités italiennes) – Examen du rapport spécial

M. Vincent Éblé, président. – Nous abordons l'examen de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », des articles rattachés 77 et 78 à 78 *nonies* et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », sur le rapport de nos rapporteurs spéciaux Charles Guené et Claude Raynal. Cet examen sera suivi d'une communication sur le suivi du contrôle budgétaire sur la réforme des « besoins de financement standard » des collectivités italiennes. Je salue la présence de notre collègue Loïc Hervé, rapporteur pour avis de la commission des lois sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

M. Charles Guené, rapporteur spécial des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ». – La mission « Relations avec les collectivités territoriales », dotée de 3,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,4 milliards d'euros en crédits de paiement comprend les crédits de certaines des dotations versées par l'État aux collectivités territoriales, soit en compensation de transferts de compétences, soit pour subventionner des projets, notamment d'investissement. Les autorisations d'engagement diminuent de 82 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2019, principalement en raison de l'extinction du reste à charge issu de la transformation de l'ancienne dotation générale d'équipement (DGE) en dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) qui était, jusque-là, versée par l'État. Si l'on s'intéresse plus précisément aux dotations de soutien versées par l'État au bloc communal, on observe qu'elles augmentent de 6 millions d'euros en 2020, en raison de l'augmentation de la dotation forfaitaire pour les titres sécurisés (DTS). Toutefois, le montant des principales dotations en faveur du bloc communal demeure stable et représente, au total, 1,76 milliard d'euros en autorisations d'engagement.

Du point de vue des crédits de paiement, la mission connaît une légère hausse pour 2020, de l'ordre de 13 millions d'euros.

Ce solde masque, néanmoins, des mouvements parfois importants. Ainsi, les crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) augmenteraient de 100 millions d'euros pour 2020 tandis que les aides exceptionnelles versées aux collectivités territoriales diminueraient de 78 millions d'euros.

Enfin, nous souhaitons attirer votre attention sur le mouvement de « verdissement » que connaît le programme depuis 2019 et qui va dans le bon sens. Ainsi, depuis l'année dernière, une dotation s'élevant à 5 millions d'euros est versée à quelque 1 122 communes dont une partie du territoire est couverte par une zone « Natura 2000 ».

Nous vous proposons d'adopter les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

M. Claude Raynal, rapporteur spécial des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ». – Enfin, le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » voit transiter le produit des impositions locales versées mensuellement par l'État aux collectivités territoriales : 110,6 milliards d'euros sont prévus à ce titre pour 2020.

Il convient de noter qu'une légère diminution des transferts au titre de la fiscalité énergétique est prévue pour 2020. Elle s'explique par la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) pour le département de La Réunion et du revenu de solidarité (RSO) pour la collectivité de Guyane qui implique l'extinction des versements de fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) à ces collectivités territoriales.

Nous vous proposons également de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de ce compte de concours financiers.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 77 prévoit le report d'un an de l'automatisation du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), dont l'article 258 de la loi de finances pour 2019 prévoyait la mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2020.

Elle prendrait, donc, effet au 1^{er} janvier 2021 et non au 1^{er} janvier 2020.

L'Assemblée nationale a adopté cinq amendements identiques, avec l'avis favorable du Gouvernement, prévoyant la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement évaluant, pour les différentes catégories de collectivités, l'impact des restrictions d'assiette d'éligibilité au FCTVA induites par l'automatisation de la procédure.

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué l'an dernier, nous estimons que l'automatisation du FCTVA est une réforme bienvenue, devant permettre d'en simplifier la gestion tant pour l'État que pour les collectivités territoriales.

Celle-ci n'a toutefois pas encore abouti. Le nouveau report d'un an de l'automatisation du FCTVA doit par conséquent permettre de poursuivre la définition de l'assiette éligible automatisée du FCTVA, en concertation avec les associations d'élus locaux, dans le respect du principe de neutralité budgétaire.

C'est pourquoi nous vous proposons d'adopter le présent article sans modification.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 78 prévoit plusieurs évolutions des modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des départements.

En premier lieu, il procède à une hausse de 190 millions d'euros de la péréquation verticale, dont 90 millions d'euros pour la dotation de solidarité urbaine et de cohésion

sociale (DSUCS), 90 millions d'euros pour la dotation de solidarité rurale (DSR) et 10 millions d'euros pour les départements.

En deuxième lieu, il procède à la réforme de la péréquation versée aux communes des départements d'outre-mer. Un régime particulier s'applique, en effet, aux communes des départements d'outre-mer qui bénéficient de la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (Dacom). Les critères retenus pour la répartition de cette dotation sont, néanmoins, faiblement péréquateurs. La comparaison des communes éligibles à la péréquation en métropole et en outre-mer montre que les premières ont perçu 125,8 euros par habitant en 2016 au lieu de 75,93 euros par habitant pour les secondes.

Le Gouvernement s'est engagé à travailler à proposer une réforme permettant de réduire ces écarts et un groupe de travail a été constitué au sein du comité des finances locales (CFL) en septembre 2018, auquel nous avons d'ailleurs participé.

Conformément aux propositions du groupe de travail du comité des finances locales, le projet de loi de finances pour 2020 propose que le montant de la péréquation versé aux communes des départements d'outre-mer soit augmenté d'une dotation de péréquation répartie en fonction de critères de ressources et de charges.

En 2020, la dotation de péréquation des communes des départements d'outre-mer devrait s'élever à environ 18,6 millions d'euros, après prise en compte de l'amendement de nos collègues députés.

Nous souscrivons pleinement à l'amélioration de la péréquation en outre-mer. Toutefois, nous sommes surpris que cette augmentation de la péréquation soit réalisée au sein de l'enveloppe de péréquation interne à la DGF, sans abondement complémentaire de l'État.

Aussi, nous déposerons un amendement en première partie du PLF visant à augmenter le montant de la DGF à due concurrence du montant que devrait représenter en 2020 la dotation de péréquation des communes des départements d'outre-mer, soit 18,6 millions d'euros.

En troisième lieu, l'article 78 propose de prolonger les incitations financières dont bénéficient les communes nouvelles. Depuis 2015, la création de communes nouvelles est assortie de plusieurs incitations financières. Il est proposé de prolonger ces dispositifs tout en simplifiant le cadre d'application. Nous considérons que les communes nouvelles sont un moyen de renforcer l'efficacité de l'action publique locale tout en respectant l'institution communale et la démocratie locale et approuvons donc que les incitations existantes soient clarifiées et prolongées.

En quatrième lieu, l'article 78 propose de pérenniser la mesure de « réalimentation » de la dotation d'intercommunalité consistant à verser un complément aux EPCI pour lesquels le montant de la dotation en 2018 était inférieur à cinq euros. Nous approuvons cette proposition.

En cinquième lieu, l'article 78 propose de décaler à 2026 la prise en compte dans le coefficient d'intégration fiscale de la redevance d'assainissement. Nous avons proposé une mesure similaire l'an dernier et nous sommes heureux que le Gouvernement l'ait, enfin, reprise.

En sixième lieu, l'article 78 propose une rénovation du mécanisme de répartition dérogatoire au droit commun de la DGF des communes au sein d'un EPCI.

Dans la mesure où la procédure qui existe déjà et qui avait été introduite par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales n'a jamais été mise en œuvre, nous approuvons la simplification proposée, qui pourra peut-être répondre à certains besoins locaux.

En septième lieu, l'article 78 propose une minoration de la DGF des départements de Mayotte et de la Réunion dans le cadre de la recentralisation de la gestion et du paiement du RSA dans ces deux départements.

En huitième et dernier lieu, à l'initiative des rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les conséquences de la réforme fiscale opérée dans le présent projet de loi de finances sur la détermination des concours financiers de l'État et sur les fonds de péréquation, au plus tard sept mois après la promulgation de la présente loi.

Nous estimons que cette demande est satisfaite par l'amendement **I-73** à l'article 5 du présent projet de loi de finances. Pour cette raison, nous vous proposons d'adopter un amendement supprimant ces dispositions.

L'article 78 *bis* a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement et avec un avis favorable de la commission des finances.

Il vise à réformer la procédure d'octroi des subventions aux communes et à leurs groupements au titre du Fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU). Prorogé jusqu'en 2020, il permet d'accorder des aides financières aux communes ou aux établissements publics locaux pour assurer, pendant une période maximale de six mois, le relogement d'urgence ou le relogement temporaire de personnes occupant des locaux représentant un danger pour leur santé ou leur sécurité et faisant l'objet d'une ordonnance d'expulsion ou d'un ordre d'évacuation.

Le présent article simplifie l'instruction des dossiers déposés par les communes et leurs groupements, en laissant les services préfectoraux décider *in fine* de l'attribution des aides, sans passer par l'administration centrale, alors que c'est aujourd'hui la règle.

Ces dispositions semblent être des mesures de bon sens et nous vous appelons à les soutenir.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 78 *ter*, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative des rapporteurs spéciaux de la mission, crée une dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité.

Celle-ci compléterait la dotation « Natura 2000 » créée en 2019, en lui adjoignant deux autres parts, destinées respectivement aux communes situées dans un cœur de parc national et aux communes situées dans un parc marin.

Le montant de cette dotation serait de 10 millions d'euros, soit 5 millions d'euros de plus venant s'ajouter à la dotation « Natura 2000 ».

L'Assemblée nationale a prévu que l'une des fractions de cette dotation soit réservée aux communes situées dans un cœur de parc national créé depuis moins de cinq ans et qui ont adhéré à la charte du parc national. En l'état, le dispositif nous pose plusieurs difficultés qui justifient des amendements.

D'abord, même si le montant prévu initialement a été doublé par voie de sous-amendement à l'Assemblée nationale, le montant final n'est pas suffisant pour que les communes des parcs récemment créés bénéficient d'une dotation équivalente à celle qu'elles auraient perçue si le parc auquel elles appartiennent avait été créé avant 2015.

Nous vous proposons d'adopter un amendement qui tienne compte de la situation de ces communes.

Enfin, la clause de signature de la charte du parc national apparaît difficile à mettre en œuvre dès 2020 et repousserait la mise en œuvre de l'ensemble de la dotation en faveur de la biodiversité.

L'amendement que nous vous proposons ne rend applicable cette condition d'adhésion à la charte qu'à compter de 2021.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 78 *quater* prévoit d'étendre en 2020 le mécanisme de « sortie en sifflet » de l'éligibilité au Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

En effet, la création des métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille, en 2015, et la mise en œuvre des nouveaux schémas de coopération intercommunale, en 2016, avaient conduit à ce que de nombreux ensembles intercommunaux perdent leur éligibilité au FPIC.

Un mécanisme de garantie de droit commun existe depuis 2013. Il consiste à ce qu'un territoire qui perd son éligibilité puisse percevoir, l'année suivante, 50 % du versement antérieur.

Pour lisser les conséquences financières des sorties de 2015 et 2016, plusieurs dispositifs de garantie dérogatoires se sont succédé jusqu'à aujourd'hui.

Ils devraient s'éteindre l'année prochaine. Or, la « marche » à passer pour les ensembles intercommunaux semble trop importante puisqu'elle correspondrait à une perte de recettes équivalente à 50 millions d'euros.

L'Assemblée nationale a introduit, avec l'avis favorable du rapporteur spécial des crédits de la mission et du Gouvernement, une mesure tendant à lisser la perte de recettes sur une année supplémentaire. Le coût de cette disposition s'élèverait à 25 millions d'euros en 2020.

Nous estimons qu'il n'y a pas lieu de revenir sur ce dispositif et vous invitons à l'adopter sans modification.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 78 *quinquies* a été introduit lors des travaux de l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur spécial et de notre collègue député François Pupponi avec un avis de sagesse du Gouvernement.

Il propose d'augmenter les crédits du Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) à 350 millions d'euros pour 2020, soit une augmentation de 20 millions d'euros.

Nous estimons que l'augmentation de la péréquation francilienne est une mesure susceptible d'améliorer les conditions financières des communes les plus modestes et confrontées aux situations sociales les plus complexes.

Nous rappelons, néanmoins, que nous avons constamment souhaité que les augmentations des crédits du FSRIF soient accompagnées d'une mesure de relèvement des taux du plafond de contribution au Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

En effet, la somme de la contribution d'un ensemble intercommunal au FPIC pour l'année en cours et de la contribution de ses communes au FSRIF l'année précédente ne peut dépasser 14 % des recettes de fonctionnement.

Par conséquent, l'augmentation des montants alloués au FSRIF, en 2020, risque d'amener plusieurs communes au niveau du plafond, en 2021. Dès lors, leur contribution au FPIC diminuera et la perte de ressources se trouvera de fait prise en charge par les autres communes, notamment situées hors Ile-de-France.

Nos échanges avec l'administration ont permis d'établir qu'une hausse de 0,5 point du taux du plafond de contribution au FPIC, pour l'année 2021, permettrait de limiter ce risque. Nous proposons un amendement allant dans ce sens.

L'article 78 *sexies* a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement après une large concertation avec les associations d'élus.

Il prévoit la fusion des trois fonds de péréquation départementaux financés actuellement par les droits de mutation à titre onéreux et les taxes de publicité foncière.

Cette fusion simplifiera fortement les mécanismes de prélèvement et n'enlève rien aux dispositions applicables en matière de reversement. Par ailleurs, elle conduira, à pérenniser le Fonds de soutien interdépartemental (FSI) créé pour la durée des « contrats de Cahors ». Nous estimons que ces propositions sont utiles et qu'elles procèdent d'une concertation devant être saluée. Pour ces raisons, nous vous invitons à adopter cet article sans modification.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 78 *septies* réforme les règles applicables à la dotation de solidarité communautaire (DSC) et les transfère au code général des collectivités territoriales. Cet article clarifie les dispositions applicables à la dotation de solidarité communautaire et ajoute un cas de versement obligatoire de cette dotation pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) signataires d'un contrat de ville prorogé jusqu'en 2022 qui n'adopteraient pas, avant le 31 décembre 2020, un nouveau pacte financier et fiscal. Pour ces raisons nous vous proposons de l'adopter sans modification.

L'article 78 *octies* a été introduit à l'Assemblée nationale et propose de reconduire pour un an le dispositif adopté en loi de finances pour 2019 visant, d'une part, à reporter le transfert de la dotation d'intercommunalité des établissements publics territoriaux vers la métropole du Grand Paris et, d'autre part, à suspendre le versement par cette collectivité de la dotation de soutien à l'investissement territorial. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle

organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, a institué un système de flux financiers complexe entre la Métropole du Grand Paris (MGP) et les établissements publics territoriaux qui, faute d'évolution du schéma institutionnel de la MGP, a été prorogé en 2019.

Ce système vise, d'abord, à garantir la neutralité financière de la transformation des anciens EPCI en établissements publics territoriaux par le versement d'une dotation d'équilibre financée par la MGP.

La dotation d'intercommunalité perçue en 2015 fait partie des versements retenus pour calculer la dotation d'équilibre. Or, il était prévu de l'en exclure à compter de 2019.

Ce système vise, ensuite, à compenser les établissements publics territoriaux (EPT) des charges qu'ils supportent du « fait de la réalisation ou de la gestion d'un ou de plusieurs équipements répondant à un enjeu de solidarité territoriale ». Cette compensation est assurée par le versement par la MGP d'une dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT).

En 2019, le versement de la DSIT avait été suspendu pour tenir compte du maintien du versement de la dotation d'intercommunalité par la MGP aux établissements publics territoriaux.

Le dispositif introduit à l'Assemblée nationale propose de suspendre à nouveau le versement de la DSIT en 2020 et de proroger le versement de la dotation d'intercommunalité.

Considérant l'absence de visibilité des territoires concernant l'avenir du schéma institutionnel du Grand Paris, nous estimons que la décision de maintenir le versement de la dotation d'intercommunalité est justifiée. Toutefois, comme l'an dernier, nous sommes opposés à la suspension du versement de la DSIT qui est l'un des rares instruments de péréquation au sein de la MGP.

Aussi, nous vous proposons d'adopter un amendement rétablissant le versement de la DSIT pour 2020.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 78 *nonies* introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, propose de stabiliser en 2020 l'enveloppe de la dotation d'équipement des territoires ruraux calculée pour chaque département à son niveau de 2019, ainsi que le montant de la quote-part attribuée à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

Les rapporteurs spéciaux et le rapporteur général de l'Assemblée nationale ont indiqué au Gouvernement qu'ils considéraient que les modalités de répartition de la DETR devaient être revues afin de mieux cibler les territoires ruraux. Les députés ont considéré qu'un gel temporaire de l'évolution de ces crédits serait ainsi nécessaire le temps que le Gouvernement travaille sur ce sujet au cours de l'année 2020. Nous considérons que des éléments doivent être fournis par le Gouvernement, le plus rapidement possible, pour démontrer la mesure dans laquelle les critères de répartition de la DETR ne permettraient plus de cibler efficacement les territoires ruraux.

Sous cette réserve, nous vous invitons à confirmer le gel transitoire adopté par nos collègues députés en attendant un diagnostic probant et des éléments de réforme crédibles, tout en rappelant qu'il faudra revenir sur ce gel l'année prochaine.

M. Antoine Lefèvre. – Je partage les craintes exprimées par nos rapporteurs spéciaux : il ne faudrait pas que la DTER se transforme en DGF *bis* ! Il faut garder la spécificité de cette dotation pour les territoires ruraux. La pérennité des financements pour la création de communes nouvelles sera-t-elle assurée ? Certes, la période des élections municipales n'est pas très propice, mais les maires nouvellement élus auront peut-être des projets en ce sens...

M. Philippe Dallier. – Au risque de paraître paradoxal, je me demande s'il ne serait pas judicieux de marquer une pause dans l'augmentation de la DSUCS, de la DSR et du FSRIF dans l'attente d'y voir plus clair dans la fiscalité locale qui va bouger fortement. La DSUCS et la DSR continuent d'augmenter : jusqu'où ? L'augmentation du FSRIF a des conséquences, notamment sur le FPIC. Il est peut-être temps de faire une pause.

M. Marc Laménie. – Je remercie nos deux rapporteurs spéciaux. Je note la stabilité des autorisations d'engagement allouées à la DETR. A-t-on une idée des perspectives d'évolution de ces aides pour l'investissement des communes et des intercommunalités ? Dans chaque département, deux sénateurs et deux députés siègent dans la commission des élus, mais il nous est souvent bien difficile de donner un avis circonstancié sur les dossiers qui nous sont soumis. Il arrive que des crédits de DETR soient perdus faute de consommation des crédits de paiement lorsque les dossiers n'ont pas avancé : c'est dommage pour les autres communes qui avaient des dossiers murs, mais non retenus ; ne pourrait-on trouver une solution pour éviter que ces crédits ne soient perdus ?

M. Bernard Delcros. – Cette mission est marquée par une grande stabilité, sans bouleversement considérable. Je soutiens le projet d'augmenter la DSR et la DSUCS, à hauteur de 90 millions d'euros chacune. Cette augmentation était absolument nécessaire afin de compenser la diminution de la DGF, qui a été complètement linéaire et qui n'a pas pris en compte les différences de richesse entre communes.

Le passage à 5,5 millions d'euros de la part « Natura 2000 » est insuffisant au regard de l'augmentation du nombre de communes éligibles. L'Assemblée nationale a en effet adopté un amendement qui a fait passer le critère du potentiel financier de 1,5 à 2,5 fois la moyenne nationale. Les communes éligibles en 2019 risquent donc voir leurs dotations diminuer. Il aurait fallu budgéter un million d'euros supplémentaires et non pas seulement 500 000 euros.

Ensuite, dans le cadre de la part de TVA attribuée aux départements pour compenser la perte du produit de TH, le Gouvernement a annoncé l'attribution de 250 millions d'euros supplémentaires. J'avais cru comprendre que cette somme ne serait pas redistribuée proportionnellement aux parts de chaque département, mais selon un mécanisme de péréquation. Avez-vous des informations ?

Enfin, je n'ai pas compris la position de nos rapporteurs sur l'évolution de la DGF des EPCI.

M. Victorin Lurel. – Je m'interroge sur la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (Dacom). J'approuve sa revalorisation et la majoration du coefficient démographique de 35 % à 40,7 %. J'ai néanmoins un souci avec la répartition individuelle entre les communes. Il y aurait 71 communes perdantes et 41 gagnantes. Nous n'avons toujours pas vu le rapport produit par Georges Patient et un collègue député en 2014. Je suis gêné que nous décidions sans simulation. Le comité des

finances locales (CFL) a mis en place un groupe de travail depuis septembre 2018, mais on n'a toujours pas le rapport non plus. Le mécanisme est très complexe, avec un indice synthétique dont 80 % reposeraient sur le rapport entre le potentiel financier par habitant de l'ensemble des communes des départements d'outre-mer et le potentiel financier par habitant de la commune, en prenant en compte les recettes d'octroi de mer. Certains craignent que ce mécanisme soit très favorable à Mayotte et à la Guyane. Il faut donc plus de transparence.

Enfin, le rapporteur propose d'augmenter la DGF de 16 millions d'euros en plus des 180 millions prévus pour la péréquation. Si c'est pour repartir dans le conflit entre communes de l'Hexagone et de l'outre-mer, j'émet de sérieuses réserves, surtout que la répartition se fera par décret, à l'insu du Parlement.

M. Thierry Carcenac. – Je remercie les rapporteurs de leur analyse sur la fusion des trois fonds de péréquation départementaux. C'était en effet devenu très compliqué. L'ADF a été consultée, mais a-t-on une simulation sur ce qui peut se passer avec ce nouveau système ? Il faut se rappeler que la péréquation a été mise en place pour aider à la prise en charge des dépenses sociales. Nous avons alors des départements peu peuplés et pauvres qui se sont retrouvés contributeurs.

Par ailleurs, le Gouvernement a souhaité contractualiser avec près de 300 grandes collectivités locales. A-t-on une idée des conséquences du non-respect de ces contrats sur la DGF ? Par exemple, j'ai lu dans la presse que le département de la Gironde allait être ponctionné. Que pouvez-vous nous en dire ?

M. Jean-Marc Gabouty. – Ce qu'a exposé Philippe Dallier sur les principes me convient bien. Il faudrait geler toutes les modifications et tout remettre à plat.

L'ensemble DETR/Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) a augmenté en 2019, ce qui est en soi satisfaisant, mais c'est pris dans une enveloppe normée, qui, elle, ne bouge pas – cela vient donc d'ailleurs. Le fonctionnement départemental est à géométrie variable en fonction des pratiques des préfets qui associent plus ou moins, en amont, les parlementaires. Dans mon département, cela fonctionne plutôt bien. On cherche même des systèmes de bonification pour épuiser l'enveloppe l'an prochain.

Concernant le FPIC, j'ai fait passer une note la semaine dernière aux rapporteurs spéciaux, car je m'interroge sur cette dotation. Lorsqu'elle a été créée, elle représentait un montant de 120 millions d'euros. Lorsque l'on fait une péréquation sur une telle somme, on ne mesure pas toujours les effets pervers. Il se trouve que, après la réforme de la taxe professionnelle, le calcul du potentiel financier et fiscal a été modifié. Les dotations de compensation de la taxe professionnelle ont été intégrées à ce potentiel, ce qui a fortement pénalisé les collectivités qui bénéficiaient de cette compensation. J'ai cité l'exemple de la communauté de communes Porte Océane du Limousin, bassin industriel en reconversion de mon département, qui se retrouve à devoir une contribution au FPIC deux à trois fois supérieure à celle de Nice, Lyon, Toulouse, etc. On arrive à 93 euros par habitant, alors, que, en moyenne, pour ces grandes métropoles, c'est 30 à 40 euros. Ajoutez à cela le dé plafonnement porté à 14,5 %, vous comprendrez que des correctifs soient nécessaires.

M. Vincent Delahaye. – Je souhaiterais que l'on soit courageux en mettant une touche finale à notre travail sur la réforme des dotations, même si c'est compliqué. Si l'on étale la transition sur dix ans, cela sera moins violent. Aujourd'hui, le système est totalement illisible et incompréhensible. On augmente la DSUCS et la DSR de 90 millions d'euros

chaque année, mais on ne sait pas si c'est justifié. C'est presque mécanique, et on ne sait pas vraiment ce que cela représente. Nous sommes tous d'accord, il faut de la solidarité et de la péréquation, mais il faut que les règles soient claires. Je pense que l'on peut conclure notre travail et défendre cette solution auprès du Gouvernement. Voilà quelques années, on était sur un rapport de 1 à 2 par habitant pour le bénéfice des dotations ; aujourd'hui, dans mon département, c'est de 1 à 800 !

Sur le FPIC et le FSRIF, je suis partisan d'une augmentation du plafond, qui, en fait, bénéficie aujourd'hui uniquement à Paris. Mais ce que ne paie pas Paris, ce sont les autres communes qui le paient, car il faut atteindre le montant global, ce qui revient à faire payer les moins riches pour les plus riches. J'aurais préféré plus que 0,5 point.

Mme Sylvie Vermeillet. – Je m'interroge sur un effet collatéral des créations des communes nouvelles. Trouvez-vous logique que la dotation « élu local », perçue par les communes qui comptent moins de 1 000 habitants, dont le potentiel financier par habitant n'excède pas 1,25 fois le potentiel financier moyen national, soit perdue lorsque lesdites communes se transforment en commune nouvelle dépassant les 1 000 habitants, alors que, jusqu'à la fin du mandat, le nombre d'élus locaux va rester le même ?

M. Dominique de Legge. – Je partage tout à fait le point de vue de Vincent Delahaye et de Philippe Dallier. Il faut bien reconnaître que la DSUCS et la DETR ont un petit côté « pièces jaunes » pour essayer de compenser les défauts de la DGF. On ne peut pas continuer indéfiniment ainsi.

Je suis un peu gêné. Nous tenons tous de beaux discours sur la libre administration des collectivités territoriales, mais vous proposez de maintenir la carotte pour le regroupement de communes – c'est paradoxal. Avec le coefficient d'intégration fiscale, c'est la même logique. Je préférerais que les regroupements se fassent sur la base d'un projet politique et d'un projet de territoire, et non pas d'un projet financier, pour grappiller quelques picaillons de plus. Je nuancerai donc un peu les propos figurant dans votre rapport sur l'efficacité de l'action publique territoriale et la démocratie locale.

Mme Christine Lavarde. – Je suis contente d'avoir entendu Philippe Dallier et Jean-Marc Gabouty plaider pour une pause dans l'évolution des mécanismes de péréquation en attendant d'avoir absorbé les effets de la suppression de la TH.

Les représentants de Paris et des Hauts-de-Seine vont être contents du cadeau de Noël. Le Gouvernement a fait de ces territoires des terres de conquêtes potentielles, et, avec tout ce qu'il leur offre, je pense que la conquête va être facile : taxe sur les bureaux ; DMTO des départements ; contraction de l'enveloppe forfaitaire de la DGF ; augmentation du FSRIF de 20 millions d'euros ; déplafonnement du FPIC. On a joué sur tous les leviers, à l'exception de l'impôt sur le revenu. Bien évidemment, je déposerai un amendement de suppression de l'article 78 *quinquies*, et un amendement de repli pour faire en sorte que les contributeurs paient tous la juste part qui est la leur.

L'article 78 *octies* concerne la Métropole du Grand Paris. Au mois de novembre, lorsque l'on vote le budget, on n'a pas de vision précise de la dynamique de la CVAE. Or la Métropole du Grand Paris aurait pu verser la DSIT l'an passé. Je proposerai un amendement tendant à ouvrir cette possibilité en 2020.

Enfin, j'en reviens aux participations au FPIC et au FSRIF. Il y a toujours un plafonnement de la contribution, sauf que, pour les communes de la Métropole du Grand Paris, on oublie de neutraliser l'effet « boîte aux lettres » du reversement de la compensation part salaires (CPS). C'est un peu injuste, car, pour évaluer le plafond de contribution, on compte des recettes dont elles ne peuvent strictement rien faire.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – La DETR est maintenue à 1 milliard d'euros en AE et à 800 millions d'euros en CP depuis 2017. Une de nos collègues députées s'est aperçue d'une sorte de plafonnement dans son département depuis plusieurs années, alors qu'il aurait dû y avoir une progression grâce à la péréquation. Nous n'avons pas d'explication suffisante ; donc nous gelons une année en attendant de comprendre. La plupart des élus et des préfets ont bien compris qu'il fallait la consommer régulièrement.

Nous tendons vers un déplafonnement du FSRIF, ce qui nous paraît logique. Il faut que la charge soit équitablement partagée, n'en déplaise à M. Pupponi.

M. Philippe Dallier. – Je suis d'accord !

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Pour ce qui est des perspectives, je préfère la position de Vincent Delahaye : il faut revoir le système complètement, mais, tant que nous n'y sommes pas arrivés, il ne faut pas bloquer la DSU et la DSR. Certes, il y a des gens qui contribuent 800 fois plus que d'autres, mais il y a aussi des gens qui ont 1 000 fois plus de ressources que d'autres. J'espère que le décalage d'un an, peut-être deux, proposé par le rapporteur général nous permettra de repenser les indicateurs pour avancer sur une réforme, qui, sans être le grand soir, doit permettre d'améliorer le système.

Jean-Marc Gabouty, je suis justement en train de préparer la réponse à votre courrier. Sur le plan technique, c'est un peu ennuyeux, parce que la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et le Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) ne sont pas vraiment des fonds de péréquation. Il s'agit, quelque part, de ressources qui auraient dû être intégrées dès le départ. Maintenant que c'est le cas, cela crée des distorsions. Le problème de fond, on y revient, serait de revoir globalement les critères du FPIC. Il est difficile de détricoter un morceau sans toucher à tout.

S'agissant des parcs, je partage l'avis de Bernard Delcros. À titre personnel, je n'exclus pas qu'un réajustement soit nécessaire. Cependant, ce dispositif a été introduit par l'Assemblée nationale, et nous aurons du mal à le faire bouger.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Concernant les communes nouvelles, l'article vise à proroger le dispositif pour les communes qui se créeraient après 2020. Après, chacun peut avoir son appréciation des communes nouvelles. Il me semble qu'elles ont de l'intérêt dans les intercommunalités XXL. Il est à noter qu'elles sont nées de la volonté des élus locaux.

Sylvie Vermeillet, sur la dotation « élu local », il faut regarder le dispositif globalement. On voudrait être garanti sur ce que l'on perd et bénéficier des avantages en plus. Il faut prendre le *package* en entier.

Marc Laménie, il semblerait que le rôle des parlementaires dans les projets retenus par les préfets soit variable selon les départements. J'ai le même ressenti que vous, mais il

faut dire qu'il y a quinze parlementaires dans mon département. Dans d'autres départements, la participation en amont est plus active. C'est le même constat pour l'utilisation des crédits.

Victorin Lurel, notre amendement sur les 18,6 millions d'euros est un amendement d'appel. Je ne pense pas que le Gouvernement nous soutienne. Nous souhaitons avant tout rappeler qu'il s'agit d'une question de solidarité nationale.

Le débat sur l'octroi de mer est très compliqué. Le CFL a travaillé sur le sujet et effectué des simulations itératives. Nous vous les communiquerons avant le débat en séance publique. De toute façon, il y aura toujours des gagnants et des perdants.

Christine Lavarde, j'ai une position légèrement différente sur la DSUCS et la DSR. Nous connaissons tous cet élu très aguerri sur cette question, qui fait adopter des amendements de séance dont on aura du mal à me faire croire qu'ils sont le fruit d'une réflexion mûrie. Mais c'est toujours le même sujet : il faut faire une réforme globale. Nous avons eu le courage d'y travailler. Simplement, c'est très compliqué, la DGF s'étant construite sur des années avec un empilement de garanties diverses. Ceux qui pensent y gagner un peu plus seront peut-être perdants *in fine*. En tout cas, c'est vrai, la suppression de la TH serait une bonne occasion pour tout revoir. Le report d'un an proposé par le rapporteur général me paraît sage.

En revanche, je ne vous suis pas sur l'effet « boîte aux lettres ». C'est pareil pour tout le monde. Il y a des recettes qui entrent dans le calcul, d'autres pas. Par exemple, selon que vous gérez un service public en régie ou pas, le calcul est différent. Le système est plein de miasmes, si je puis dire.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Thierry Carcenac et Bernard Delcros m'ont interrogé sur les critères de répartition de l'enveloppe de 250 millions d'euros : il s'agit du taux d'épargne brute des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) par habitant, du taux de pauvreté, du revenu par habitant et du nombre d'allocataires au revenu de solidarité active (RSA), à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et à la prestation de compensation du handicap (PCH). Selon les simulations, les premiers bénéficiaires sont le Pas-de-Calais et la Seine-Saint-Denis.

En ce qui concerne la fusion des fonds elle-même, on a l'assurance de la neutralité. Pour les contrats de Cahors, des reprises financières sont prévues. Enfin, la DSU/DSR reste le « poil à gratter » de toute réforme à venir. Depuis le temps qu'elle évolue, certains doivent commencer à être extrêmement bien servis.

Enfin, l'intervention de Sylvie Vermeillet sur la dotation « élu local » concerne surtout la période transitoire. C'est vrai, le *package* était plus intéressant avant.

M. Bernard Delcros. – Je veux rappeler à Thierry Carcenac que le nouveau dispositif de péréquation horizontale des départements a été souhaité par l'ADF.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS**Article 77**

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 77 sans modification.

Article 78

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'amendement n° 1 vise à supprimer des dispositions prévoyant la demande d'un rapport.

L'amendement n° 1 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 ainsi modifié.

Article 78 bis

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 bis sans modification.

Article 78 ter

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° 2 prévoit de reporter d'un an la date d'adhésion à la charte d'un parc national en vue de bénéficier de la dotation en faveur de la biodiversité : il paraît logique de laisser ce laps de temps aux collectivités pour se décider.

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° 3 permet de transférer au nouveau parc une partie de la dotation d'origine dont ont bénéficié l'ensemble des autres parcs, en tenant compte de l'érosion due à la contribution au redressement des finances publiques et des écêtements de la DGF. C'est une mesure d'équité.

L'amendement n° 3 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 ter ainsi modifié.

Article 78 quater

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 quater sans modification.

Article 78 quinquies

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'amendement n° 4 vise à augmenter le plafond applicable de 14 % à 14,5 % des recettes de fonctionnement afin que la péréquation du FSRIF ne se traduise pas par une moindre participation au FPIC. Cette mesure concerne essentiellement la Ville de Paris.

Mme Christine Lavarde. – Je vote contre.

L'amendement n° 4 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 quinquies ainsi modifié.

Article 78 sexies

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 sexies sans modification.

Article 78 septies

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 septies sans modification.

Article 78 octies

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'amendement n° 5 a pour objet de ne pas prolonger en 2020 la suspension du versement de la dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT) par la Métropole du Grand Paris aux établissements publics territoriaux.

Mme Christine Lavarde. – Comme je l'ai dit, je déposerai un amendement en séance sur cet article ; la position des territoires n'avait pas été suivie l'année dernière.

L'amendement n° 5 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 octies ainsi modifié.

Article 78 nonies

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 nonies sans modification.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption des crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » sans modification.

Communication sur le suivi du contrôle budgétaire sur la réforme des « besoins de financement standard » des collectivités italiennes – Examen du rapport spécial

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – À la suite de notre rapport d'information sur l'association des collectivités territoriales à la maîtrise des finances publiques à la lumière des exemples de l'Autriche et de l'Italie, publié en 2015, nous avons souhaité revenir cette année sur le système de péréquation mis en place en Italie et en tirer des enseignements après quelques années de fonctionnement.

La méthodologie utilisée en Italie pour définir les « besoins de financement standard » est en effet intéressante à plusieurs égards.

Elle permet tout d'abord d'objectiver le coût de certains services publics, notamment ceux qui peuvent être évalués par un coût unitaire, tout en tenant compte des caractéristiques géographiques et sociodémographiques des territoires. Elle permet ensuite d'accroître la transparence de la gestion locale et de disposer d'une base de données très intéressante pour mieux connaître les services publics locaux.

Cette appréciation différenciée des charges des territoires nous semble plus conforme aux réalités actuelles que la territorialisation des ressources et les seuls critères de population mis en place il y a un demi-siècle et qui prévalent encore largement en France. Elle peine toutefois à être mise en œuvre dans l'ampleur initialement prévue, compte tenu de sa complexité, d'une part, et de la nécessité, d'autre part, de définir constitutionnellement un niveau minimum de service public local, qui n'a pas trouvé d'accord politique jusqu'à présent.

Ce retard est également dû à l'attachement des collectivités à leurs compensations historiques, inhérent à toute bascule d'un système à l'autre.

L'exemple italien peut néanmoins nourrir la réflexion qui doit être menée en France sur les indicateurs de péréquation et en particulier sur les critères de charges des collectivités. La notion de « besoins de financement standard » et la méthodologie utilisée pour les définir pourraient utilement servir de support à la création de critères de charges standard en France et à la substitution d'une péréquation plus « verticale » à la péréquation existante, et par là même plus consensuelle.

Les travaux qui doivent être rapidement lancés concernant les conséquences à tirer, en matière de critères de péréquation, de la réforme de la fiscalité locale telle qu'elle est proposée par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2020 rendent d'autant plus utile la comparaison avec l'expérience italienne.

Nous vous proposerons donc d'ailleurs, avec Claude Raynal, de nous emparer dès le début de l'année 2020 du sujet de la réforme des indicateurs servant à établir les dotations et fonds de péréquation, pour faire œuvre utile dans la concertation qui s'annonce sur ce sujet.

La commission autorise la publication de la communication de M. Charles Guené sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à 12 h 35.

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 16 h 35.

Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Cohésion des territoires » (et articles 73, 74 et 75) - Programmes « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », « Aide à l'accès au logement », « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » et « Politique de la ville » - Programmes « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et « Interventions territoriales de l'État » - Examen des rapports spéciaux

M. Vincent Éblé. – Je salue la présence, pour l'examen de la mission « Cohésion des territoires », de Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et de Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial pour la mission « Cohésion des territoires » des programmes 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables », 109 « Aide à l'accès au logement », 135 « Urbanismes, territoires et amélioration de l'habitat » et 177 « Politique de la ville ». – Après avoir examiné un grand nombre de missions, dont la plupart voient leurs crédits augmenter ou rester à peu près stables, notre commission est invitée à examiner aujourd'hui une mission qui ne peut pas être accusée de creuser le déficit budgétaire de l'État. C'est le moins que l'on puisse dire, car la mission « Cohésion des territoires » est dotée de crédits de paiement qui s'élèvent à 15,2 milliards d'euros, soit en nouvelle baisse. Cette diminution s'établit à 1,2 milliard d'euros et, à périmètre constant, à 1,5 milliard d'euros.

Les dépenses fiscales, même si leur chiffrage est difficile à prévoir en 2020, en raison des limites des documents budgétaires, atteignent un montant équivalent. Les crédits budgétaires ne donnent donc qu'une vision assez partielle des politiques menées en faveur de la cohésion des territoires.

Je vous parlerai plus en détail des programmes consacrés au logement et à l'urbanisme. Bernard Delcros abordera ceux qui ont trait à la politique des territoires.

En préambule, je veux faire un point sur la situation de la construction dans le pays. Nous espérons que le nombre de logements sociaux construits en 2019 sera à peu près identique à celui de l'an dernier. Pour ce qui est de la construction privée, les chiffres sont toujours préoccupants : on constate une diminution des mises en chantier, ce qui inquiète toute la profession.

S'agissant du programme 177, qui porte la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées, les crédits du logement adapté comme de l'hébergement d'urgence sont, dans l'ensemble, en hausse de 100 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2019. Toutefois, nous venons d'examiner un projet de loi de finances rectificative qui a ouvert 180 millions d'euros de crédits au titre de 2019. Les crédits proposés dans le projet de loi de finances pour l'année prochaine sont donc, une nouvelle fois, inférieurs à ceux ouverts pour l'année en cours, même si certaines des personnes que j'ai pu

auditionner m'ont indiqué que les ouvertures de crédits concernaient surtout les programmes qui n'avaient pas d'effet sur l'année prochaine. Cela dit, je fais le pari, aujourd'hui, que le Gouvernement sera obligé d'y revenir à la fin de l'année 2020, la demande étant toujours galopante.

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) font l'objet d'un projet pluriannuel de convergence tarifaire, dont je soutiens le principe depuis longtemps, compte tenu de différences de coût entre les centres qui étaient certainement excessives. Cette opération a eu du mal à se mettre en place, la réalisation de l'enquête nationale des coûts ayant rencontré des difficultés, mais nous sommes désormais entrés dans la phase de convergence.

La convergence tarifaire est toutefois mal ressentie sur le terrain, car elle ne prend pas en compte la totalité des facteurs objectifs de coût, notamment la localisation des centres, qui a des conséquences évidentes sur le coût du foncier et du bâti. La réforme manque de lisibilité pour des centres et apparaît à beaucoup comme une simple recherche d'économies budgétaires. Certains centres voient leur budget baisser, alors que leur coût était déjà inférieur à la moyenne. Une telle situation leur est difficilement compréhensible, puisqu'il s'agissait plutôt de tendre vers un rééquilibrage.

Dans le même temps, on constate que le logement adapté, malgré l'accent que le Gouvernement a placé sur cette politique, peine à prendre le relais de l'hébergement d'urgence pour sortir réellement les personnes sans abri de la précarité : la part des personnes sortant de CHRS qui accèdent à un logement autonome ne décolle pas du taux de 15 %.

Le manque de solutions pérennes conduit à une augmentation apparemment inéluctable de l'hébergement en hôtel. Force est de constater que l'on ne parvient pas à réduire le nombre de nuitées hôtelières, malgré les engagements récurrents du Gouvernement en ce sens. Or l'absence d'accompagnement des personnes hébergées est presque complète, ce qui pose de grosses difficultés, en particulier pour les familles.

Le programme 109 regroupe les crédits consacrés aux aides au logement, qui représentent 80 % des crédits de la mission et expliquent la diminution des moyens de celle-ci.

La politique du Gouvernement se poursuit : il s'agit, comme les deux années précédentes, de faire porter une partie essentielle des économies budgétaires sur le budget des aides au logement. Alors que les crédits du programme 109 s'élevaient à 15,5 milliards d'euros en 2017, ils s'établiront, en 2020, à 12 milliards d'euros, ce qui représente une économie de 3,5 milliards d'euros en l'espace de trois exercices budgétaires.

Cette année, la diminution est de 1,4 milliard d'euros. Elle est supportée aussi bien par les bailleurs sociaux que par les bénéficiaires des aides eux-mêmes. Les premiers sont affectés par la hausse de la réduction de loyer de solidarité (RLS), qui passe de 900 millions d'euros à 1,3 milliard d'euros et s'accompagne d'une diminution des aides versées aux locataires. Toutefois, en conséquence de l'accord intervenu le 25 avril 2019 avec le Gouvernement – la fameuse clause de revoyure –, les bailleurs bénéficient de mesures de compensation par ailleurs : l'article 73 du PLF prévoit ainsi qu'Action Logement prend en charge le financement des aides à la pierre à leur place, pour un montant de 300 millions d'euros.

Action Logement est affecté en premier lieu, puisque cette société fait également l'objet d'un prélèvement de 500 millions d'euros, dont la seule finalité est de réduire à due concurrence la subvention d'équilibre versée par l'État au fonds national des aides à la pierre. Cette disposition, qui se fonde sur la bonne santé de l'organisme, pourrait remettre en cause, si elle était pérennisée, les équilibres issus de la convention quinquennale signée en 2018 et semble ignorer les engagements pris par Action Logement pour financer des investissements massifs, à hauteur de 9 milliards d'euros, dans le logement social et intermédiaire, dans le cadre du plan d'investissement volontaire (PIV). Par conséquent, je vous proposerai de supprimer l'article 75, qui institue ce prélèvement, lequel ne peut constituer une politique de financement des aides au logement.

Les bénéficiaires des aides sont également concernés par les économies budgétaires, puisque l'article 67 prévoit une revalorisation des aides limitée à 0,3 %, bien inférieure à l'inflation. Ils sont aussi impactés par la réforme du versement en temps réel – la « contemporanéisation » – des aides au logement. Si cette réforme est justifiée sur le principe, il faut prendre garde à sa mise en œuvre, qui risque de susciter de très nombreuses incompréhensions auprès des bénéficiaires. En outre, sa complexité est redoutable, ce qui s'est traduit par sa non-application en 2019. La contemporanéisation doit permettre d'économiser 1,2 milliard d'euros en 2020 selon le Gouvernement, qui, dans le même temps, présente cette réforme comme une réforme de justice, et non comme une réforme de rendement budgétaire. Ce n'est pas mon avis !

Je veux enfin alerter sur le projet d'inclusion des aides personnelles au logement dans le futur revenu universel d'activité (RUA). S'il n'est pas d'une actualité budgétaire immédiate, ce projet est actuellement à l'étude. Tous les intervenants du secteur du logement tirent la sonnette d'alarme, dénonçant le risque que les aides personnalisées au logement (APL) ne servent plus à payer les loyers, alors que c'est précisément leur raison d'être. À titre personnel, je suis absolument opposé à ce projet d'inclusion.

Le programme 135 porte des politiques diverses en faveur de l'urbanisme et de l'habitat. Le Gouvernement a reconnu que l'impact de la réforme de la réduction de loyer de solidarité instaurée en 2018 avait été plus élevé que prévu. Un ensemble de mesures en découlent, dont plusieurs trouvent leur traduction dans le projet de loi de finances, comme la diminution du taux de TVA pour les opérations les plus sociales. Je pense, d'ailleurs, que cette baisse ne va pas assez loin, mais nous en reparlerons en séance lors de l'examen de l'article 8. Je considère que l'on pourrait également baisser la TVA sur le prêt locatif à usage social (PLUS) – je défendrai, en mon nom personnel, des amendements en ce sens. L'article 73, dont j'ai déjà parlé, et l'article 74, qui augmente les moyens du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), participent également à la mise en œuvre de l'accord du 25 avril dernier.

Le marché du logement est sur une pente descendante depuis 2017, alors même que le Gouvernement annonçait alors un « choc d'offre ». Il n'est plus guère soutenu que par le niveau historiquement bas des taux d'intérêt, ce qui est un fondement particulièrement fragile pour une politique publique aussi importante. Dans ce contexte, je plaide, comme l'an dernier, pour que l'on revienne sur la mise en extinction partielle de deux dispositifs qui favorisent l'accès à la propriété : le prêt à taux zéro – l'Assemblée nationale s'en est chargée – et l'aide personnalisée au logement accession, moyen efficace de solvabilisation des ménages modestes. Nous avons essayé, l'an dernier, de la rétablir, mais l'Assemblée nationale ne nous avait pas suivis. Je vous proposerai à nouveau un amendement tendant à prévoir les crédits nécessaires au rétablissement de ce dispositif.

Je regrette également, comme nous l'avons déjà dit lors de l'examen de l'article 5, que le remplacement de la taxe d'habitation par la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) dans les ressources des communes freine grandement la construction de logements sociaux. Nous essaierons de régler le problème de l'exonération de TFPB concernant les bailleurs sociaux et le logement intermédiaire. Si nous n'y parvenons pas, les conséquences pourraient être importantes dans les années qui viennent.

Enfin, je veux vous soumettre une idée nouvelle. L'Assemblée nationale a voté, à l'article 6 *bis*, la suppression de la « taxe Apparü », qui devait lutter contre les loyers abusifs que l'on constate pour les très petits logements. Sans doute cette taxe n'a-t-elle pas fonctionné, mais ce n'est pas une raison pour perdre de vue l'objectif. Au reste, je crois que la première raison de cet échec réside dans le manque d'informations sur les loyers pratiqués. Alors qu'il est aujourd'hui très facile d'accéder à toutes les informations que l'on souhaite sur les ventes de logement, il serait très utile de créer un « registre national des baux », qui permettrait à l'administration fiscale comme aux autorités locales – et même, sous certaines conditions, au public – de disposer d'informations fiables et exhaustives sur les loyers pratiqués. Je ne sous-estime pas la difficulté de l'exercice, mais je pense que, techniquement, les moyens existent. La création d'un tel registre permettrait d'y voir beaucoup plus clair dans un certain nombre de domaines.

S'agissant, enfin, du programme 147, relatif à la politique de la ville, je peux surtout faire observer que le nouveau programme national de renouvellement urbain commence enfin à prendre forme, dans la mesure où plus des deux tiers des projets de transformation ont désormais été validés. Je rappelle que ce PNRU 2 a fait l'objet de critiques. Alors que le budget avait été doublé, les choses ont mis du temps à avancer. Il semble que la mécanique soit repartie. Il n'en reste pas moins que le démarrage a été très lent au cours des années passées et que l'exécution des crédits a toujours été très inférieure à la budgétisation initiale. L'État a promis, en 2017, une enveloppe de 1 milliard d'euros de crédits budgétaires, soit 10 % seulement du coût du programme, qui est surtout financé par Action Logement et les bailleurs sociaux. Il faut avoir conscience que la charge de cette enveloppe pèsera principalement lors du prochain quinquennat : c'est en effet vers 2023 ou 2024 que les dépenses atteindront probablement leur niveau le plus élevé. Il sera d'ailleurs nécessaire de redéfinir d'ici là les conditions de financement : si celui-ci paraît assuré jusqu'en 2022, le rapport de gestion de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) relève un risque d'impasse budgétaire au cours des années suivantes. Il conviendra d'éviter ce retour de la fameuse « bosse de l'ANRU ».

En conclusion, on peut difficilement se satisfaire qu'une politique qui touche à des enjeux aussi essentiels que l'accès au logement voie ses crédits continuer. Cette baisse impacte nos concitoyens, mais aussi un secteur d'activités très important pour notre pays. Pour autant, les mesures présentes dans le projet de loi de finances correspondent à l'accord signé par le Gouvernement et les acteurs du secteur du logement social, à l'exception du prélèvement de 500 millions d'euros sur Action Logement, qui a été décidé ultérieurement.

Je vous proposerai donc, contrairement à l'année dernière, d'adopter les crédits de la mission pour ce qui concerne les programmes que je vous ai présentés, tels que modifiés par l'amendement que je vous propose concernant l'APL accession.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial pour la mission « Cohésion des territoires » des programmes 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et 162 « Interventions territoriales de l'État ». – Les

sommes en jeu sur les programmes 112 et 162 ne sont pas évidemment du même ordre, mais leurs effets leviers sont importants sur les territoires.

Les deux programmes connaissent une augmentation de leurs crédits par rapport à 2019, pour des raisons que je vais vous expliquer.

Le programme 112 se voit doté de 209 millions d'euros de crédits au titre des autorisations d'engagement et de 245 millions d'euros en crédits de paiement.

Ce programme connaît deux nouveautés cette année.

La première est la création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), à laquelle sont affectés 49,7 millions d'euros de crédits. Je rappelle que l'ANCT regroupera l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca), l'Agence du numérique et un certain nombre de fonctions support. Les crédits ouverts sur cette enveloppe pour le soutien à l'ingénierie territoriale s'élèvent à 10 millions d'euros.

Hier est paru le décret relatif à la création de l'ANCT au 1^{er} janvier prochain. Les préfets seront les délégués territoriaux, dans chaque département, de l'ANCT, dont la mission est de mieux coordonner l'action de l'État auprès des collectivités et d'accompagner les territoires, notamment en matière d'ingénierie pour ce qui concerne les territoires les plus fragiles. L'ANCT suscite évidemment beaucoup d'attentes. Nous serons attentifs à sa mise en place et nous devons, à un moment, évaluer son efficacité.

La deuxième nouveauté du programme 112 est la mise en place des maisons France Service, annoncée par le président de la République. L'objectif est qu'il y ait au moins une maison par canton, soit 2 000 Maisons France Service labellisées en 2022. Il s'agit de faire monter en gamme et de labelliser les maisons de services au public, dès lors qu'elles répondront au cahier des charges des maisons France Service. Les crédits du programme sont augmentés de 2,8 millions d'euros pour financer cette opération, ce qui porte les autorisations d'engagement à près de 20 millions d'euros. Je rappelle que la Cour des comptes a publié un rapport qui met en évidence la grande hétérogénéité dans l'offre de services des maisons de services au public existantes. Si certaines remplissent toutes les conditions d'accès au label « maison France Service », d'autres devront procéder à des améliorations. On peut souscrire à la définition d'un cahier des charges un peu plus rigoureux en matière d'offre de services si elle permet d'améliorer l'offre de services rendus aux habitants.

Cependant, le financement des maisons France Service pose question. Ces structures devront répondre à un certain nombre d'exigences, comme l'existence de 2 équivalents temps plein (ETP) pour assurer l'accueil du public. Des charges supplémentaires seront liées, par exemple, au service à apporter compte tenu de la réorganisation du réseau des trésoreries dans les départements. La dotation forfaitaire accordée annuellement à chacune des maisons reste inchangée à 30 000 euros, la moitié provenant du programme 112 et l'autre du fonds interopérateurs. Certaines maisons de services au public bénéficient déjà d'une telle somme ! Comment, dans ces conditions, financer les charges et les responsabilités supplémentaires, la formation des personnels, etc. ? Il faudra rester attentif au financement de ces nouveaux services.

Je souhaite évoquer la question de la politique contractuelle menée au travers du programme 112.

Les contrats de ruralité ont été créés en 2017 pour quatre ans. Leurs crédits ont fluctué : des crédits qui leur étaient dédiés lors de leur création au titre du programme 112 ont ensuite été inscrits sur la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Les crédits fléchés qui étaient de 45 millions d'euros en 2018 n'existent plus, les contrats de ruralité étant aujourd'hui financés par des crédits fongibles de la DSIL. Le bilan de ces contrats est tout à fait positif : près de 500 contrats ont été signés, qui fonctionnent plutôt bien. Toutefois, la baisse des crédits de la DSIL a entraîné une diminution des crédits qui leur sont alloués.

Dans le rapport que j'ai rédigé sur ce dispositif, j'ai émis un certain nombre de préconisations pour une deuxième génération de contrats de ruralité, après 2020. Il était alors question d'un contrat de cohésion territoriale unique, faisant craindre que les crédits dédiés à la ruralité ne soient dilués dans une enveloppe plus globale, devant répondre à d'autres enjeux nationaux. Les auditions que j'ai menées sont rassurantes sur ce point : il y aurait bien, pour l'après-2020, une deuxième génération de contrats de ruralité, identifiés en tant que tels. Nous suivrons évidemment ce dossier de près au cours de l'année prochaine.

Un nouvel outil contractuel a été mis en œuvre à compter de cette année par le Gouvernement : il s'agit des pactes de développement territorial. Onze pactes ont été signés en 2019. Le PLF pour 2020 prévoit 11 millions d'euros en autorisations d'engagement pour assurer leur financement, ce dont on peut se réjouir. Le pacte de développement territorial présente une souplesse qui permet de s'adapter aux réalités des territoires. Ainsi, les périmètres peuvent être différents. En revanche, on peut regretter que la première vague de pactes ait été mise en place de façon quelque peu dispersée. Je suis plutôt favorable à cet outil, mais il faut maintenant structurer le dispositif, travailler à une cohérence nationale et permettre à de nombreux autres territoires d'en bénéficier.

Les contrats de plan État-région (CPER), qui consomment plus de 50 % des crédits du programme 112, arrivent à échéance en 2020. Leur sous-exécution est récurrente. Les négociations sur la nouvelle génération de CPER vont bientôt commencer : les mandats de négociation aux préfets de région devraient être remis à la fin du mois de janvier prochain. Il serait utile que les CPER comportent des volets concernant l'offre de soins ou encore l'agriculture et son adaptation au réchauffement climatique. Il faudrait également mieux coordonner, à travers les CPER, les actions de l'État et des régions en matière de solidarité infrarégionale.

Seulement 2 millions d'euros de crédits de paiement demeurent pour les pactes État-métropole, les crédits ayant été transférés vers la DSIL.

Je veux dire quelques mots sur les actions ciblées.

Les pôles d'excellence rurale sont arrivés à leur terme. Les maisons de santé ne sont plus financées par le programme. Ainsi, 860 000 euros de crédits de paiement sont prévus pour honorer les engagements pris en matière de revitalisation des centres-bourgs. Les sites de défense bénéficient d'un montant avoisinant les 3 millions d'euros. Les crédits relatifs aux pôles de compétitivité ont quant à eux été transférés sur le programme 134 pour 2020.

J'en viens à la prime d'aménagement du territoire (PAT) : si les sommes en jeu sont dérisoires – les crédits se sont élevés à 15 millions d'euros en 2018 et à 10 millions d'euros en 2019 –, l'effet levier est très important dans les communes et les secteurs éligibles. Dès lors, on peut regretter que les crédits alloués à la PAT passent à 6 millions d'euros en 2020. En outre, cette baisse est contradictoire avec la réponse fournie

par le ministère à notre questionnaire : d'après celui-ci, « la PAT constitue un outil solide et pertinent pour soutenir le développement économique des territoires fragiles. » Je vous proposerai donc un amendement pour ramener les crédits de la PAT à leur niveau de 2019, soit 10 millions d'euros.

Je vous ai présenté récemment le rapport que j'ai rédigé avec Frédérique Espagnac et Rémy Pointereau sur les zones de revitalisation rurale (ZRR). L'enjeu financier est limité – de l'ordre de 300 millions d'euros –, mais le levier est extrêmement important sur les territoires où ces dispositifs s'appliquent. En attendant une refonte du soutien à la ruralité, je défendrai un amendement sur la seconde partie du projet de loi de finances pour proroger les ZRR jusqu'au 31 décembre 2021, conformément à l'une des dispositions de notre rapport.

Le programme 162 est doté de 43 millions d'euros en autorisations d'engagement et de près de 37 millions d'euros en crédits de paiement. Plusieurs actions qui existaient l'année dernière sont maintenues : l'action en faveur de l'eau et de l'agriculture en Bretagne, le programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse, le plan d'action chlordécone en Martinique et en Guadeloupe, le plan d'action gouvernemental pour le marais poitevin – uniquement s'agissant des crédits de paiement, puisque le programme des interventions territoriales de l'État (PITE) va s'éteindre –, et le « plan littoral 21 », qui a été créé l'année dernière et qui se prolonge cette année.

Deux nouveaux PITE voient le jour en 2020 : le fonds interministériel pour la transformation de la Guyane, qui est crédité de 17 millions d'euros en autorisations d'engagement, et la reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire, crédité de 700 000 euros en autorisations d'engagement.

Si les PITE sont un outil intéressant, ils ne permettent pas toujours d'avoir une vision globale de l'action de l'État sur ces territoires. En outre, ces programmes sont abondés en cours de gestion par des transferts de crédits ministériels. Cela pénalise leur lisibilité. De fait, les crédits votés par le Parlement ne correspondent pas exactement à ceux qui seront engagés sur le territoire.

En conclusion, le programme 112, qui est censé regrouper les crédits dédiés au pilotage de la politique d'aménagement du territoire, souffre d'un manque de stabilité et de lisibilité. Plus globalement, comme je le dis chaque année, c'est la politique globale d'aménagement du territoire menée par le pays qui manque de lisibilité, puisqu'elle est répartie entre 29 programmes et 12 missions. Il serait intéressant de réfléchir à une meilleure identification de cette politique dans le budget de l'État.

Pour 2020, l'ANCT suscite beaucoup d'attentes et la politique contractuelle devrait être complètement remise à plat, avec les nouveaux contrats de ruralité, la signature de nouveaux pactes de développement territorial et la négociation de la nouvelle génération de CPER.

Sous réserve de l'adoption de l'amendement sur la PAT, je vous propose d'adopter les crédits de la mission.

M. Vincent Éblé, président. – Nous accueillons Mmes Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques sur les crédits de la mission « Logement », Annie Guillemot, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques sur les crédits de la mission « Politique de la ville », MM. Jean-Marie Morisset,

rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables » et Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires ».

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques sur les crédits de la mission « Logement » – Je partage entièrement ce qu'a dit Philippe Dallier. Comme lui, je donnerai un avis favorable sur ces crédits. Nous sommes quand même inquiets pour la production de logements sociaux, en deçà de 10 % par rapport aux objectifs, c'est-à-dire des 110 000 logements sociaux qui devraient être construits.

Sur le programme 109, on constate que le Gouvernement a suivi ce que le monde HLM a signé, à savoir le rétablissement de la TVA réduite, même si ce n'est pas sur tous les logements sociaux. Elle aurait dû porter sur les PLUS, et pas uniquement sur les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), les acquisitions-améliorations et les logements sociaux dans les programmes de rénovation urbaine.

Je note la suppression de l'indexation de la réduction du loyer de solidarité (RLS) et l'indexation limitée à 0,3 % des APL.

Qu'en est-il de la santé des bailleurs sociaux ? Aujourd'hui, cela va tant bien que mal, parce qu'ils ont bénéficié de ces mesures de compensation, notamment des prêts qui devront bien être un jour remboursés. *Quid* après 2022 ? Il n'y a toujours aucune visibilité.

La réforme des APL va dans le bon sens. Néanmoins, il y a des craintes, car les différents acteurs ne disposent pas de simulation. La mise en œuvre du revenu universel d'activité (RUA) n'est, au demeurant, pas très claire.

Enfin, s'agissant du programme 135, je m'inquiète du budget de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), même si elle bénéficie de crédits supplémentaires avec la transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) en prime. Avec le succès du plan « chaudières », elle risque d'avoir des problèmes de trésorerie demain.

Mme Annie Guillemot, rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques sur les crédits de la mission « Politique de la ville ». – L'amputation de 1 milliard d'euros sur le budget du logement a aussi des conséquences sur les quartiers. Les bailleurs ont fait 25 % à 30 % de moins d'entretien. Il n'y a pas eu de ventes à la hauteur de ce qu'ils ont perdu.

Le budget « Politique de la ville » baisse d'environ 2 %, ce qui est peu. L'effort est maintenu en matière d'éducation, avec la nouveauté que constituent les cités éducatives, telles que les avait imaginées Jean-Louis Borloo. Il y a aussi les écoles de la deuxième chance, qui suivent aujourd'hui 15 000 jeunes.

Sur l'ANRU, j'ai déposé un amendement qui a été adopté par la commission des affaires économiques. Je ne partage pas l'idée que tout va bien à l'ANRU.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Ce n'est pas ce que j'ai dit.

Mme Annie Guillemot, rapporteur pour avis. – Je pense que nous ne sommes pas à la hauteur de la situation explosive. L'État pourrait mettre 200 millions d'euros sur la

table tout de suite, compte tenu de ce qu'il a gagné avec le prélèvement à la source et les taux d'intérêt bas, sinon nous n'arriverons pas au milliard sur le quinquennat. N'oublions pas que le rapport Borloo s'intitule : *Vers la réconciliation nationale*. Aujourd'hui, les habitants ne voient que des démolitions, car l'ANRU a été en panne pendant trois ans.

M. Jean-Marie Morisset, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires - Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ». – La commission des affaires sociales a remis un rapport d'information sur l'hébergement d'urgence, et les conclusions sont identiques à celles que notre collègue Dallier a présentées voilà 18 mois. Le budget est en légère hausse, mais la sincérité budgétaire ne laisse pas d'interroger.

On augmente la capacité d'accueil, mais on constate que l'urgence est toujours là. La directrice du SAMU sociale nous a donné des chiffres qui donnent à réfléchir : le 1^{er} octobre 2016, il y a eu 6 135 appels téléphoniques le soir ; trois ans après, il y en avait 16 869, et on n'a pu en prendre en compte que 1 600.

Malgré le plan triennal, on constate toujours une augmentation du nombre des nuitées d'hôtel. Le programme 177 est surtout impacté par l'accueil des publics migrants. Dans les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), on trouve des demandeurs d'asile, alors qu'ils relèvent du dispositif national d'accueil. On retrouve aussi des personnes en situation irrégulière au titre de l'accueil inconditionnel, mais il n'y a aucune solution de sortie vers le logement.

On a noté une inquiétude des CHRS, car on leur a retenu 5 millions d'euros sur quatre ans, ce qui a déstabilisé l'organisation et la convergence tarifaire. Il y a une réflexion à mener s'agissant de cette convergence, surtout sur les indicateurs. L'inquiétude est aggravée par le fait qu'ils doivent mettre en place les contrats d'objectifs et de moyens en application de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur).

La politique du logement adapté recueille un bon point, avec une hausse de 12,41 %.

En conclusion, je dirai qu'il faut mettre l'accent sur l'accompagnement social, d'autant que de plus en plus de jeunes arrivent dans ces centres d'hébergement.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur les crédits de la mission « Cohésion des territoires ». Nous partageons les constats formulés par le rapporteur social sur la mission « Cohésion des territoires », avec quatre points de vigilance. Tout d'abord, nous espérons que l'ANCT ne sera pas une simple chambre d'enregistrement des politiques de l'État. Ensuite, la nouvelle génération des CPER doit inclure de nouveaux champs d'action et de coopération au service du développement local. En outre, je partage la position de Bernard Delcros sur la prime d'aménagement du territoire qui doit être remontée à la somme de 10 millions d'euros, comme l'année dernière. Enfin, les ZRR sont absolument indispensables à l'attractivité des territoires ruraux.

M. Antoine Lefèvre. – Je partage les regrets de Philippe Dallier sur la baisse de production des logements sociaux. À chaque fois que l'on fait une loi sur le logement, les objectifs ne sont pas atteints. Je veux aussi relayer les préoccupations des bailleurs sociaux sur la mise en œuvre du RUA. Avec la fusion des aides sociales, dont les APL, il y a une crainte

de voir les impayés augmenter. Je soutiendrai l'amendement de Philippe Dallier sur l'APL-accession.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Bernard Delcros, je ne suis pas certain que la création d'une agence nationale de cohésion des territoires permette de résoudre nos problèmes en la matière. Autrefois, il y avait quelque chose que l'on appelait les préfets... C'est peut-être ringard, mais ils ont un avantage : une vision interministérielle, que leur confère la Constitution, puisqu'ils représentent chacun des membres du Gouvernement. On est en train de mettre en silos les politiques publiques.

Est-ce que les Français sont mieux soignés depuis qu'existent les agences régionales de santé (ARS) ? J'en doute.

Sur le logement, je partage les craintes des uns et des autres. Je ne suis pas certain que l'application en l'état de l'article 5 du PLF sur la taxe d'habitation incite les maires, demain, à construire. Les niches fiscales sont toujours importantes, mais leur efficacité est douteuse. Enfin, l'attention portée au parc ancien est toujours aussi peu importante. Je vous rassure, à partir de demain, le Sénat remédiera aux pires inconvénients de ce texte.

M. Victorin Lurel. – J'ai trois questions à poser à nos deux rapporteurs spéciaux.

Quel est le rôle de l'ANAH dans les outre-mer ? Si vous avez un bilan, je suis preneur. Ensuite, Bernard Delcros, je m'interroge sur le plan Chlordécone, qui est abondé de 3 millions d'euros, ce qui ne répond absolument pas aux besoins. Le problème dure depuis 47 ans. En 2011-2012, il y avait 36 millions d'euros sur ce programme. Cette crise sanitaire entraîne des prises de position radicales de la population en Guadeloupe et à la Martinique. Le Gouvernement n'est vraiment pas à l'écoute. Il faut savoir que 95 % des gens sont contaminés. Quel est votre avis ? Enfin, je conclus sur l'ANCT. Quel est le statut juridique de cet organisme ? Si c'est un établissement public à caractère administratif (EPA), *quid* de la concurrence et de la place laissée au privé ?

M. Dominique de Legge. – Mes propos s'inscriront dans le prolongement de ceux de notre rapporteur général sur la place de l'État et le rôle des préfets face à la multiplication des structures.

Je m'interroge plus particulièrement sur les maisons de service au public. Je crains qu'elles ne soient une réponse au désengagement de l'État dans tous les domaines. J'aimerais également savoir qui va les labelliser. Si c'est l'État, je crains que nous n'arrivions sur une obligation de moyens pour les collectivités territoriales, sans obligation de résultat par rapport au service public.

Quels engagements l'État prend-il dans la durée, notamment au regard de la réorganisation de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ?

Enfin, Bernard Delcros, dans votre rapport, vous parlez d'agents polyvalents d'accompagnement du public. J'avais pourtant compris que les maisons de service au public avaient vocation à être non pas un lieu d'orientation, mais plutôt un lieu où l'on effectue des démarches.

M. Roger Karoutchi. – L'hébergement d'urgence va de plus en plus mal, est de plus en plus saturé, tout simplement parce qu'il y a de plus en plus de demandeurs d'asile. L'effort fait entre 2013 et 2016 de construction de centres d'accueil pour demandeurs d'asile

(CADA) a été ralenti à partir de 2017. Moins il y a de places dans les CADA, plus on met les demandeurs d'asile dans les centres d'hébergement d'urgence ou dans les hôtels.

Par ailleurs, je pense qu'il faut mettre un terme aux contrats de plan État-Régions et trouver une méthode. On est dans la surenchère des deux côtés, élus comme État, et, *in fine*, les engagements financiers ne sont pas tenables. On est content quand il est réalisé à 50 %. Cela n'est pas satisfaisant. Il faut des contrats d'objectifs de courte durée pour avoir des engagements plus concrets.

M. Patrice Joly. – Aujourd'hui, les labellisations de France Service sont faites à partir de critères qui ne sont pas nécessairement adaptés aux territoires. Dans mon département, il y a aujourd'hui 24 maisons de service au public qui fonctionnent correctement en réseau. Or seules 3 d'entre elles ont été labellisées, car elles répondent au critère de deux emplois dédiés à ces missions. Cela n'a aucun sens de mettre deux emplois dans les autres maisons au regard de leur activité. Nous sommes face à une approche très distante de la réalité. C'est très dommageable.

Sur l'ANCT, j'ai un peu les mêmes réserves que tout le monde. Un point positif tout de même, 10 millions d'euros sont prévus pour financer de l'ingénierie locale. C'est fondamental pour faire émerger des projets.

Par ailleurs, les contrats de développement territorial s'apparentent à un véritable jeu de bonneteau. On prend des crédits d'un côté pour les mettre ailleurs. À la fin, on ne sait plus très bien d'où cela vient. Pour le département de la Nièvre, il représentait 7 millions d'euros en plus des crédits existant déjà. Sur cette somme, 5 millions sont prévus pour le déploiement de la fibre numérique ; il reste 2 millions d'euros pour l'ANRU. Ce n'est pas grand-chose.

Enfin, s'agissant des CPER, il faut savoir que, pour des montants très limités, on ne finit pas un certain nombre d'infrastructures routières. L'État invoque actuellement un manque de matériel pour les travaux publics, alors que les appels d'offres ont été lancés et que les collectivités ont voté les budgets correspondants.

M. Marc Laménie. – On veut toujours ajouter des structures. Pourtant les administrations territoriales ne fonctionnent pas si mal sous l'autorité des préfets et des sous-préfets. Quelle est la répartition géographique des 300 agents affectés à l'ANCT ?

Sur le programme 135, je m'interroge sur l'augmentation des dépenses fiscales, qui représentent plus de 10 milliards d'euros, alors que le programme est assez peu important en masse financière. On parle beaucoup d'aménagement du territoire, mais, en réalité, c'est très compliqué de s'y retrouver dans toutes ces missions. Enfin, concernant les 11 pactes territoriaux signés en 2019, je constate qu'ils se sont accompagnés d'une forte mobilisation des acteurs locaux, mais je m'interroge sur les raisons qui ont conduit à exclure de cette démarche un certain nombre de territoires fragiles. Je le souligne d'autant plus volontiers que je suis élu dans les Ardennes où un pacte a été signé.

M. Jean-Claude Requier. – Je dois avouer que j'ai beaucoup de mal à décrypter la politique du logement.

Un commentaire sur l'ANCT, mon groupe en ayant été à l'origine. Il s'agissait de fournir de l'ingénierie à des collectivités qui n'en avaient pas ou peu et de faire sortir le préfet

de sa posture de contrôle pour qu'il joue un rôle plus dynamique d'accompagnement des territoires. Le texte a été édulcoré à l'Assemblée nationale et on ne reconnaît pas nos petits. J'attends de voir comment elle fonctionne concrètement.

Enfin, sur les CPER, je me demande s'il est bien utile de refaire un certain nombre de routes quand la vitesse y est limitée à 80 kilomètres/heure.

M. Yannick Botrel. – Concernant le programme 147, j'ai constaté aussi des variations à la baisse qui m'ont interpellé. Si j'ai bien compris, il y a un transfert d'engagements, en particulier vers l'ANCT. Quelqu'un a parlé de jeu de bonneteau à l'instant.

Sur la revitalisation économique et l'emploi, en lien avec les zones franches urbaines, on constate un recul de près de 17 millions d'euros, soit 37 % de l'enveloppe précédente. C'est un signal particulièrement négatif.

Par ailleurs, nous ne décelons aucune impulsion nouvelle en faveur de l'amélioration urbaine et du cadre de vie, un certain nombre de financements étant renvoyés au-delà de l'échéance 2023, ce qui est très révélateur...

Le programme 109 connaît une baisse significative. On ne peut que déplorer ce désengagement du logement social et cette fragilisation des bailleurs sociaux.

J'ai noté les réserves de notre collègue Annick Guillemot s'agissant de l'ANRU. Au vu de tout ce que nous avons entendu sur cette mission, je ne vois pas ce qui pourrait nous conduire à voter ces crédits.

Sur les programmes 112 et 162 présentés par notre collègue Delcros, j'ai entendu également quelques réserves s'exprimer, réserves contrebalancées par quelques avancées. Nous sommes tous un peu sceptiques sur l'ANCT et nous partageons les regrets du rapporteur spécial sur le manque de stabilité des dispositifs. Néanmoins, le constat est nettement moins négatif concernant ces deux missions.

M. Thierry Carcenac. – J'ai apprécié le brillant rapport de notre collègue Bernard Delcros sur la ruralité, notamment sa proposition sur la prime d'aménagement du territoire. Cet outil est important.

S'agissant des Maisons France service, je note que le comité interministériel de la transformation publique du 15 novembre a déjà labellisé 400 maisons de service au public (MSAP). Quelle est la différence avec les anciennes MSAP ? A-t-on suffisamment de moyens pour couvrir ces dépenses nouvelles ?

Pour prolonger ce qu'a dit Dominique de Legge sur les compétences de ces maisons, permettez-moi de reprendre le relevé de conclusions du Gouvernement, qui parle d'« accompagnement à l'appropriation du prélèvement à la source et [d'] achat de timbres fiscaux ». On est donc loin de ce que vous dites dans le rapport, puisque l'on est plus proche du *front office* que du *back office*.

M. Yvon Collin. – Je voudrais revenir sur les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif intermédiaire Duflot/Pinel dans le cadre de la mission « Cohésion des territoires ». Un montant de 9 millions d'euros est prévu en 2020, contre 555 millions d'euros l'an dernier. Est-ce qu'il ne serait pas temps de faire une évaluation de ces politiques, qui ont désorganisé l'habitat dans beaucoup de communes ?

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – En avril 2018, la Cour des comptes nous a remis un rapport sur l'ANAH, que nous avons commandé dans le cadre de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances. Depuis, le budget a été redressé, un objectif annuel de 75 000 dossiers a été fixé – au lieu de 50 000 – et deux programmes, « Sérénité » et « Agilité », ont été instaurés. Le programme « Agilité », beaucoup plus léger, a conduit à la multiplication des dossiers. C'est ainsi que le plan Chaudière a connu un succès foudroyant en 2019, soutenu par de nombreuses campagnes de publicité des installateurs qui en ont profité pour augmenter le prix de vente des appareils... En cette fin d'année 2019, elle n'est pas en mesure de traiter les derniers dossiers qui devront être reportés sur 2020. La disparition du CITE en 2020 va changer la donne, il est difficile à ce stade de savoir en quel sens.

Le Gouvernement aurait-il dû faire un geste politique en dotant l'ANRU de crédits de paiement plus importants ? Certes, mais pour les consommer, il faudrait que les projets des collectivités soient suffisamment mûrs. Lors du premier programme de l'ANRU, j'avais beaucoup alerté sur la « bosse » de l'ANRU ; mais on a finalement observé qu'elle s'étale dans le temps, car tous les dossiers n'avancent pas aussi vite que prévu.

L'augmentation du nombre de demandeurs d'asile a embolisé l'hébergement d'urgence, faute de places suffisantes dans les CADA.

Je n'ai malheureusement aucune information concernant l'action de l'ANAH outre-mer.

Les dépenses fiscales attachées à la mission sont très importantes : dispositif Pinel, prêts à taux zéro (PTZ), TVA à taux réduit, etc. Un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) préconise de mettre fin au mécanisme de guichet ouvert pour le dispositif Pinel et de le remplacer par un contingentement. Le dispositif Pinel a eu la vertu, en 2015, de relancer la construction de logements, avec quelques utiles garde-fous. L'instauration d'un contingentement me semble toutefois poser des questions d'ordre constitutionnel.

La faiblesse des crédits prévus pour les zones franches urbaines s'explique par la « sortie en sifflet » de ce dispositif. Mais *quid* de la suite ?

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – Je partage l'analyse de notre collègue Victorin Lurel sur le plan Chlordécone : il ne répond pas aux enjeux et les crédits prévus, qui sont passés de 2 à 3 millions d'euros, sont trop faibles. Outre le rapport de la commission d'enquête de nos collègues députés, un rapport d'inspection est attendu sur le sujet.

L'ANCT est une agence dotée de la personnalité morale et placée sous la tutelle de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Le modèle de financement des maisons Canada Service, qui est directement porté par l'État canadien, n'est pas comparable à celui des futures maisons France Services (MFS). Les actuelles maisons de services au public qui bénéficient de 30 000 euros pour leur fonctionnement pourront obtenir le label de MFS si elles remplissent toutes les conditions prévues au cahier des charges ; elles ne bénéficieront pas de crédits supplémentaires. Elles ont jusqu'à 2022 pour s'y conformer et pourront conserver les 30 000 euros d'ici là, c'est l'État qui labellise, sur proposition du préfet. Les deux emplois prévus pour le fonctionnement d'une MFS ne sont pas nécessairement présents simultanément, car ils doivent permettre de couvrir

les jours et heures d'ouverture de la MFS au public. La reprise d'activités de la DGFIP par les MFS est prévue, mais elle se fera sans crédits supplémentaires.

L'ANCT dispose de 10 millions d'euros de crédits fléchés vers de l'ingénierie territoriale. Ces crédits seront très utiles à nos collectivités, notamment rurales, qui ont besoin de monter en compétences en matière d'ingénierie, mais restons vigilants sur la mise en place de ces crédits. Les personnels de l'ANCT vont lui être affectés par transfert, ils seront désormais regroupés sur le site Ségur-Fontenoy.

Les pactes de développement territorial peuvent parfaitement se combiner avec des contrats plus locaux. Mais il faut mettre de la cohérence entre tous ces contrats. Pour chaque territoire il faut une stratégie, un projet et un contrat avec des financements pluriannuels.

Les crédits prévus pour la PAT sont dérisoires et baissent de 4 millions d'euros alors qu'ils ont pourtant un véritable effet de levier sur l'emploi.

Je rejoins l'avis de notre collègue sur le décret concernant l'ANCT qui a été publié avant même le vote du Parlement.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – L'amendement n°1 vise à rétablir l'APL-accession, comme tous les ans. Si, par bonheur, l'Assemblée nationale et le Gouvernement nous suivaient, il conviendrait de rétablir les 50 millions d'euros que nous supprimons collatéralement par cet amendement. C'est la règle de la fongibilité asymétrique à laquelle nous devons nous soumettre.

L'amendement n° 1 est adopté.

M. Bernard Delcros, rapporteur spécial. – L'amendement n° 2 vise à augmenter les crédits de la PAT de 4 millions d'euros afin de les porter à 10 millions d'euros comme l'an dernier. Il faudrait pourtant 30 à 40 millions pour répondre aux besoins.

L'amendement n° 2 est adopté.

La commission décide de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Cohésion des territoires », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – L'article 73 prévoit qu'Action Logement prend en charge le financement des aides à la pierre, pour un montant de 300 millions d'euros. J'y suis favorable, car il est lié à la clause de revoyure.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 73.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – L'article 74 augmente les moyens du FNAVDL de 15 millions d'euros. J'y suis favorable pour les mêmes raisons.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 74.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – L'article 75 prévoit un prélèvement de 500 millions d'euros sur Action Logement. Cet organisme est en bonne santé financière et

s'est engagé dans plusieurs réformes dans l'attente de la clause de revoyure, mais il semble être dans le collimateur des services de l'État. Le Premier ministre a demandé un rapport sur sa gouvernance. Je suis défavorable à l'adoption de cet article.

La commission décide de proposer au Sénat de ne pas adopter l'article 75.

Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et article 78 octodécies à 78 vicies) – Examen du rapport spécial

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ainsi que les articles rattachés 78 octodécies à 78 vicies, sur le rapport de nos rapporteurs spéciaux Arnaud Bazin et Éric Bocquet. Je salue également la présence de notre collègue Philippe Mouiller, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». – À titre liminaire, je tiens à regretter les conditions difficiles dans lesquelles nous avons dû élaborer notre rapport : à la date impartie, seulement 34 % des réponses à notre questionnaire nous étaient parvenues ! C'est symptomatique du peu de respect du Gouvernement pour le Parlement.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». – La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » est dotée de 25,5 milliards d'euros de crédits de paiement en 2020. Ces crédits progressent de 6,7 % par rapport à 2018, soit une augmentation de près d'1,6 milliard d'euros. Le montant des crédits pour 2020 dépasse de 2,8 milliards d'euros le plafond de dépense du triennal fixé par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, en raison du dynamisme structurel et des revalorisations de la prime d'activité et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Ces deux dépenses, estimées à 20 milliards d'euros pour 2020, représentent en effet plus de 80 % des crédits de la mission.

Les crédits prévus pour l'AAH, qui a connu une augmentation de 40 % en dix ans, s'élèvent à 10,6 milliards d'euros en 2020. Ceux de la prime d'activité passent de 6 à 9,5 milliards d'euros entre 2018 et 2019. Cette hausse est due à la revalorisation du bonus individuel de 90 euros, comme mesure de pouvoir d'achat en réponse à la crise des « gilets jaunes ». Mon collègue, Arnaud Bazin, reviendra sur la mise en œuvre de cette réforme et les premiers enseignements que l'on peut en tirer.

Malgré cette hausse des crédits et les revalorisations que nous saluons, ce budget n'est pourtant pas pleinement satisfaisant puisqu'il intègre, comme les années précédentes, de discrets coups de rabot touchant les plus fragiles. Ainsi, la prime d'activité a été concernée par plusieurs mesures d'économie budgétaires : baisse de l'abattement portant sur les revenus d'activité pris en compte dans le calcul de la prime ; suppression de la prise en compte, en tant que revenus professionnels, des rentes accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) et des pensions d'invalidité dans le calcul du droit à la prime, pour les nouveaux bénéficiaires ; suppression de la revalorisation annuelle au 1^{er} avril pour 2019 et limitation à 0,3 % en 2020. De même pour l'AAH : rapprochement des règles de prise en compte des revenus d'un couple à l'AAH sur celles d'un couple au revenu de solidarité active (RSA) ; disparition au 1^{er} janvier 2020 du complément de ressources de 179 euros mensuels pour

certain allocataires de l'AAH ; suppression de la revalorisation annuelle au 1^{er} avril pour 2019 et limitation à 0,3 % en 2020.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – La mise en œuvre du budget de la mission pour 2020 est entourée d'incertitudes, qui sont source d'inquiétudes.

D'abord, la montée en charge extrêmement dynamique des dépenses de prime d'activité, dont le montant frôle aujourd'hui les 10 milliards d'euros, a occasionné des difficultés de gestion dans les caisses d'allocations familiales (CAF).

Je m'arrête un instant sur ce sujet de la revalorisation de 90 euros du bonus de la prime d'activité, votée lors de la dernière loi de finances. Un premier bilan peut être fait : on constate ainsi, comme nous avons pu le voir lors de nos déplacements dans les CAF du Nord et du Val-d'Oise, une montée extrêmement rapide du dispositif. Le nombre de foyers allocataires a ainsi augmenté de 47 % entre septembre 2018 et mars 2019, pour atteindre 4,1 millions de foyers bénéficiaires. Du 1^{er} janvier au 30 avril 2019, les CAF ont enregistré plus d'1,4 million de demandes, contre 276 000 à la même période en 2018. Le nombre de foyers allocataires supplémentaires liés à la réforme est estimé par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) à 1 250 000, dont 700 000 étaient éligibles à la prime d'activité avant la réforme, mais n'y recouraient pas et 550 000 sont devenus éligibles avec le relèvement du barème d'éligibilité.

Outre le nombre de bénéficiaires, il est intéressant de noter – voir de se questionner – sur l'évolution du profil des bénéficiaires. D'après un rapport remis au Parlement, 55 % des foyers bénéficiaires ont des revenus compris entre 1 250 et 2 000 euros par mois en mars 2019 contre 39 % en mars 2018. *A contrario*, le pourcentage de foyers dont les revenus sont inférieurs à 1 000 euros passe de 41 % à 30 %. Par ailleurs, autre observation qui interroge : la revalorisation de la prime d'activité a fait baisser le taux de pauvreté de 0,5 point, tout en s'accompagnant d'une hausse de 0,5 point de l'intensité de la pauvreté. Ces évolutions s'expliquent ainsi par le ciblage de la réforme sur les travailleurs dont les revenus sont supérieurs à 0,5 Smic.

Outre, la prime d'activité, nous souhaitons, par ailleurs, dire un mot du revenu universel d'activité (RUA), piloté par un rapporteur et le délégué interministériel à la pauvreté que nous avons rencontrés. Plusieurs flous s'agissant de ce dispositif demeurent et pas des moindres : d'abord, son périmètre, avec notamment la question de l'intégration de l'AAH. Le Gouvernement a fixé, sur ce sujet, deux lignes rouges, sur lesquelles nous serons extrêmement vigilants : 1) aucune conditionnalité en termes d'activité ne sera exigée pour le versement du revenu minimum s'agissant du handicap, et 2) les moyens mobilisés aujourd'hui pour le handicap lui resteront affectés. Par ailleurs, outre son périmètre, des incertitudes entourent son financement : les départements s'inquiètent ainsi des modalités de reprise du RSA par l'État ;

Autre sujet d'inquiétude pour les départements et pour vos rapporteurs : le financement des mineurs non accompagnés (MNA), dont l'enveloppe prévue n'est toujours pas à la hauteur des enjeux. L'ADF estime aujourd'hui à 2 milliards le coût induit par l'évaluation et la prise en charge de ces mineurs, quand le budget de l'État atteint péniblement les 162 milliards d'euros. À terme, nous considérons, comme l'État s'y était d'ailleurs engagé, qu'une partie du dispositif doit être pris à sa charge, au titre de ses missions régaliennes.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Deux autres sujets budgétairement et politiquement sensibles ont également attiré notre attention :

- d'abord le financement de l'aide alimentaire, qui fut l'objet de notre précédent rapport de contrôle. En effet, la gestion du fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) par les autorités françaises risque, comme nous avons pu le souligner, d'occasionner des pertes budgétaires conséquentes pour la France. Selon les informations dont on dispose, ce serait, selon une hypothèse basse, 70 millions d'euros du à des non-remboursements de la part de la commission européenne qui devront être compensés sur le budget de l'État. C'est assez dramatique, d'autant que la prochaine programmation se profile.

Il faut absolument que l'État en tire les conséquences, sur son mode d'organisation et de gestion de ce fonds. S'agissant de la prochaine programmation, nous souhaitons toutefois rappeler l'importance du maintien de ces crédits européens qui représentent 30 % des denrées alimentaires distribuées en France.

Toujours au sujet de l'aide alimentaire et des associations, déjà fragilisées par la suppression de la réserve parlementaire et la diminution du nombre de contrats aidés, nous souhaitons porter à votre connaissance une incohérence de l'article du projet de loi de finances portant réforme du mécénat.

Les associations d'aide alimentaire – dites « loi Coluche » – ont été, en effet, exclues du champ d'application du dispositif, ce dont nous nous félicitons. Néanmoins, cette dérogation s'applique seulement aux structures « qui procèdent à la fourniture gratuite de repas », et tend donc à exclure les épiceries solidaires, dont le modèle reposant sur la participation symbolique des bénéficiaires pourrait être remis en cause.

Dernier sujet que nous souhaitons aborder : les crédits dédiés aux politiques de lutte contre les violences faites aux femmes, qui sont en partie portés par le programme 137 de la mission Solidarité. À ce sujet, nous souhaitons faire deux séries d'observations : nous constatons d'abord la diminution des crédits dédiés à la lutte contre les violences, au sein du programme 137, entre 2019 et 2020, et l'absence de budgétisation, à ce stade, des mesures présentées dans le cadre du Grenelle. Les modalités de financement devraient être présentées le 25 novembre, nous y serons attentifs. Ensuite, nous regrettons la situation difficile dans laquelle se trouvent certaines associations, qui ont dû affronter une hausse sans précédent de demandes et de sollicitations depuis le mouvement « *me too* », sans bénéficier parallèlement de hausse de crédits. Par ailleurs, la considération des associations par le ministère nous laisse quelque peu perplexe : certaines structures n'ont pas encore reçu leurs subventions au titre de 2019, ni d'informations quant au renouvellement de leur conventions pluriannuelles débutant en 2020. Pour toutes ces raisons, je ne serai pas favorable à l'adoption des crédits.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – Pour ma part, je voterai ces crédits avec un enthousiasme mesuré : je salue la hausse du budget de la mission, mais serai attentif à ce que les sujets d'incertitudes évoqués soient pris en compte par le Gouvernement et à ce que des réponses soient apportées en séance publique.

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». – Je tiens tout d'abord à saluer la grande qualité du rapport des rapporteurs spéciaux, dont je rejoins tout à fait les conclusions.

L'AAH reste un revenu au carrefour de deux logiques, qui vise des personnes confrontées aux plus grandes difficultés, voire à l'impossibilité de s'insérer ou de se maintenir dans l'emploi. On ne peut donc pas la considérer comme un minimum social de droit

commun. S'il est justifié que les ressources du foyer soient prises en compte dans la détermination du droit à l'allocation et de son montant, il convient de prêter attention aux conditions de cette prise en compte ; à cet égard, la baisse du plafond de ressources applicable aux allocataires en couple a sans doute été trop brutale et a contribué, avec la suppression du complément de ressources pour les nouveaux allocataires, à la perception mitigée de leur situation par les bénéficiaires de l'AAH, en dépit de la revalorisation de la prestation.

Je suis également très réservé à l'égard d'une intégration de l'AAH dans le futur RUA. Cette réflexion peut nous donner l'occasion de corriger certains défauts de l'allocation. L'idée d'un rapprochement avec l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) est intéressante et permettrait de simplifier le parcours des allocataires ; dans cette perspective, la réforme et la revalorisation de l'ASI prévues dans le projet de loi de finances sont bienvenues. L'AAH a été portée à un niveau inédit depuis trente ans par rapport au seuil de pauvreté. Il convient de veiller à ce que la sous-revalorisation proposée pour 2020 n'amorce pas un nouveau décrochage pour le pouvoir d'achat des allocataires.

La revalorisation exceptionnelle du bonus individuel de la prime d'activité au 1^{er} janvier 2019 semble avoir amélioré la compatibilité entre ses objectifs de soutien du pouvoir d'achat des familles aux revenus modestes et d'incitation à l'exercice d'une activité professionnelle, et corrigé certaines distorsions observées les années précédentes, au prix d'un effort financier considérable, mais probablement sous-estimé pour 2020. Toutefois, quatre ans après sa création, son impact réel sur l'emploi demeure impossible à quantifier.

Le Gouvernement manifeste une volonté de décloisonner et de fluidifier les parcours entre les politiques de lutte contre la pauvreté, l'accompagnement des bénéficiaires de minima sociaux et les politiques de l'emploi, à travers notamment la concertation sur le service public de l'insertion. Il conviendra de veiller à ce que la priorité donnée au travail reste adaptée aux besoins spécifiques des publics les plus éloignés de l'emploi.

Concernant les mineurs non accompagnés, je déposerai, comme l'an passé, un amendement tendant à créer un programme dédié au sein de la mission.

Enfin, j'estime que le financement de la lutte contre la prostitution devrait être maintenu à son niveau de 2019. Il appartient au Gouvernement de lever les freins à la montée en charge de l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle (AFIS).

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je remercie nos deux rapporteurs spéciaux pour leurs éclairages et analyses. Plusieurs points nous conduisent à ne pas voter les crédits de cette mission.

L'an dernier, nous avons été unanimes pour voter l'augmentation de la prime d'activité, dans un contexte de crise. Mais nous observons encore cette année un certain nombre de coups de rabots présents dans cette mission. Cette année, la réforme de l'assurance chômage risque d'aggraver les situations de pauvreté et d'en créer de nouvelles. Les conséquences sociales de cette réforme, mais aussi financières pour les départements, n'ont en outre absolument pas été anticipées : le Gouvernement semble avoir la tête dans le sable.

La hausse de ce budget est en trompe-l'œil, car il subit en réalité de nombreux coups de rabot, comme les rapporteurs l'ont souligné. S'agissant des crédits consacrés à l'égalité entre les femmes et les hommes, ils diminuent alors que c'est une préoccupation croissante de notre société. La Garde des Sceaux a reconnu la façon dont cela se passe sur le

terrain, mais le fossé est immense entre la réalité des violences faites aux femmes et la réponse institutionnelle. Nous avons besoin d'une mobilisation générale sur ce sujet, mais nous ne le voyons pas dans ce budget. J'espère que les annonces attendues concernant le Grenelle contre les violences conjugales seront faites. Par ailleurs, un récent drame nous a rappelé la situation difficile des étudiants. Pourtant, rien n'est prévu, notamment, en matière de complémentaire santé. Enfin, les migrants sont dans un angle mort de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Même si le plan de lutte contre la pauvreté va dans le bon sens, je note encore le manque d'anticipation du Gouvernement, notamment s'agissant de la réforme de l'assurance chômage.

Nous suivrons la position de notre collègue Éric Bocquet et rejetterons ces crédits.

M. Marc Laménie. – Je tiens à remercier nos rapporteurs spéciaux qui ont travaillé sur une mission importante aux enjeux sensibles. Combien la prime d'activité compte-t-elle d'allocataires ? Quelles sont les conditions d'ouverture des droits ? L'AAH représente quelque 10 milliards d'euros annuels. Combien de personnes handicapées françaises se tournent-elles vers les établissements de Belgique faute de place dans les établissements français ? C'est une préoccupation des familles, notamment dans les départements frontaliers.

En tant que membre de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, je considère que les 29 millions d'euros sont insuffisants. Je regrette la disparition de la réserve parlementaire qui permettait d'aider les associations et leurs bénévoles.

Comment appréciez-vous les finances des départements qui sont les collectivités de proximité sur le volet social et des autres collectivités ?

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Je pourrais reprendre à mon compte certains des commentaires de mes collègues Sophie Taillé-Polian et Marc Laménie. Sur les violences faites aux femmes, il n'y a aucune traduction budgétaire alors qu'il aurait fallu un signal fort. Face à l'intolérable, nous avons besoin de réponses budgétaires et judiciaires fortes. On est très loin du compte malheureusement !

La prime d'activité a fait quelque peu diminuer le taux de pauvreté, mais il avait augmenté en 2018 de 0,6 %. 14,7 % de la population en situation de pauvreté, c'est loin d'être marginal ! La prime d'activité a permis d'améliorer un peu les choses, mais le chantier est immense.

Les personnes handicapées qui s'expatrient en Belgique le font souvent, non par choix, mais faute de réponse adaptée en France. Je n'ai cependant pas d'éléments nouveaux à vous communiquer sur ce phénomène. Nous aurons l'occasion de refaire le point ultérieurement.

Les associations nous ont rappelé que la réserve parlementaire leur était très utile. En 2018, les associations d'aide alimentaire avaient ainsi bénéficié de 2,2 millions d'euros à ce titre sur la mission, auxquels s'ajoutaient les contrats aidés. Le passé c'est un œuf cassé, l'avenir c'est un œuf que l'on couve dit-on, mais la réserve parlementaire représentait un montant de crédits très utiles pour les associations.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – Nous ne disposons d’aucun élément sur les conséquences sociales de la réforme de l’assurance chômage, mais nous y serons attentifs. Notre rapport dénonce les coups de rabot que subit ce budget en trompe-l’œil ; nous n’avons cependant pas fait d’amendement, car certaines décisions sont purement réglementaires. Nous déposerons toutefois, pour la séance, un amendement, sur la réforme du mécénat, destiné à protéger les épiceries sociales et à éviter une mise en concurrence entre structures d’aide alimentaire.

La question de la complémentaire santé des étudiants ne relève pas tout à fait du périmètre de la mission. Nous ne pouvons y répondre.

Pour répondre à Marc Laménie, 4,1 millions de foyers bénéficient désormais de la prime d’activité. Parmi ceux-ci, on compte 1 250 000 nouveaux foyers bénéficiaires, dont 700 000 qui avaient déjà droit à la prime, mais ne la demandaient pas et 550 000 qui y ont droit du fait du rehaussement du seuil d’éligibilité. Je souligne que le curseur est plutôt du côté de la reprise de l’activité que de la lutte contre la pauvreté, puisque ce sont les personnes dont le revenu est supérieur à 0,5 Smic qui font l’objet de l’essentiel des financements de cette réforme.

La disparition de la réserve parlementaire a été évoquée. Le fonds pour le développement de la vie associative ne constitue qu’une réponse très imparfaite et très partielle aux besoins exprimés.

Les départements consacrent 2 milliards d’euros aux mineurs non accompagnés (MNA). C’est considérable. Par comparaison, les 162 millions d’euros de crédits de l’État paraissent tout à fait dérisoires.

De mémoire, ce sont 50 millions d’euros qui ont été annoncés dans le plan pour la protection de l’enfance, pour tout le pays et pour une année. Autant dire que cette somme est purement symbolique. On est dans l’affichage. Alors qu’il ne compte que 1,2 million d’habitants, un département que je connais bien a augmenté son budget d’aide sociale à l’enfance de 40 millions d’euros sur les dernières années rien que pour les mineurs non accompagnés sur les dernières années.

Sur ce sujet, il convient de surveiller d’extrêmement près l’évolution des demandes de financement pour les mineurs non accompagnés. Depuis des années, elles augmentent de façon redoutable. Aujourd’hui, on nous annonce une relative stagnation des demandes. Accueillons cette nouvelle avec prudence : les mêmes causes produisant les mêmes effets, on peut penser que l’évolution va se poursuivre, les trafics internationaux et la grande criminalité n’ayant pas disparu.

Des espoirs sont fondés sur le fichier des MNA, qui devront maintenant être recensés dans les préfectures, pour éviter des demandes multiples dans les départements. Plus de 60 % des départements ont joué le jeu. Nous verrons si cette mesure est efficace.

Par ailleurs, je pense qu’il faut porter un jugement nuancé sur l’expatriation des enfants dans certains établissements de Belgique. Il y a eu des situations scandaleuses, mais il y a aussi des situations tout à fait satisfaisantes et même pertinentes pour des habitants du nord de la France ou de la région Île-de-France. Lorsque j’étais président du conseil départemental de Val-d’Oise, j’ai eu l’occasion de vérifier que les enfants étaient accueillis dans d’excellentes conditions en Belgique. Il ne faut donc pas remettre en cause, par principe,

l'expatriation de ces enfants. En revanche, il faut s'interroger sur les causes des différences de prix pratiqués : elles sont essentiellement dues à la masse salariale et aux charges sociales.

À l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

M. Vincent Éblé, président. – Nous en venons maintenant à l'étude des articles rattachés.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Les trois articles rattachés ne posent pas de difficulté particulière.

L'article 78 *octodecies* vise à simplifier les conditions d'attribution de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS). Cette aide est destinée aux travailleurs immigrés âgés disposant de faibles ressources, afin de leur permettre de compenser la perte de certaines prestations sociales servies sous condition de résidence, comme les aides personnelles au logement, lors des séjours prolongés qu'ils effectuent dans leurs pays d'origine. Elle n'avait pas trouvé son public, puisque, au 31 août 2019, on ne comptait que 29 bénéficiaires.

Le présent article vise à simplifier les critères d'éligibilité et à élargir son public, l'aide étant renommée « aide à la vie familiale et sociale ». Au vu des observations que nous avons pu faire sur la complexité de ce dispositif, nous considérons cette simplification des conditions d'attribution comme une mesure bienvenue et vous proposons une adoption de cet article sans modification.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – Je viens d'apprendre que l'on nous préparerait une mouture différente de l'article, qui consisterait essentiellement à supprimer la condition de résidence, au profit d'un lien avec une famille au pays d'origine. Nous en discuterons en séance. Une telle modification interrogerait le sens même de l'allocation.

Pour l'heure, je vous propose que nous approuvions l'article dans la rédaction actuelle, en attendant sa nouvelle version.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 octodecies.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – L'article 78 *novodecies* révisé le mode de calcul de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) et supprime le dispositif de recouvrement sur succession actuellement en vigueur. Contrairement à la logique prévalant pour d'autres minima sociaux, le plafond de ressources pour bénéficier de l'ASI différerait du montant maximal pouvant être versé. Par ailleurs, le recouvrement sur succession rendait le dispositif désincitatif.

Par conséquent, nous vous proposons d'adopter cet article sans modification, sous réserve néanmoins de l'adoption de l'amendement de coordination de notre collègue Philippe Mouiller, rapporteur pour avis, visant à tirer les conséquences de ces modifications sur l'article L. 815-24-1 du code de la sécurité sociale

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 novodecies.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – L'article 78 *vicies* vise à abroger les dispositions législatives permettant aux départements de contractualiser avec l'État dans le

cadre du Fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI). Ce processus de contractualisation se fera désormais dans un autre cadre, celui de la « stratégie pauvreté » lancée par le Président de la République en septembre 2018.

Nous vous proposons d'adopter cet article sans modification. Cependant, nous serons très attentifs aux modalités de contractualisation mises en œuvre dans le cadre de la « stratégie pauvreté ».

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 viciés.

La réunion est close à 19 h 00.

Vendredi 22 novembre 2019

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi de finances pour 2020 - Première partie – Examen des amendements de séance

M. Vincent Éblé, président. – Mes chers collègues, nous examinons ce matin les amendements de séance déposés sur la première partie du PLF 2020. Je partage le sentiment exprimé par certains d'entre vous eu égard au volume de photocopies. Il serait souhaitable d'utiliser leur version dématérialisée *via* Demeter, mais cette application n'est pas encore totalement opérationnelle pour nous, car le dérouleur peut être modifié en temps réel, durant notre réunion, par le service de la séance. Les services de la commission ont toutefois fait une captation de la liasse d'amendements ; vous pouvez donc accéder au fichier en ligne.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cette année encore, outre les 1 200 amendements déposés, l'imagination a été au pouvoir quant à l'objet de certains d'entre eux... Je commencerai par présenter très rapidement mes amendements.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Article 6

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je retire mon amendement **I-92** qui était rédactionnel et n'a finalement pas lieu d'être

Article 2 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je rectifie l'amendement n° **I-57** rectifié qui vise à permettre aux agents de la fonction publique hospitalière et aux agents des collectivités territoriales de bénéficier du critère de domiciliation fiscale applicable aux agents de l'État. Il s'agit juste d'améliorer la rédaction pour couvrir toutes les situations souhaitées.

L'amendement n° I-57 rectifié est adopté.

Article 2 quater

L'amendement de précision I-1203 est adopté.

Articles additionnels après l'article 2 quinquies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement I-1204 propose que les abattements pour la durée de détention s'appliquent aux plus-values de cession des titres éligibles, quelle que soit leur date de souscription ou d'achat.

L'amendement I-1204 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement I-1205 porte sur l'instauration d'une clause anti-abus limitant le déplacement des salaires vers les dividendes dans le cadre du prélèvement forfaitaire unique (PFU).

L'amendement FINC I-1205 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement I-1206 vise à assouplir les conditions requises pour l'imposition des gains et distributions perçus au titre des parts ou actions de « *carried interest* » en tant que revenus du capital.

L'amendement I-1206 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement I-1207 vise à augmenter le plafond de la réduction d'impôt sur la fortune immobilière (IFI) au titre des dons et à permettre le report de l'excédent éventuel sur les années suivantes.

L'amendement I-1207 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement I-1208 vise à modifier les modalités de calcul du mécanisme de plafonnement de l'impôt sur la fortune immobilière en fonction des revenus, afin de permettre aux contribuables plafonnés de bénéficier de la réduction d'impôt au titre des dons.

L'amendement I-1208 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement I-1209 propose d'indexer le seuil d'assujettissement et le barème de l'IFI sur l'évolution de l'indice des prix hors tabac et d'adapter le dispositif de décote en conséquence.

L'amendement I-1209 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement I-1210 vise à inscrire dans la loi que le caractère « prépondérant » de l'activité opérationnelle est suffisant pour qu'une société puisse être qualifiée d'opérationnelle pour l'application de l'IFI.

L'amendement I-1210 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le présent amendement prévoit l'instauration d'une règle de « minimis » excluant de l'assiette de l'IFI les participations inférieures à 1% des non-résidents.

L'amendement I-1211 est adopté.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement I-1212 fait suite à l'enquête sur les *CumEx Files*, en introduisant pour la seconde année consécutive, un mécanisme complet de lutte contre les opérations « d'arbitrage de dividendes ».

L'amendement I-1212 est adopté.

Article 2 sexies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement I-1213 vise à encourager la diversification des contrats d'assurance vie, pour inciter à investir dans les entreprises, en modulant l'imposition des produits issus de l'assurance-vie au PFU selon le degré d'investissement dans les produits de fonds propres.

L'amendement I-1213 est adopté.

Article additionnel après l'article 2 nonies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement I-1214 vise à porter de 20% à 30 % l'abattement sur la résidence principale du défunt applicable lorsque celle-ci est occupée par ses proches.

L'amendement I-1214 est adopté.

Article 5

Les amendements rédactionnels I-1215, I-1216, I-1217, I-1218, I-1219, I-1220, I-1221, I-1222 et I-1223. sont adoptés.

Article additionnel après l'article 6 quinquies

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement I-1224 vise à exonérer le Loto du patrimoine des contributions et prélèvements sur le produit brut des jeux dans le cadre des jeux de loterie. Cet amendement a été adopté à l'unanimité par le Sénat l'an dernier.

L'amendement I-1224 est adopté.

Article 7

L'amendement de correction I-1225 est adopté.

Article 8

Les amendements rédactionnels I-1226 et I-1227 sont adoptés.

Article 8 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement I-1228 vise à rendre applicable l'exonération de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les actes de soins réalisés par les pharmaciens dès le 15 octobre 2019 pour tenir compte de la période de vaccination.

L'amendement I-1228 est adopté.

Article 10

L'amendement rédactionnel I-1229 est adopté.

Article 12

L'amendement rédactionnel I-1230 est adopté.

Article additionnel après l'article 12

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement *I-1231* porte sur le régime de l'intégration fiscale, pour prévoir qu'en cas de remise en cause du prix d'une opération intragroupe, le contribuable pourrait demander à ce qu'un ajustement soit opéré afin d'éviter toute double imposition.

L'amendement I-1231 est adopté.

Article 13

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement *I-1232* prévoit, dans le cadre de la transposition de la directive « ATAD 2 », d'activer l'option permettant d'exclure des dispositions relatives à la neutralisation des dispositifs hybrides certains instruments financiers émis par le secteur bancaire.

L'amendement I-1232 est adopté.

Article 13 sexies

L'amendement de coordination I-1233 est adopté.

Article 15

L'amendement rédactionnel I-1234 est adopté.

Article 16 bis

L'amendement rédactionnel I-1235 est adopté.

Article 18

Les amendements rédactionnels I-1236, I-1237 et I-1238 sont adoptés.

Article 21

L'amendement rédactionnel I-1239 est adopté.

Article 25

L'amendement de coordination I-1240 est adopté.

Article 27

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement **I-1241** vise à supprimer une disposition tendant à indexer sur l'inflation le montant de la taxe d'aménagement du territoire (TAT).

*L'amendement **I-1241** est adopté.*

*L'amendement rédactionnel **I-1242** est adopté.*

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE*Article 3*

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Concernant l'amendement **I-49** rectifié, l'avis sera favorable, sous réserve d'une rectification, pour que le chiffre d'affaire retenu de 750 millions d'euros.

*La commission est favorable à l'amendement n° **I-49** rectifié, sous réserve de rectification.*

Articles additionnels après l'article 5 ter

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Sur les amendements identiques n^{os} **I-47 rectifié bis** et **I-273 rectifié bis**, mon avis est favorable, sous réserve de rectification : le dernier alinéa doit être supprimé.

*La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} **I-47 rectifié bis** et **I-273 rectifié bis**, sous réserve de rectification.*

Article 8

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je suis favorable aux amendements identiques n^{os} **I-192 rectifié**, **I-245 rectifié**, **I-625 rectifié** et **I-781 rectifié**, sous réserve de rectification.

*La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} **I-192 rectifié**, **I-245 rectifié**, **I-625 rectifié** et **I-781 rectifié**, sous réserve de rectification.*

Articles additionnels après l'article 8

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Mon avis est défavorable à l'amendement n° **I-1059**, qui est contraire à la position de la commission sur le taux réduit de TVA.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° **I-1059**.*

Articles additionnels après l'article 10

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n° **I-1056** est incompatible avec le droit européen. Mon avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° **I-1056**.*

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – J'émet un avis de sagesse sur les amendements identiques n^{os} **I-982** et **I-1110** rectifié en raison d'un risque contentieux.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements n^{os} **I-982** et **I-1110** rectifié.*

Articles additionnels après l'article 13

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pour la cohérence de nos débats, je propose que l'amendement n^o **I-21** puisse être redéposé en deuxième partie du projet de loi de finances afin d'être rapproché de l'article 50 relatif au mécénat. J'en propose donc le retrait à ce stade.

*La commission demande le retrait de l'amendement n^o **I-21**.*

Article additionnel après l'article 13 bis

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'amendement n^o **I-478** rectifié coûterait beaucoup trop cher aux entreprises. J'y suis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o **I-478** rectifié.*

La réunion est close à 10 h 30.

TABLEAU DES AVIS

Motion		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	I-639	Défavorable
Article liminaire		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAPUS	I-423 rect.	Défavorable
Article additionnel après Article 9		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Laure DARCOS	I-178 rect. bis	Demande de retrait
Article additionnel après Article 10		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-1059 rect.	Demande de retrait
Mme TAILLÉ-POLIAN	I-926 rect. bis	Défavorable
M. BOCQUET	I-1056	Défavorable

M. CAPUS	I-429 rect. bis	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-1051	Défavorable
M. GABOUTY	I-338 rect.	Défavorable
M. ADNOT	I-969	Défavorable
M. BOCQUET	I-1055	Défavorable
M. GABOUTY	I-339 rect.	Défavorable
M. RAISON	I-217 rect.	Défavorable
M. PACCAUD	I-311 rect. ter	Défavorable
M. Joël BIGOT	I-599	Défavorable
Mme LIENEMANN	I-672 rect.	Défavorable
M. Joël BIGOT	I-601	Défavorable
M. BOCQUET	I-1057	Défavorable
M. DALLIER	I-252 rect.	Favorable
Mme PRÉVILLE	I-364 rect. bis	Demande de retrait
M. CHASSEING	I-414 rect. ter	Demande de retrait
M. LONGEOT	I-483 rect. ter	Demande de retrait
M. DANTEC	I-493 rect.	Demande de retrait
M. BIGNON	I-807 rect. bis	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-1061	Demande de retrait
M. Pascal MARTIN	I-34 rect.	Défavorable
M. GREMILLET	I-1157 rect.	Défavorable
Mme PRÉVILLE	I-368 rect. bis	Défavorable
M. CAPUS	I-431 rect.	Défavorable
M. DANTEC	I-711 rect.	Défavorable
M. LONGEOT	I-742 rect. ter	Défavorable
M. GREMILLET	I-1158 rect. bis	Défavorable

Mme LOISIER	I-675 rect.	Défavorable
Mme GRELET-CERTENAIS	I-979	Défavorable
M. BOCQUET	I-1058	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-719 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-1070	Défavorable
M. DANTEC	I-281 rect.	Défavorable
M. BÉRIT-DÉBAT	I-597	Défavorable
M. LONGEOT	I-736 rect. bis	Défavorable
M. BIGNON	I-811 rect. bis	Défavorable
M. Joël BIGOT	I-960 rect. bis	Défavorable
M. BOCQUET	I-1069 rect.	Défavorable
M. MAUREY	I-616 rect. bis	Favorable
M. BOCQUET	I-1054	Défavorable
M. GREMILLET	I-1197 rect.	Défavorable
M. BARGETON	I-982	Sagesse
M. DELCROS	I-1110 rect.	Sagesse
Mme LOISIER	I-674 rect.	Défavorable
Mme GRELET-CERTENAIS	I-978	Défavorable
M. BOCQUET	I-1052 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-1053	Défavorable
M. ASSOULINE	I-373	Favorable
Article 11		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Philippe DOMINATI	I-1107 rect.	Sagesse
M. BOCQUET	I-1062	Défavorable

M. RAYNAL	I-544	Défavorable
M. CADIC	I-205 rect.	Défavorable
Article additionnel après Article 11		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme GRUNY	I-223	Défavorable
Mme NOËL	I-942 rect. bis	Défavorable
M. DUPLOMB	I-646 rect. ter	Sagesse
M. TISSOT	I-649	Sagesse
M. Alain BERTRAND	I-577 rect.	Demande de retrait
Article additionnel après Article 12		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. HOUPERT	I-587 rect. bis	Demande de retrait
M. MOHAMED SOILIH	I-947 rect.	Favorable
Article additionnel après Article 13		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LÉTARD	I-1173	Demande de retrait
M. BARGETON	I-956 rect.	Avis du Gouvernement
M. MORISSET	I-126 rect.	Défavorable
M. MORISSET	I-132 rect.	Demande de retrait
M. DELCROS	I-266 rect. quater	Avis du Gouvernement
M. LABBÉ	I-920 rect.	Avis du Gouvernement
Mme SCHILLINGER	I-976	Avis du Gouvernement
M. DELCROS	I-267 rect. quater	Avis du Gouvernement
Mme SCHILLINGER	I-977	Avis du Gouvernement
M. GREMILLET	I-1194 rect.	Demande de retrait
M. CAPUS	I-437 rect.	Demande de retrait
M. GREMILLET	I-1196 rect.	Demande de retrait

M. MORISSET	I-125 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-1063	Défavorable
Mme LIENEMANN	I-1102 rect.	Défavorable
M. Daniel LAURENT	I-42 rect. bis	Favorable
M. KERN	I-229 rect. bis	Favorable
M. BÉRIT-DÉBAT	I-321 rect. bis	Favorable
M. CAPUS	I-438 rect.	Favorable
M. LONGEOT	I-475 rect.	Favorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-664 rect.	Favorable
M. BOCQUET	I-1064	Défavorable
M. IACOVELLI	I-958 rect.	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-623 rect.	Demande de retrait
Mme LÉTARD	I-1172	Demande de retrait
M. Daniel LAURENT	I-45 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. BÉRIT-DÉBAT	I-323 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. MARSEILLE	I-21	Demande de retrait
M. KARAM	I-1168	Sagesse
M. BAZIN	I-164 rect. bis	Demande de retrait
M. COLLIN	I-561 rect. bis	Demande de retrait
M. BARGETON	I-957	Avis du Gouvernement
M. CHAIZE	I-1117 rect. bis	Demande de retrait
M. CHAIZE	I-1111 rect. ter	Demande de retrait
M. MORISSET	I-124 rect.	Défavorable
M. BAZIN	I-163 rect. bis	Demande de retrait
M. COLLIN	I-562 rect. bis	Demande de retrait

M. Joël BIGOT	I-594 rect.	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	I-695 rect. ter	Demande de retrait
M. LONGEOT	I-741 rect. ter	Demande de retrait
M. LABBÉ	I-918 rect. bis	Demande de retrait
M. CHEVROLLIER	I-224 rect. ter	Défavorable
Mme PRÉVILLE	I-693 rect.	Défavorable
M. LONGEOT	I-739 rect. ter	Défavorable
M. LABBÉ	I-916 rect. bis	Défavorable
Mme Nathalie GOULET	I-657 rect.	Défavorable
Mme PRÉVILLE	I-694 rect. ter	Demande de retrait
M. LONGEOT	I-740 rect. ter	Demande de retrait
M. LABBÉ	I-917 rect. bis	Demande de retrait
Article 13 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. RAISON	I-797 rect.	Avis du Gouvernement
Article additionnel après Article 13 septies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DALLIER	I-258 rect.	Avis du Gouvernement
Article 13 octies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CADIC	I-207 rect.	Favorable
M. RAYNAL	I-548 rect.	Défavorable
M. CAPUS	I-436 rect.	Demande de retrait
Article additionnel après Article 13 octies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BARGETON	I-1002	Favorable

Article 15		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BÉRIT-DÉBAT	I-355	Défavorable
M. BOCQUET	I-1066	Défavorable
M. CANEVET	I-306 rect.	Défavorable
M. Alain BERTRAND	I-667 rect.	Défavorable
M. BABARY	I-165 rect.	Défavorable
M. Martial BOURQUIN	I-356	Défavorable
M. PATIENT	I-402 rect. bis	Défavorable
Mme NOËL	I-945 rect.	Défavorable
M. BABARY	I-714 rect.	Défavorable
M. BÉRIT-DÉBAT	I-354	Sagesse
Article additionnel après Article 15		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. HUSSON	I-504 rect. ter	Sagesse

Article 5 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LAVARDE	I-3 rect. bis	Favorable
M. Philippe DOMINATI	I-4	Favorable
M. KAROUTCHI	I-5 rect. bis	Favorable
Mme DUMAS	I-26 rect. ter	Favorable
M. CADIC	I-201 rect.	Favorable
M. MARSEILLE	I-715 rect.	Favorable
M. IACOVELLI	I-1113	Favorable
M. BARGETON	I-555	Défavorable

Article additionnel après Article 5 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Philippe DOMINATI	I-802 rect.	Favorable
M. Philippe DOMINATI	I-803 rect.	Demande de retrait
M. ADNOT	I-971	Avis du Gouvernement
Article additionnel après Article 5 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Daniel LAURENT	I-47 rect. bis	Favorable si rectifié
M. MENONVILLE	I-273 rect. bis	Favorable si rectifié
M. JACQUIN	I-1131 rect. bis	Défavorable
M. JACQUIN	I-1132 rect. bis	Défavorable
M. Daniel LAURENT	I-48 rect. ter	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-272 rect. quater	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	I-718 rect. bis	Avis du Gouvernement
Article 6		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DALLIER	I-244 rect.	Avis du Gouvernement
M. BOCQUET	I-1103	Avis du Gouvernement
M. DELAHAYE	I-457	Défavorable
M. MOUILLER	I-117 rect.	Sagesse
M. THÉOPHILE	I-180 rect. bis	Demande de retrait
M. LUREL	I-611	Demande de retrait
M. DELAHAYE	I-653	Demande de retrait
M. DELAHAYE	I-652	Demande de retrait
M. BARGETON	I-999	Favorable
M. DELAHAYE	I-656	Avis du Gouvernement

M. Philippe DOMINATI	I-804 rect.	Avis du Gouvernement
M. BONHOMME	I-893	Avis du Gouvernement
M. LUREL	I-383	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-1147 rect.	Sagesse
M. RAYNAL	I-406 rect. bis	Favorable
Mme Sylvie ROBERT	I-769	Favorable
M. BOCQUET	I-1040	Demande de retrait
M. VOGEL	I-680	Avis du Gouvernement
M. MENONVILLE	I-771	Avis du Gouvernement
M. BONHOMME	I-897	Avis du Gouvernement
Article additionnel après Article 6		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme DURANTON	I-800	Demande de retrait
M. ANTISTE	I-1121	Défavorable
Article additionnel après Article 6 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BARGETON	I-1003	Favorable
M. BARGETON	I-1000	Avis du Gouvernement
M. BARGETON	I-1005	Défavorable
Article 6 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LECONTE	I-857	Défavorable
M. YUNG	I-819 rect.	Défavorable
M. LECONTE	I-655 rect.	Défavorable
M. YUNG	I-817	Défavorable
Le Gouvernement	I-869	Défavorable
M. LECONTE	I-940	Défavorable
M. YUNG	I-952	Défavorable
M. LECONTE	I-654 rect.	Défavorable
M. YUNG	I-949	Défavorable

Article 6 quinquies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LOISIER	I-676	Demande de retrait
M. BARGETON	I-911 rect.	Avis du Gouvernement
Mme LAVARDE	I-51 rect. bis	Demande de retrait
Article additionnel après Article 6 quinquies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVIN	I-225 rect. bis	Demande de retrait
M. SAVIN	I-181 rect. bis	Sagesse
M. Joël BIGOT	I-613 rect.	Défavorable
Article 7		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. RAYNAL	I-407 rect. ter	Défavorable
Mme CONCONNE	I-347 rect.	Avis du Gouvernement
M. CAPUS	I-428 rect.	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-1104	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-1101	Demande de retrait
Mme GUILLEMOT	I-777	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-1044	Demande de retrait
M. BASCHER	I-265 rect.	Demande de retrait
M. de LEGGE	I-363 rect. bis	Sagesse
Mme DUMAS	I-10 rect. bis	Demande de retrait
M. CADIC	I-203 rect.	Favorable
M. MORISSET	I-123 rect.	Demande de retrait
M. CADIC	I-202 rect.	Demande de retrait
M. CHASSEING	I-416 rect. bis	Demande de retrait
M. KAROUTCHI	I-460 rect.	Demande de retrait
M. BONHOMME	I-894	Demande de retrait

Mme LHERBIER	I-702	Favorable
M. DAUDIGNY	I-710 rect.	Favorable
M. BIGNON	I-805 rect.	Favorable
Mme BERTHET	I-990 rect.	Favorable
M. GREMILLET	I-1167 rect.	Favorable
Mme LÉTARD	I-1170 rect.	Favorable
Mme ESTROSI SASSONE	I-197 rect.	Favorable
M. DALLIER	I-251 rect.	Favorable
Mme LIENEMANN	I-630 rect.	Favorable
Mme LÉTARD	I-1177 rect.	Favorable
M. BARGETON	I-908	Défavorable
M. BOCQUET	I-1043	Sagesse
Article additionnel après Article 7		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DELAHAYE	I-25	Avis du Gouvernement
Mme LOISIER	I-678 rect.	Demande de retrait
M. DAUNIS	I-988 rect.	Demande de retrait
M. CAPUS	I-445 rect. bis	Défavorable
M. BONHOMME	I-903 rect.	Défavorable
Mme BOULAY- ESPÉRONNIER	I-967 rect. bis	Défavorable
M. LONGEOT	I-743 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. DAUNIS	I-986 rect.	Demande de retrait
Article 8		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme ESTROSI SASSONE	I-190 rect.	Sagesse
Mme LIENEMANN	I-624 rect.	Sagesse
Mme ARTIGALAS	I-779 rect.	Sagesse

Mme LÉTARD	I-1174	Sagesse
M. MOUILLER	I-122 rect.	Demande de retrait
Mme COSTES	I-851 rect.	Demande de retrait
Mme COSTES	I-852 rect.	Demande de retrait
Mme ESTROSI SASSONE	I-194 rect.	Favorable
M. DALLIER	I-250 rect.	Favorable
Mme GUILLEMOT	I-785	Favorable
Mme LIENEMANN	I-1050	Favorable
M. DALLIER	I-498 rect.	Demande de retrait
Mme GUILLEMOT	I-787	Demande de retrait
Mme ESTROSI SASSONE	I-995 rect.	Demande de retrait
Mme ESTROSI SASSONE	I-186 rect.	Demande de retrait
M. DALLIER	I-246 rect.	Demande de retrait
Mme LÉTARD	I-765 rect.	Demande de retrait
Mme GUILLEMOT	I-778	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-1045	Demande de retrait
Mme ESTROSI SASSONE	I-187 rect.	Demande de retrait
M. DALLIER	I-247 rect.	Demande de retrait
Mme LÉTARD	I-766 rect.	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-1046	Demande de retrait
Mme ESTROSI SASSONE	I-191 rect.	Demande de retrait
Mme GUILLEMOT	I-780 rect.	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-1049	Demande de retrait
Mme LÉTARD	I-1175	Demande de retrait
Mme ESTROSI SASSONE	I-188 rect.	Demande de retrait
Mme LÉTARD	I-767 rect.	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-1047	Demande de retrait
Mme ESTROSI SASSONE	I-189 rect.	Demande de retrait

Mme LÉTARD	I-768 rect.	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-1048	Demande de retrait
M. DALLIER	I-245 rect.	Favorable si rectifié
Mme LIENEMANN	I-625 rect.	Favorable si rectifié
Mme GUILLEMOT	I-781 rect.	Favorable si rectifié
M. DALLIER	I-248 rect.	Favorable
Mme ARTIGALAS	I-782 rect.	Favorable
Mme ESTROSI SASSONE	I-193 rect.	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-626 rect.	Demande de retrait
Mme GUILLEMOT	I-783	Demande de retrait
M. CAPUS	I-430 rect.	Demande de retrait
M. DALLIER	I-249 rect.	Favorable
Mme LIENEMANN	I-627 rect.	Favorable
Mme GUILLEMOT	I-784	Favorable
Mme LÉTARD	I-1178 rect.	Favorable
M. BAZIN	I-262 rect. bis	Demande de retrait
M. FOUCHÉ	I-421 rect. bis	Demande de retrait
M. DAUDIGNY	I-709 rect. bis	Demande de retrait
M. GABOUTY	I-721 rect.	Demande de retrait
M. MOUILLER	I-127 rect.	Demande de retrait
M. MOUILLER	I-120 rect.	Demande de retrait
M. MOUILLER	I-121 rect.	Demande de retrait
M. BARGETON	I-980	Demande de retrait
Mme ESTROSI SASSONE	I-195 rect.	Demande de retrait
Mme ESTROSI SASSONE	I-196 rect.	Avis du Gouvernement
Mme LIENEMANN	I-629 rect.	Avis du Gouvernement
Mme ARTIGALAS	I-786 rect.	Avis du Gouvernement
Mme LÉTARD	I-1176	Avis du Gouvernement

Article additionnel après Article 8		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-1060	Demande de retrait
Article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-1012	Défavorable
M. DELAHAYE	I-55 rect.	Sagesse
M. RAYNAL	I-533	Défavorable
M. REQUIER	I-565 rect.	Demande de retrait
M. REQUIER	I-566 rect.	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-1013	Défavorable
M. Henri LEROY	I-859	Demande de retrait
Article additionnel après Article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Nathalie GOULET	I-643	Défavorable
M. MIZZON	I-22 rect.	Demande de retrait
M. BARGETON	I-1004 rect.	Avis du Gouvernement
M. CAPUS	I-424 rect.	Demande de retrait
M. LÉONHARDT	I-567 rect.	Demande de retrait
M. LÉONHARDT	I-568 rect.	Demande de retrait
M. LÉONHARDT	I-569 rect.	Demande de retrait
M. KAROUTCHI	I-461 rect.	Avis du Gouvernement
M. KANNER	I-588	Défavorable
M. DAUNIS	I-987	Demande de retrait
Mme GUILLOTIN	I-726 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-1016	Défavorable
Mme RENAUD-GARABEDIAN	I-357 rect.	Avis du Gouvernement
M. Philippe DOMINATI	I-1009	Défavorable

Article 2 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. YUNG	I-816	Demande de retrait
M. BARGETON	I-998	Demande de retrait
Article 2 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DELAHAYE	I-23	Demande de retrait
Article 2 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PROCACCIA	I-497 rect.	Demande de retrait
Mme PROCACCIA	I-496 rect.	Demande de retrait
Article additionnel après Article 2 quinquies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. REGNARD	I-1119 rect.	Défavorable
M. ÉBLÉ	I-744	Défavorable
M. BOCQUET	I-1018	Défavorable
M. BOCQUET	I-1106	Défavorable
Mme Nathalie GOULET	I-692 rect.	Demande de retrait
M. BARGETON	I-487 rect. ter	Avis du Gouvernement
M. CADIC	I-648 rect. bis	Demande de retrait
M. YUNG	I-820 rect. bis	Demande de retrait
Mme RENAUD- GARABEDIAN	I-358 rect. bis	Demande de retrait
M. CORBISEZ	I-573 rect. bis	Demande de retrait
M. de LEGGE	I-994 rect. bis	Favorable
M. DELAHAYE	I-161 rect. bis	Demande de retrait
M. ÉBLÉ	I-704	Favorable

M. DALLIER	I-255 rect. bis	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-685 rect. bis	Demande de retrait
M. ÉBLÉ	I-705	Favorable
Mme LOISIER	I-677 rect. ter	Demande de retrait
M. ÉBLÉ	I-703	Défavorable
M. RAYNAL	I-745	Défavorable
M. BOCQUET	I-1015	Défavorable
M. ÉBLÉ	I-707	Favorable
M. BOCQUET	I-1014 rect.	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-1017	Défavorable
M. ÉBLÉ	I-706	Favorable
Article 2 sexies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. YUNG	I-912	Défavorable
M. SEGOUIN	I-856	Défavorable
Article additionnel après Article 2 sexies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme COSTES	I-849 rect. bis	Défavorable
Article additionnel après Article 2 septies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Philippe DOMINATI	I-981 rect.	Favorable
Article 2 octies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme CONWAY- MOURET	I-551 rect.	Demande de retrait
Mme CONWAY- MOURET	I-550 rect.	Demande de retrait
Mme DEROMEDI	I-213 rect. bis	Satisfait ou sans objet

M. YUNG	I-1144 rect. bis	Défavorable
M. del PICCHIA	I-751 rect. bis	Défavorable
Mme CONWAY- MOURET	I-536 rect.	Sagesse
M. LE GLEUT	I-583 rect.	Sagesse
M. YUNG	I-818 rect.	Sagesse
Mme DEROMEDI	I-214 rect. bis	Sagesse
Mme DEROMEDI	I-215 rect. bis	Sagesse
Mme DEROMEDI	I-216 rect. bis	Sagesse
M. LE GLEUT	I-580 rect.	Sagesse
Article additionnel après Article 2 octies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme RENAUD- GARABEDIAN	I-359 rect.	Demande de retrait
M. YUNG	I-813	Demande de retrait
Mme RENAUD- GARABEDIAN	I-360 rect.	Demande de retrait
M. YUNG	I-814	Sagesse
Mme RENAUD- GARABEDIAN	I-361 rect.	Demande de retrait
Mme RENAUD- GARABEDIAN	I-362 rect.	Sagesse
M. LECONTE	I-538 rect.	Demande de retrait
M. YUNG	I-815	Demande de retrait
Article additionnel après Article 2 nonies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LECONTE	I-939	Défavorable
M. PEMEZEC	I-1011 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. LECONTE	I-539	Défavorable
M. LECONTE	I-938	Défavorable

M. DALLIER	I-254 rect. bis	Demande de retrait
M. RAYNAL	I-405 rect. ter	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-686 rect.	Demande de retrait
M. CHAIZE	I-376 rect.	Avis du Gouvernement
M. DALLIER	I-256 rect. ter	Demande de retrait
M. RAYNAL	I-408 rect. quater	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-687 rect.	Demande de retrait
M. SAVOLDELLI	I-1039 rect.	Demande de retrait
M. LECONTE	I-635 rect. bis	Demande de retrait
M. DELAHAYE	I-633	Demande de retrait
M. DELAHAYE	I-632	Défavorable
M. DELAHAYE	I-642	Demande de retrait
M. DELAHAYE	I-637	Demande de retrait
M. CARCENAC	I-540 rect. bis	Défavorable
M. DELAHAYE	I-641	Sagesse
Mme LAMURE	I-1200 rect.	Favorable
M. DELAHAYE	I-636 rect.	Demande de retrait
M. CAPUS	I-425 rect. bis	Demande de retrait
Mme LAMURE	I-1201 rect.	Sagesse
M. SAVARY	I-134 rect. bis	Favorable
M. SAVARY	I-133 rect. bis	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-1073 rect.	Défavorable
Article 3		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CADIC	I-650	Demande de retrait

Mme LAVARDE	I-49 rect. bis	Favorable
M. CADIC	I-651	Sagesse
M. de BELENET	I-489 rect.	Demande de retrait
M. de BELENET	I-486 rect.	Demande de retrait
M. de BELENET	I-488 rect.	Demande de retrait
M. RAYNAL	I-537	Défavorable
M. Philippe DOMINATI	I-748 rect.	Demande de retrait
M. CADIC	I-647 rect.	Demande de retrait
Article additionnel après Article 3		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CANEVET	I-1112	Avis du Gouvernement
Mme LIENEMANN	I-622 rect. bis	Demande de retrait
Mme ARTIGALAS	I-776 rect.	Demande de retrait
Mme LÉTARD	I-1171	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	I-621 rect. bis	Demande de retrait
Mme GUILLEMOT	I-775 rect.	Demande de retrait
M. CHAIZE	I-40 rect.	Demande de retrait
M. BASCHER	I-240 rect.	Demande de retrait
M. HOUPERT	I-586 rect. ter	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-1100	Défavorable
M. BOCQUET	I-1019	Défavorable
M. Daniel LAURENT	I-46 rect. bis	Sagesse
M. KERN	I-227	Sagesse
M. BÉRIT-DÉBAT	I-324 rect. bis	Sagesse
M. LONGEOT	I-473 rect.	Sagesse
Mme Nathalie DELATTRE	I-659 rect.	Sagesse
M. PATRIAT	I-832	Sagesse

M. CAPUS	I-426 rect.	Demande de retrait
M. de LEGGE	I-993 rect.	Demande de retrait
M. Daniel LAURENT	I-41 rect. bis	Demande de retrait
M. KERN	I-228 rect.	Sagesse
M. CAPUS	I-458 rect.	Sagesse
M. LONGEOT	I-474 rect.	Sagesse
M. GREMILLET	I-1195 rect.	Favorable
M. ÉBLÉ	I-983	Favorable
M. de NICOLAY	I-369 rect.	Demande de retrait
Mme JASMIN	I-860 rect.	Demande de retrait
Mme MORIN- DESAILLY	I-1008	Demande de retrait
M. BONNE	I-351 rect. bis	Avis du Gouvernement
Article 5		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	I-283	Défavorable
M. RAYNAL	I-507	Favorable
M. RAYNAL	I-508	Favorable
M. RAYNAL	I-509	Favorable
M. RAYNAL	I-510	Favorable
M. BAZIN	I-260 rect. bis	Défavorable
M. FOUCHÉ	I-411 rect. bis	Défavorable
M. GOLD	I-716 rect.	Défavorable
M. CAPUS	I-1118	Défavorable
M. MOUILLER	I-116 rect.	Défavorable
M. BAZIN	I-259 rect. bis	Défavorable
M. FOUCHÉ	I-422 rect. bis	Défavorable
M. DAUDIGNY	I-708	Défavorable

M. GABOUTY	I-717 rect.	Défavorable
Mme VAN HEGHE	I-526	Sagesse
M. RAYNAL	I-512	Favorable
M. SAVOLDELLI	I-1028	Favorable
M. SAVOLDELLI	I-1029	Défavorable
Mme LAVARDE	I-135 rect.	Défavorable
M. BONHOMME	I-892	Défavorable
M. SAVOLDELLI	I-1026	Demande de retrait
M. RAYNAL	I-511	Sagesse
M. SAVOLDELLI	I-1027	Sagesse
M. SAVOLDELLI	I-1031	Favorable
M. SAVOLDELLI	I-1032	Défavorable
M. DELCROS	I-764	Avis du Gouvernement
M. GENEST	I-855 rect.	Défavorable
Mme BERTHET	I-1108	Demande de retrait
M. DELCROS	I-290 rect.	Favorable
Mme BERTHET	I-1202 rect.	Défavorable
M. MARIE	I-696	Sagesse
M. BAZIN	I-261 rect. bis	Demande de retrait
M. FOUCHÉ	I-412 rect. bis	Demande de retrait
M. SAVOLDELLI	I-1033	Demande de retrait
M. SAVOLDELLI	I-1034	Demande de retrait
Article additionnel après Article 5		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LONGEOT	I-285 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. JACQUIN	I-1136 rect.	Demande de retrait
M. SAVOLDELLI	I-1035	Demande de retrait

Article 4		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LONGEOT	I-170	Demande de retrait
M. RAYNAL	I-589	Demande de retrait
M. DANTEC	I-277 rect.	Demande de retrait
M. LONGEOT	I-733 rect. bis	Demande de retrait
M. BIGNON	I-1140	Demande de retrait
M. CHASSEING	I-469 rect. bis	Demande de retrait
M. LONGUET	I-554	Demande de retrait
M. CHASSEING	I-466 rect. bis	Demande de retrait
M. LONGUET	I-553	Demande de retrait
M. CAPUS	I-433 rect.	Demande de retrait
M. CAPUS	I-434 rect.	Demande de retrait
M. COLLIN	I-662 rect.	Demande de retrait
M. TEMAL	I-476 rect.	Demande de retrait
M. LONGEOT	I-171	Sagesse
M. BOCQUET	I-1023	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	I-839 rect. bis	Demande de retrait
Mme FÉRAT	I-234 rect.	Demande de retrait
M. COLLIN	I-661 rect.	Demande de retrait
M. GREMILLET	I-1154 rect.	Demande de retrait
M. GREMILLET	I-1153 rect.	Demande de retrait
M. GABOUTY	I-570 rect. bis	Demande de retrait
M. DANTEC	I-279 rect. bis	Demande de retrait
M. VIAL	I-293 rect.	Demande de retrait
M. BIGNON	I-1142 rect.	Demande de retrait
M. VIAL	I-294 rect.	Demande de retrait

M. TEMAL	I-477 rect.	Demande de retrait
M. HUSSON	I-152 rect. ter	Demande de retrait
M. RAYNAL	I-590	Demande de retrait
Mme de CIDRAC	I-858	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-1024	Demande de retrait
M. KAROUTCHI	I-459 rect.	Sagesse
M. RAYNAL	I-591	Demande de retrait
M. CHASSEING	I-468 rect. bis	Demande de retrait
M. LONGUET	I-552	Demande de retrait
M. DELAHAYE	I-644	Demande de retrait
M. VIAL	I-295 rect.	Demande de retrait
M. JOMIER	I-821 rect. bis	Demande de retrait
M. GREMILLET	I-1148 rect.	Demande de retrait
M. GREMILLET	I-1149 rect.	Demande de retrait
M. LONGEOT	I-172	Demande de retrait
M. CHASSEING	I-467 rect. bis	Demande de retrait
M. CAPUS	I-435 rect.	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	I-838 rect. bis	Demande de retrait
M. LONGEOT	I-173	Demande de retrait
M. GREMILLET	I-1150 rect.	Demande de retrait
M. VIAL	I-296 rect.	Demande de retrait
M. LONGEOT	I-28 rect. bis	Demande de retrait
M. Pascal MARTIN	I-32 rect.	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	I-367 rect. bis	Demande de retrait
M. DANTEC	I-492 rect.	Demande de retrait
M. BIGNON	I-808 rect.	Demande de retrait

M. GREMILLET	I-1151 rect.	Demande de retrait
M. VIAL	I-297 rect.	Demande de retrait
M. VIAL	I-298 rect.	Demande de retrait
M. PIEDNOIR	I-319 rect.	Demande de retrait
M. BONHOMME	I-876	Demande de retrait
M. VIAL	I-300 rect.	Demande de retrait
M. JOMIER	I-823 rect. bis	Demande de retrait
M. DANTEC	I-280 rect. bis	Demande de retrait
M. VIAL	I-299 rect.	Demande de retrait
M. LONGEOT	I-735 rect. ter	Demande de retrait
M. BIGNON	I-810 rect. bis	Demande de retrait
M. JOMIER	I-822 rect. bis	Demande de retrait
Mme PRÉVILLE	I-366 rect. bis	Demande de retrait
M. DANTEC	I-712 rect.	Demande de retrait
M. GREMILLET	I-1152 rect.	Demande de retrait
M. Pascal MARTIN	I-33 rect.	Demande de retrait
M. VIAL	I-301 rect.	Demande de retrait
M. JOMIER	I-824 rect. bis	Demande de retrait
M. RAYNAL	I-592	Demande de retrait
M. GREMILLET	I-1156 rect.	Demande de retrait
M. TEMAL	I-593 rect.	Demande de retrait
M. GREMILLET	I-1155 rect.	Sagesse
M. PIEDNOIR	I-318 rect.	Demande de retrait
M. BONHOMME	I-875	Demande de retrait
M. ANTISTE	I-1125	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-1021	Demande de retrait

M. BOCQUET	I-1022	Demande de retrait
Article additionnel après Article 4		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-1025	Demande de retrait
Mme TAILLÉ-POLIAN	I-750 rect.	Demande de retrait
M. LABBÉ	I-919 rect. bis	Demande de retrait
M. BONNE	I-6 rect. bis	Demande de retrait
Mme SITTLER	I-236 rect.	Demande de retrait
Mme BONNEFOY	I-556 rect.	Demande de retrait
M. VASPART	I-618 rect.	Demande de retrait
Mme GUIDEZ	I-15 rect. ter	Favorable
Mme LAVARDE	I-54 rect.	Favorable
M. PIEDNOIR	I-316 rect.	Demande de retrait
Mme BORIES	I-418 rect.	Demande de retrait
M. PIEDNOIR	I-317 rect.	Demande de retrait
Mme BORIES	I-419	Demande de retrait
Article 13 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GILLES	I-232 rect.	Défavorable
M. Martial BOURQUIN	I-790	Avis du Gouvernement
Article 16		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LE NAY	I-162 rect. bis	Demande de retrait
M. GREMILLET	I-1159 rect.	Demande de retrait
M. RAYNAL	I-595	Défavorable
M. BOCQUET	I-1067	Défavorable
M. SAVIN	I-959 rect.	Défavorable
M. KENNEL	I-340 rect.	Défavorable

M. VOGEL	I-681 rect.	Défavorable
M. MENONVILLE	I-772	Défavorable
M. BONHOMME	I-898	Défavorable
M. GOLD	I-844 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. GREMILLET	I-1161 rect.	Avis du Gouvernement
M. KENNEL	I-341 rect.	Avis du Gouvernement
M. MENONVILLE	I-773	Avis du Gouvernement
M. VOGEL	I-682 rect.	Avis du Gouvernement
M. BONHOMME	I-899	Avis du Gouvernement
Mme SITTLER	I-314 rect.	Demande de retrait
M. VOGEL	I-679 rect.	Demande de retrait
Mme GATEL	I-757	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-770	Demande de retrait
M. BONHOMME	I-895	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-1068	Défavorable
Mme NOËL	I-943 rect.	Défavorable
M. HUSSON	I-153 rect. bis	Sagesse
M. ADNOT	I-970	Sagesse
M. KERN	I-139 rect.	Sagesse
M. HUSSON	I-155 rect. bis	Sagesse
M. MARSEILLE	I-688 rect.	Sagesse
M. BONHOMME	I-904	Sagesse
M. MANDELLI	I-929 rect.	Sagesse
M. VOGEL	I-684 rect.	Sagesse
Mme LAVARDE	I-212 rect.	Sagesse
M. CORBISEZ	I-576 rect.	Avis du Gouvernement
M. GREMILLET	I-1160 rect.	Avis du Gouvernement
M. KENNEL	I-342 rect. bis	Sagesse

M. VOGEL	I-683 rect.	Sagesse
Mme GATEL	I-759 rect.	Sagesse
M. MENONVILLE	I-774	Sagesse
M. BONHOMME	I-900	Sagesse
Mme GATEL	I-758	Avis du Gouvernement
Article additionnel après Article 16		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. Daniel LAURENT	I-43 rect. ter	Défavorable
M. CADIC	I-206 rect.	Défavorable
M. KERN	I-230 rect. bis	Défavorable
M. MENONVILLE	I-270 rect. ter	Défavorable
Mme Laure DARCOS	I-325 rect.	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-660 rect. bis	Défavorable
M. DUPLOMB	I-668 rect.	Défavorable
M. BARGETON	I-833	Défavorable
M. LONGEOT	I-870	Défavorable
M. BONHOMME	I-871	Défavorable
Mme Catherine FOURNIER	I-946	Défavorable
M. HUGONET	I-965 rect.	Défavorable
M. Daniel LAURENT	I-44 rect. bis	Défavorable
M. KERN	I-231 rect. bis	Défavorable
M. BÉRIT-DÉBAT	I-322 rect. bis	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-663 rect.	Défavorable
M. MENONVILLE	I-271 rect. bis	Favorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-666 rect.	Favorable
M. CUYPERS	I-584	Favorable

M. Martial BOURQUIN	I-602	Défavorable
M. CAPUS	I-440 rect.	Défavorable
M. HUSSON	I-143 rect. bis	Demande de retrait
Mme MORHET- RICHAUD	I-275 rect.	Défavorable
M. BONHOMME	I-887	Défavorable
M. BONHOMME	I-888	Sagesse
M. BAZIN	I-263 rect.	Défavorable
M. FOUCHÉ	I-409 rect. bis	Défavorable
M. RAYNAL	I-516	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	I-985 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-1071	Défavorable
M. BONHOMME	I-884	Sagesse
M. MANDELLI	I-933 rect.	Sagesse
M. Joël BIGOT	I-598	Sagesse
M. KERN	I-792 rect.	Sagesse
M. BONHOMME	I-882	Sagesse
M. KERN	I-793 rect.	Demande de retrait
M. BONHOMME	I-883	Demande de retrait
M. HUSSON	I-159 rect.	Défavorable
M. Joël BIGOT	I-600	Défavorable
M. KERN	I-791 rect.	Défavorable
M. BONHOMME	I-881	Défavorable
M. MANDELLI	I-931 rect.	Défavorable
M. GREMILLET	I-1162 rect.	Avis du Gouvernement
M. MANDELLI	I-932	Défavorable
M. BOCQUET	I-1072	Avis du Gouvernement

Article 16 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. KERN	I-140 rect.	Sagesse
M. MARSEILLE	I-689	Sagesse
M. BONHOMME	I-905	Sagesse
M. MANDELLI	I-930 rect.	Sagesse
Article 17		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Nathalie DELATTRE	I-665 rect.	Demande de retrait
M. HUSSON	I-147 rect.	Demande de retrait
M. HOUPERT	I-129 rect. ter	Demande de retrait
Mme DOINEAU	I-470 rect. bis	Demande de retrait
M. CHASSEING	I-415 rect. bis	Demande de retrait
M. VIAL	I-305 rect.	Demande de retrait
M. CAPUS	I-441 rect. bis	Demande de retrait
M. Pascal MARTIN	I-35 rect.	Demande de retrait
M. CUYPERS	I-130 rect.	Demande de retrait
M. MENONVILLE	I-269 rect. bis	Demande de retrait
M. HOUPERT	I-131 rect. ter	Avis du Gouvernement
M. HUSSON	I-148 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. ADNOT	I-974	Avis du Gouvernement
M. ADNOT	I-973	Demande de retrait
M. GREMILLET	I-1163 rect.	Demande de retrait
M. LONGEOT	I-30 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. DANTEC	I-494 rect.	Avis du Gouvernement
M. BIGNON	I-809 rect.	Avis du Gouvernement

M. GREMILLET	I-1164 rect.	Demande de retrait
M. LONGEOT	I-31 rect. bis	Demande de retrait
Mme TAILLÉ- POLIAN	I-749	Demande de retrait
M. LABBÉ	I-915 rect.	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-1105	Demande de retrait
Article additionnel après Article 17		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme MALET	I-560 rect. ter	Demande de retrait
M. BARGETON	I-948	Avis du Gouvernement
M. COURTEAU	I-1116	Avis du Gouvernement
M. MARCHAND	I-1143	Avis du Gouvernement
Article 18		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LONGEOT	I-174	Sagesse
M. Martial BOURQUIN	I-788 rect. ter	Demande de retrait
M. Pascal MARTIN	I-471 rect.	Demande de retrait
M. de NICOLAY	I-219 rect.	Sagesse
M. de NICOLAY	I-218 rect.	Sagesse
M. CADIC	I-209 rect.	Avis du Gouvernement
M. de NICOLAY	I-221 rect.	Avis du Gouvernement
M. CAPUS	I-442 rect.	Avis du Gouvernement
Mme FÉRAT	I-614 rect.	Avis du Gouvernement
M. KERN	I-806	Avis du Gouvernement
M. BOCQUET	I-1074	Avis du Gouvernement
M. CUYPERS	I-2 rect.	Avis du Gouvernement
M. CORBISEZ	I-575 rect.	Avis du Gouvernement
M. ADNOT	I-975	Avis du Gouvernement
M. DANTEC	I-282 rect.	Défavorable

M. LONGEOT	I-737 rect. bis	Défavorable
M. BIGNON	I-812 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-1075	Défavorable
M. JACQUIN	I-1129	Défavorable
M. HUSSON	I-149 rect. bis	Défavorable
M. CADIC	I-210 rect.	Défavorable
M. LONGEOT	I-175	Avis du Gouvernement
M. BARGETON	I-1001	Avis du Gouvernement
M. HUSSON	I-144 rect. bis	Défavorable
M. de NICOLAY	I-220 rect.	Défavorable
M. CORBISEZ	I-574 rect.	Avis du Gouvernement
M. CHEVROLLIER	I-211 rect.	Avis du Gouvernement
M. JACQUIN	I-1135	Défavorable
M. JOMIER	I-827 rect. bis	Défavorable
M. JOMIER	I-828 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. JOMIER	I-829 rect.	Défavorable
M. JOMIER	I-830 rect.	Avis du Gouvernement
M. BARGETON	I-953	Avis du Gouvernement
Article additionnel après Article 18		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme COSTES	I-850 rect.	Sagesse
M. BARGETON	I-951	Avis du Gouvernement
Article 19		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GREMILLET	I-1165 rect.	Favorable
Mme ESTROSI SASSONE	I-185 rect.	Demande de retrait
Mme MICOULEAU	I-233 rect. bis	Demande de retrait

Mme GRUNY	I-352 rect.	Demande de retrait
M. CHASSEING	I-413 rect. bis	Demande de retrait
M. CAPUS	I-443 rect.	Demande de retrait
M. CAPUS	I-444 rect.	Demande de retrait
Article additionnel après Article 19		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. JACQUIN	I-604	Demande de retrait
M. BÉRIT-DÉBAT	I-606	Défavorable
M. JACQUIN	I-609	Défavorable
Article 20		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BAZIN	I-18 rect.	Demande de retrait
M. DALLIER	I-253 rect.	Demande de retrait
M. Jean-Marc BOYER	I-328 rect.	Demande de retrait
M. TEMAL	I-481 rect.	Demande de retrait
M. COLLIN	I-722 rect.	Demande de retrait
M. BIZET	I-1179 rect.	Demande de retrait
M. Jean-Marc BOYER	I-334 rect.	Défavorable
M. CANEVET	I-307 rect.	Demande de retrait
M. BOCQUET	I-1078	Défavorable
Mme COSTES	I-564 rect.	Favorable
M. DELAHAYE	I-456	Demande de retrait
M. HUSSON	I-160 rect. bis	Demande de retrait
M. LUREL	I-387 rect.	Demande de retrait
M. LUREL	I-610	Demande de retrait
M. Jean-Marc BOYER	I-329 rect.	Demande de retrait
M. BIZET	I-1181	Demande de retrait
Article additionnel après Article 20		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BAZIN	I-17 rect.	Favorable

M. HUSSON	I-154 rect. bis	Favorable
M. CAPO-CANELLAS	I-327 rect. bis	Favorable
M. Jean-Marc BOYER	I-337 rect.	Favorable
M. COLLIN	I-728 rect.	Favorable
M. BIZET	I-1189	Favorable
Mme LEPAGE	I-541 rect.	Défavorable
Mme LEPAGE	I-543 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-1079	Défavorable
M. Jean-Marc BOYER	I-336 rect.	Favorable
M. BIZET	I-1187	Favorable
M. CAPO-CANELLAS	I-326 rect. bis	Favorable
M. Jean-Marc BOYER	I-333 rect.	Favorable
M. BIZET	I-1184	Favorable
M. Jean-Marc BOYER	I-335 rect.	Défavorable
M. BIZET	I-1186	Défavorable
Mme FÉRAT	I-638 rect.	Défavorable
Article 32		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GREMILLET	I-1166 rect.	Demande de retrait
Article additionnel après Article 32		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. JACQUIN	I-612	Défavorable
Article 33		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LONGEOT	I-177	Favorable
M. CAPUS	I-450 rect.	Favorable
Article additionnel après Article 16 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LABBÉ	I-924 rect.	Avis du Gouvernement

Article 21		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVOLDELLI	I-1082	Défavorable
M. REICHARDT	I-343 rect.	Défavorable
M. Alain BERTRAND	I-836 rect. bis	Défavorable
M. SAVOLDELLI	I-1081	Défavorable
M. MARIE	I-517	Défavorable
M. RAYNAL	I-518	Défavorable
M. REICHARDT	I-344 rect.	Défavorable
M. SAVOLDELLI	I-1083	Défavorable
M. RAYNAL	I-519	Demande de retrait
M. RAYNAL	I-925 rect.	Favorable
M. MARIE	I-522	Demande de retrait
M. MARIE	I-521	Défavorable
Mme LABORDE	I-853 rect.	Défavorable
M. SAVOLDELLI	I-1084	Défavorable
M. DELCROS	I-289 rect. bis	Sagesse
M. BARGETON	I-954	Avis du Gouvernement
M. SAVOLDELLI	I-1085	Défavorable
M. LONGEOT	I-176	Demande de retrait
M. MARIE	I-520	Favorable
M. BONHOMME	I-890	Favorable
M. SAVOLDELLI	I-1086	Demande de retrait
Mme GUIDEZ	I-241 rect. ter	Favorable
M. DELCROS	I-640	Demande de retrait
M. PATIENT	I-1198 rect.	Avis du Gouvernement
Article additionnel après Article 21		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DALLIER	I-257 rect.	Favorable

M. PACCAUD	I-312 rect. bis	Demande de retrait
M. CHAIZE	I-284 rect.	Avis du Gouvernement
M. REICHARDT	I-345 rect.	Défavorable
Article 22		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. RAYNAL	I-404	Sagesse
M. RETAILLEAU	I-746 rect.	Sagesse
Article additionnel après Article 22		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MAUREY	I-615 rect. bis	Demande de retrait
M. BAZIN	I-264 rect. bis	Demande de retrait
M. DELCROS	I-320	Demande de retrait
M. FOUCHÉ	I-410 rect. bis	Demande de retrait
Article 23		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LUREL	I-524	Défavorable
M. LUREL	I-525	Défavorable
Article additionnel après Article 23		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Nathalie DELATTRE	I-720 rect.	Défavorable
Article 24		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. RETAILLEAU	I-747 rect.	Sagesse
M. LUREL	I-384 rect.	Défavorable
Article 25		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LAGOURGUE	I-697 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. LAGOURGUE	I-698 rect. bis	Défavorable

Article additionnel après Article 25		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LUREL	I-389 rect.	Défavorable
M. THÉOPHILE	I-179 rect.	Défavorable
Mme CONCONNE	I-348	Défavorable
M. LUREL	I-388 rect.	Défavorable
M. MARSEILLE	I-1109	Défavorable
M. LUREL	I-397 rect.	Avis du Gouvernement
M. LUREL	I-398 rect.	Avis du Gouvernement
M. LUREL	I-390 rect.	Avis du Gouvernement
M. LUREL	I-392 rect.	Avis du Gouvernement
M. MAGRAS	I-866 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. MAGRAS	I-865 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. LUREL	I-391 rect.	Avis du Gouvernement
M. LUREL	I-393 rect.	Avis du Gouvernement
M. LUREL	I-394 rect.	Avis du Gouvernement
M. LUREL	I-1193 rect.	Défavorable
Mme CONCONNE	I-346	Défavorable
M. LUREL	I-378 rect.	Défavorable
M. LUREL	I-396 rect.	Défavorable
M. LUREL	I-506	Défavorable
M. ANTISTE	I-1126	Défavorable
M. LUREL	I-382 rect.	Défavorable
Mme CONCONNE	I-454	Défavorable
M. KARAM	I-991	Défavorable
M. KARAM	I-992	Défavorable
M. LUREL	I-380 rect.	Défavorable
M. LUREL	I-379 rect.	Sagesse
M. MAGRAS	I-863 rect. bis	Sagesse

Mme CONCONNE	I-350	Défavorable
M. LUREL	I-381 rect.	Défavorable
Mme DINDAR	I-1120 rect.	Défavorable
M. MAGRAS	I-862 rect. bis	Défavorable
Mme CONCONNE	I-349	Sagesse
Mme CONCONNE	I-455	Défavorable
Mme JASMIN	I-861 rect.	Défavorable
M. LUREL	I-395 rect.	Défavorable
M. MAGRAS	I-868 rect. bis	Défavorable
M. LUREL	I-386	Défavorable
M. MAGRAS	I-864 rect. bis	Défavorable
M. ANTISTE	I-1123	Défavorable
Article 26		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme MONIER	I-527	Demande de retrait
M. DELCROS	I-286 rect.	Demande de retrait
M. DELCROS	I-287 rect.	Demande de retrait
M. DELCROS	I-288 rect.	Favorable
Mme VERMEILLET	I-268 rect.	Demande de retrait
M. DELCROS	I-634	Demande de retrait
M. PATIENT	I-1199 rect.	Avis du Gouvernement
Article additionnel après Article 26		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BONHOMME	I-872	Demande de retrait
M. BONHOMME	I-873	Demande de retrait
M. Joël BIGOT	I-964 rect.	Demande de retrait
M. JACQUIN	I-528	Favorable
M. BARGETON	I-532 rect. bis	Avis du Gouvernement

M. BOCKEL	I-617	Avis du Gouvernement
Mme VERMEILLET	I-37 rect. bis	Avis du Gouvernement
M. CAPUS	I-447 rect.	Défavorable
Article 26 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MANDELLI	I-935 rect.	Défavorable
M. CAPUS	I-579 rect.	Défavorable
Article additionnel après Article 26 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme LAVARDE	I-50 rect.	Avis du Gouvernement
M. CAPUS	I-446 rect.	Avis du Gouvernement
M. CORBISEZ	I-571 rect.	Avis du Gouvernement
M. Martial BOURQUIN	I-789	Avis du Gouvernement
M. CANEVET	I-645	Défavorable
Article 27		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	I-1093	Défavorable
M. JACQUIN	I-1134 rect. bis	Demande de retrait
M. BONHOMME	I-902	Sagesse
Mme BOULAY- ESPÉRONNIER	I-966 rect.	Sagesse
Mme MORHET- RICHAUD	I-182 rect.	Sagesse
M. GENEST	I-226 rect.	Sagesse
M. COLLIN	I-531 rect.	Sagesse
M. DURAN	I-753 rect. bis	Sagesse
Mme NOËL	I-944 rect.	Sagesse
M. BARGETON	I-495 rect. bis	Sagesse
M. JACQUIN	I-1137	Demande de retrait
M. LUCHE	I-485 rect.	Demande de retrait

Mme BONNEFOY	I-558 rect.	Sagesse
M. VASPART	I-620 rect.	Sagesse
Article additionnel après Article 27		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAPUS	I-831	Avis du Gouvernement
Article 27 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. de LEGGE	I-52 rect. bis	Favorable
Mme GATEL	I-763 rect.	Favorable
Article 31		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. ASSOULINE	I-353	Défavorable
M. LAUGIER	I-984 rect.	Défavorable
M. BOCQUET	I-1095	Défavorable
M. ASSOULINE	I-371	Défavorable
M. ASSOULINE	I-370	Défavorable
Article 33 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SUEUR	I-754	Demande de retrait
Article 34		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LUREL	I-529	Défavorable
Article 35		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. RAYNAL	I-549	Défavorable
M. BOCQUET	I-1096	Défavorable
Mme TAILLÉ- POLIAN	I-937	Défavorable

Lundi 25 novembre 2019

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

Projet de loi de finances pour 2020 – Examen des amendements de séance déposés par le Gouvernement

M. Vincent Éblé, président. – Nous allons examiner 12 amendements déposés par le Gouvernement, un sous-amendement présenté par le rapporteur général et un sous-amendement déposé par notre collègue Julien Bargeton.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je regrette les conditions déplorables dans lesquelles nous devons travailler. Nous allons examiner l'amendement **I-1263** du Gouvernement à l'article 21, qui tire les conséquences de la proposition du Premier ministre, faite lors du Congrès des maires, de majorer d'un montant de 28 millions d'euros la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux, en diminuant de 14 millions d'euros le montant de la DCRTP des régions et de 14 millions d'euros la "dot carrée" des départements. Nous sommes défavorables à cet amendement.

Je suis en revanche favorable à l'amendement **I-1253** à l'article 22, qui vise à ajuster les montants des droits à compensation versés aux régions au titre des transferts de compétences. Nous sommes également favorables à l'amendement **I-1259** à l'article 24 qui vise à mettre en cohérence l'article 24 avec des dispositions en Outre-mer. Je propose un avis de sagesse sur l'amendement rédactionnel **I-1255** à l'article 25. Concernant l'amendement **I-1262** de l'article 26, je suis favorable sur le fait qu'il augmente la dotation élu local de 28 millions d'euros, mais pas en ce qu'il diminue respectivement de 14 millions d'euros la DCRTP des régions et la dot carrée des départements. J'y suis donc favorable sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement **I-1266** visant à supprimer la participation des départements et des régions afin que l'État en assume la charge financière. Je vous propose un avis de sagesse sur l'amendement **I-1260** de l'article 27, qui procède par coordination au relèvement de 5 millions d'euros du plafond de redevances affectées aux agences de l'eau. Je suis favorable à l'amendement **I-1261** de l'article 27, qui vise à supprimer le plafond de taxes affectées à certains centres techniques industriels. Je suis défavorable à l'amendement **I-1257**. Je suis favorable à l'amendement de coordination **I-1258** et à l'amendement rédactionnel **I-1256** à l'article 35. Je vous propose un avis de sagesse sur l'amendement **I-1246**, sur une nouvelle rédaction de l'article 13 *bis* relatif au suramortissement en faveur de l'achat de navires plus propres et sur l'amendement **I-1264** qui introduit le carburant B100 dans le dispositif de suramortissement exceptionnel applicable aux véhicules de société fonctionnant avec des carburants répondant à des exigences environnementales. Je vous propose enfin un avis de sagesse sur le sous-amendement **I-1254** à l'article 32.

M. Philippe Dallier, rapporteur général : Pourrait-on suivre les mouvements au sein de l'enveloppe normée ?

Article 21		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	I-1263	Défavorable
Article 22		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	I-1253	Favorable
Article 24		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	I-1259	Favorable
Article 25		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	I-1255	Sagesse du Sénat
Article 26		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	I-1262	Favorable si rectifié
M. de Montgolfier	I-1266	Adopté
Article 27		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	I-1260	Sagesse du Sénat
Le Gouvernement	I-1261	Favorable
Le Gouvernement	I-1257	Défavorable
Article 35		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	I-1258	Favorable
Le Gouvernement	I-1256	Favorable
Article 13 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	I-1246	Sagesse du Sénat
Article additionnel après Article 16		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	I-1264	Sagesse du Sénat

Article 32		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BARGETON	I-1254	Sagesse du Sénat

La réunion est close à 10 h 30.

Mardi 26 novembre 2019

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 19 heures.

Projet de loi de finances pour 2020 – Examen de l’amendement sur l’article d’équilibre

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Comme vous le savez, le Gouvernement vient de déposer un amendement à l’article d’équilibre, afin de tirer les conséquences des votes du Sénat sur le solde du budget de l’État. D’après le Gouvernement, les recettes fiscales nettes auraient ainsi été minorées de 3 milliards d’euros par le Sénat. Ce chiffrage comporte cependant beaucoup d’erreurs. Par exemple, il est indiqué que l’amendement adopté par le Sénat sur le quotient familial coûte 641 millions d’euros alors que l’an dernier, le Gouvernement avait chiffré un amendement identique à 163 millions d’euros, et 550 millions d’euros l’année précédente ! Quel est le bon chiffre ? Autre exemple : s’agissant du Loto du patrimoine, le Gouvernement estime que notre amendement entraînera une baisse de 3 millions d’euros des recettes nettes de TVA, alors même que notre amendement n’exonère pas le Loto du patrimoine de TVA mais vise d’autres impôts ! Quant à l’amendement répondant aux opérations révélées par les « Cumex files », il n’est bizarrement pas chiffré, alors que le Gouvernement sait pertinemment qu’il générerait des recettes supplémentaires. L’amendement adopté par le Sénat revenant sur la suppression de l’affectation d’une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques aux réformes en compensation de la prime d’apprentissage entraînerait une perte de recettes estimée à 230 millions d’euros, alors que ce serait plutôt 100 millions d’euros. Ce n’est pas la même chose !

Dans le même esprit, l’amendement sur le dispositif de « sortie en sifflet » concernant la taxe d’habitation entraînerait une hausse de 300 millions d’euros des remboursements et dégrèvements, mais cette même hausse avait été chiffrée à 56 millions d’euros, et ainsi de suite. Je pourrais continuer à énumérer ainsi les exemples, mais nous devons décider de ce que nous allons faire.

M. Julien Bargeton. – C’est l’affaire de la majorité sénatoriale.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous avons trois solutions. Première solution, nous pourrions proposer une version corrigée de l’amendement de l’article d’équilibre. Deuxième solution nous l’adoptons en l’état alors que c’est imparfait, mais le risque est alors que l’on accuse le Sénat d’avoir dégradé le solde de 3 milliards d’euros, ce que nous contestons. Troisième solution, nous rejetons l’amendement sur l’article d’équilibre,

ce que l'on a fait l'année dernière. Dans ce cas on repart en seconde partie avec l'article d'équilibre de l'Assemblée nationale.

M. Philippe Dallier. – Après 45 heures de débats, même s'il faut un peu de temps pour clarifier les chiffres, la première solution serait préférable.

M. Vincent Éblé, président. – Donnons le temps au rapporteur général de rédiger son amendement.

Projet de loi de finances pour 2020 – Examen du sous-amendement à l'amendement I-1268

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous venons de travailler sur deux points. Tout d'abord, nous avons corrigé plusieurs chiffrages effectués par le Gouvernement concernant l'amendement de coordination à l'article d'équilibre. Ensuite, nous avons aussi tenu compte de deux amendements adoptés par le Sénat mais que le Gouvernement n'a pas chiffrés. Ainsi pour ne reprendre que les principales modifications, l'amendement du Fonds de péréquation de la taxe professionnelle était chiffré à 139 millions d'euros alors qu'en réalité il n'avait pas d'impact de solde. Nous chiffrons l'amendement sur les exonérations de taxe professionnelle à 748 millions d'euros. L'amendement sur les donations aux petits enfants était chiffré à 400 millions d'euros, alors que le coût total de l'abattement actuel est de 190 millions d'euros, ce qui n'était pas cohérent. Pour l'amendement sur le Loto du patrimoine, le Gouvernement avait inclus qu'on procédait à une exonération de TVA, ce qui n'est pas le cas. Le coût de l'amendement de revalorisation des recettes de foncier bâti pour tenir compte de l'« année blanche » ne s'applique qu'à partir de 2022, il n'a donc évidemment aucun impact sur le solde de l'exercice 2020. L'amendement sur la suppression de la reprise financière aux régions représente 11 millions d'euros et concerne uniquement la prime d'apprentissage, alors que le Gouvernement a tout intégré. Deux autres amendements significatifs adoptés par le Sénat n'ont pas été chiffrés, il y a tout d'abord le dispositif tendant à revenir sur le sujet mis en lumière par les « Cumex files » et celui sur la majoration de TVA pour les services en ligne. Au final nous considérons que nous sommes à 1,5 milliard d'euros de dégradation du solde du budget de l'État et non à 3,9 milliards d'euros comme l'évalue le Gouvernement.

M. Vincent Éblé, président. – Je vous propose que la commission se prononce sur ce sous-amendement et sur l'amendement du Gouvernement.

Le sous-amendement est adopté.

La commission donne un avis favorable à l'adoption de l'amendement 1268 à l'article d'équilibre sous réserve de l'adoption de son sous-amendement.

La réunion est close à 21 h 25.

Mercredi 27 novembre 2019

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » (et article 73 E), mission « Écologie, développement et mobilité durables » (et articles 76 à 76 *quinquies*), budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et comptes d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et « Transition énergétique », mission « Enseignement scolaire » (et articles 76 *septies* et 76 *octies*, mission « Sport, jeunesse et vie associative », mission « Sécurités » et compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », mission « Immigration, asile et intégration » (et articles 76 *nonies* et 76 *decies*), mission « Administration générale et territoriale de l'État » (et articles 73 B et 73 C) et missions « Pouvoirs publics », « Conseil et contrôle de l'État », « Direction de l'action du Gouvernement » et Budget annexe « publications officielles et information administrative » - Examen des amendements de séance

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons ce matin les amendements de séance sur la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » et sur l'article rattaché 73 E.

Article 38

État B

M. Marc Laménie, rapporteur spécial des crédits de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ». – Les amendements identiques n° **II-65** rectifié *bis* et **II-221** rectifié *bis* opèrent un transfert de 7 millions d'euros afin de revaloriser de deux points l'indice de la retraite du combattant. Mon avis est favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} II-65 rectifié bis et II-221 rectifié bis.

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – Je propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° **II-220** rectifié *bis*, qui opère un transfert de 4,8 millions d'euros afin d'étendre les dispositifs existants en matière d'indemnisation aux pupilles de la Nation dont les parents résistants sont morts pour la France les armes à la main et reconnus « Mort pour la France » sur les registres d'état civil.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° II-220 rectifié bis.

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – L'amendement n° **II-182** opère un transfert de 1,25 million d'euros afin d'augmenter les moyens du service militaire volontaire. Mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-182.

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-184 opère un transfert de 1 million d'euros afin d'augmenter les moyens de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre (ONEC-VG). Mon avis est favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° II-184.

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-183 opère un transfert de 1 million d'euros pour financer des actions pédagogiques et soutenir les projets mémoriels. J'y suis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° II-183.

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – Je suis favorable aux amendements identiques n°s II-46 rectifié bis et II-181 rectifié, qui opèrent un transfert de 102 725 euros pour régler définitivement la situation des membres rapatriés de nos forces supplétives en Algérie.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s II-46 rectifié ter et II-181 rectifié.

État B		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MOUILLER	II-65 rect. bis	Favorable
Mme Nathalie DELATTRE	II-221 rect. bis	Favorable
Mme Nathalie DELATTRE	II-220 rect. bis	Sagesse
Mme VAN HEGHE	II-182	Défavorable
Mme VAN HEGHE	II-184	Favorable
Mme VAN HEGHE	II-183	Favorable
Mme MICOULEAU	II-46 rect. ter	Favorable
Mme VAN HEGHE	II-181 rect.	Favorable

Article additionnel après l'article 73 E

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-185 demande un rapport du Gouvernement au Parlement. Je vous propose d'en demander le retrait et, à défaut, d'y être défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° II-185 et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après Article 73 E		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme VAN HEGHE	II-185	Demande de retrait

M. Alain Houpert. – Je remercie le rapporteur spécial. Nous avons connu plusieurs drames de militaires tués au Mali. Il semblerait que leurs enfants nés hors mariage ne puissent pas être reconnus pupilles de la Nation : qu'en est-il ? Nous, parlementaires, devrions faire avancer les choses sur ce sujet.

M. Marc Laménie, rapporteur spécial. – Je n'ai pas d'information concernant ce sujet extrêmement sensible. Peut-être relève-t-il plutôt de la mission « Défense ».

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons maintenant les amendements de séance sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables », sur les articles rattachés 76 à 76 *quinquies*, ainsi que sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et les comptes d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » et « Transition énergétique ».

Article 38

État B

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial sur les programmes « Paysages, eau et biodiversité », « Prévention des risques », « Énergie, climat et après-mines », « Service public de l'énergie » et « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » ainsi que sur les comptes d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACE) » et « Transition énergétique ». – Dès lors que la commission a décidé de rejeter les crédits de la mission, notre avis ne pourra être que défavorable à tous les amendements qui modifient lesdits crédits.

Je suis défavorable aux amendements n^{os} **II-205** rectifié et **II-224** rectifié sur le chèque énergie, **II-204** rectifié sur la prime à la rénovation énergétique, **II-202** rectifié *bis* sur les moyens de l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), **II-200** rectifié sur le maintien du plafond d'emplois du ministère à son niveau de 2019, **II-125** rectifié et **II-109** rectifié *bis* sur les réserves naturelles nationales, **II-124** rectifié sur la création de postes d'inspecteurs pour les installations classées, **II-203** rectifié sur le médiateur de l'énergie, **II-192** sur les centres de sécurité des navires (CSN), **II-199** sur le financement du plan Hydrogène par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), **II-178** rectifié sur l'entretien et la rénovation des ponts, **II-233** rectifié sur le Fonds chaleur renouvelable et **II-136** sur la remise au niveau de 2018 de la subvention pour charges de service public de l'Ademe.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} **II-205** rectifié, **II-224** rectifié, **II-204** rectifié, **II-202** rectifié *bis*, **II-200** rectifié, **II-125** rectifié, **II-109** rectifié *bis*, **II-124** rectifié, **II-203** rectifié, **II-192**, **II-199**, **II-178** rectifié, **II-233** rectifié et **II-136**.*

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial sur le programme « Expertise, information géographique et météorologie » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ». – Même si je comprends l'intention de ses auteurs, je suis défavorable à l'amendement n° **II-140** relatif aux moyens du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema).

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° **II-140**.*

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Mon avis est défavorable à l'amendement n° **II-201** relatif au plan Hydrogène de l'Ademe.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° **II-201**.*

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Mon avis est défavorable à l'amendement n° **II-141** sur la subvention pour charges de service public du Cérema, ainsi qu'à l'amendement n° **II-142** sur celle de Météo-France, où la situation est tendue, mais soutenable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s **II-141** et **II-142**.*

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Je suis défavorable aux amendements n°s **II-137** sur l'Ademe, **II-138** sur la prévention des risques technologiques et **II-139** sur la prévention des risques naturels notamment dans les Hauts-de-France.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s **II-137**, **II-138** et **II-139**.*

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial sur les programmes « Infrastructures et services de transports », « Affaires maritimes » et « Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » ainsi que sur le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ». – Je suis défavorable aux amendements n° **II-191** sur les petites lignes ferroviaires et **II-211** rectifié sur la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan (LNMP).

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s **II-191** et **II-211** rectifié.*

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Mon avis est défavorable sur les amendements n°s **II-55** rectifié sur les agences de l'eau – qui ne sont pas financées par la mission, mais par des redevances – et **II-179** sur les réserves naturelles.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s **II-55** rectifié et **II-179**.*

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – Même si j'en comprends l'idée, je suis défavorable aux amendements n°s **II-208** et **II-209**, qui créent un nouveau programme intitulé « Économie sociale et solidaire ».

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s **II-208** et **II-209**.*

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Je suis défavorable aux amendements n^{os} **II-163** rectifié *bis* sur les moyens alloués à la surveillance de la qualité de l'air, **II-206** et **II-243** rectifié *bis* sur l'Agence de sûreté nucléaire (ASN), **II-222** rectifié et **II-207** rectifié sur l'accompagnement de la fermeture des centrales à charbon, même si c'est un vrai sujet !

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} **II-163** rectifié *bis*, **II-206**, **II-243** rectifié *bis*, **II-222** rectifié et **II-207**.*

État B		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. COURTEAU	II-205 rect.	Défavorable
M. GREMILLET	II-224 rect.	Défavorable
M. COURTEAU	II-204 rect.	Défavorable
M. COURTEAU	II-199	Défavorable
M. MAUREY	II-178 rect.	Défavorable
M. GREMILLET	II-223 rect.	Défavorable
Mme Martine FILLEUL	II-136	Défavorable
Mme PRÉVILLE	II-140	Défavorable
M. COURTEAU	II-201	Défavorable
Mme Martine FILLEUL	II-138	Défavorable
Mme Martine FILLEUL	II-137	Défavorable
Mme PRÉVILLE	II-141	Défavorable
Mme Martine FILLEUL	II-139	Défavorable
Mme PRÉVILLE	II-142	Défavorable
M. COURTEAU	II-200 rect.	Défavorable
M. DAUNIS	II-208	Défavorable
M. DAUNIS	II-209	Défavorable
Mme SOLLOGOUB	II-55 rect.	Défavorable
M. JACQUIN	II-191	Défavorable

M. COURTEAU	II-202 rect. bis	Défavorable
M. CABANEL	II-211 rect.	Défavorable
M. GREMILLET	II-222 rect.	Défavorable
M. COURTEAU	II-207 rect. bis	Défavorable
M. PIEDNOIR	II-163 rect. bis	Défavorable
M. DANTEC	II-125 rect.	Défavorable
M. RAPIN	II-109 rect. bis	Défavorable
Mme SCHILLINGER	II-179	Défavorable
M. DANTEC	II-124 rect.	Défavorable
M. COURTEAU	II-206	Défavorable
M. LONGEOT	II-243 rect. bis	Défavorable
M. COURTEAU	II-203 rect.	Défavorable
M. GILLÉ	II-192	Défavorable

Articles additionnels après l'article 76

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Je suis défavorable aux amendements n^{os} **II-197** sur la restriction de l'utilisation du chèque énergie, **II-172** rectifié sur l'évaluation annuelle du chèque énergie – arrêtons de multiplier les rapports ! – ; aux amendements identiques **II-150** rectifié et **II-234** rectifié sur les installations photovoltaïques, aux amendements identiques **II-149** rectifié et **II-233** rectifié portant sur la modulation des compléments de rémunération en fonction du critère géographique, ainsi qu'aux amendements **II-171** rectifié *bis* sur l'arrêt des subventions publiques aux énergies fossiles d'ici à 2025, **II-167** rectifié sur la fixation du montant de la prime à la rénovation énergétique par les régions, **II-128** et **II-190** tendant à demander des rapports du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre du plan d'investissement climat.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} **II-197**, **II-172** rectifié, **II-150** rectifié, **II-234** rectifié, **II-149** rectifié, **II-233** rectifié, **II-171** rectifié *bis*, **II-167** rectifié, **II-128** et **II-190**.*

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'amendement n^o **II-194** demande un rapport du Gouvernement sur l'opportunité pour l'État de s'endetter pour financer les dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIFT). J'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-194.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-195 demande un rapport au Gouvernement sur les subventions publiques aux énergies fossiles. J'y suis défavorable.

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

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-196 demande un rapport sur l'extension de l'assiette de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Il existe déjà des rapports, notamment ceux du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO). J'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-196.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-188 demande également un rapport. J'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-188.

Mme Christine Lavarde, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-129 demande un rapport au Gouvernement sur l'opportunité de créer un établissement public « Routes de France » à l'échéance des concessions, en 2032. J'y suis défavorable, ainsi qu'aux amendements identiques n^{os} II-174 rectifié et II-212, dont l'objet est proche.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} II-129, II-174 rectifié et II-212.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Je suis défavorable à l'amendement n° II-143, qui demande un rapport au Gouvernement sur l'évolution des effectifs des opérateurs agissant dans le champ de la biodiversité, ainsi qu'aux amendements identiques n^{os} II-151 rectifié et II-235 rectifié sur les éoliennes.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} II-143, II-151 rectifié et II-235 rectifié.

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – Je suis défavorable à l'amendement n° II-189 sur la demande de rapport sur la rénovation thermique des bâtiments et je suis défavorable à l'amendement n° II-193, qui demande encore un rapport.

La commission demande le retrait de l'amendement n° II-189 et émet un avis défavorable à l'amendement n° II-193.

Article additionnel après Article 76		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. COURTEAU	II-197	Défavorable
M. LAFON	II-172 rect.	Défavorable

Mme LIENEMANN	II-150 rect.	Défavorable
M. JOMIER	II-234 rect.	Défavorable
Mme LIENEMANN	II-149 rect.	Défavorable
M. JOMIER	II-233 rect.	Défavorable
Mme LIENEMANN	II-151 rect.	Défavorable
M. JOMIER	II-235 rect.	Défavorable
M. LAFON	II-167 rect.	Défavorable
M. GONTARD	II-128	Défavorable
M. BÉRIT-DÉBAT	II-190	Défavorable
M. JACQUIN	II-194	Défavorable
M. LAFON	II-171 rect. bis	Défavorable
M. JACQUIN	II-195	Défavorable
M. JACQUIN	II-196	Défavorable
M. BÉRIT-DÉBAT	II-188	Défavorable
M. GONTARD	II-129	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	II-174 rect.	Défavorable
M. JACQUIN	II-212	Défavorable
Mme PRÉVILLE	II-143	Défavorable
M. Joël BIGOT	II-189	Défavorable
M. MONTAUGÉ	II-193	Défavorable

Article 76 bis

M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial. – L'amendement n° *II-127* prévoit l'abandon du projet de Charles-de-Gaulle Express. Le préfet de région a déjà rendu un rapport pour décaler ce projet pour permettre la rénovation du RER B. Le débat a eu lieu, notamment au Parlement, et on ne revient pas sur une décision déjà prise : je suis donc défavorable à cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-127.

Article 76 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme ASSASSI	II-127	Défavorable

Article additionnel après l'article 76 quinquies

M. Jean-François Husson, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-66 demande un rapport. J'en demande le retrait, sinon défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° II-66.

Article additionnel après Article 76 quinquies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SOL	II-66	Défavorable

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons les amendements de séance sur la mission « Enseignement scolaire » et sur les articles rattachés 76 septies et 76 octies.

Article 38

État B

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial des crédits de la mission « Enseignement scolaire ». – L'amendement n° II-155 prévoit une compensation des charges des collectivités liées à l'instruction obligatoire dès trois ans. Cette compensation est déjà prévue à l'article 17 de la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance. Je propose donc à la commission de demander le retrait de cet amendement et, à défaut, d'émettre un avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° II-155 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Je suis défavorable à l'amendement n° II-88 rectifié, qui augmente les effectifs de l'enseignement secondaire ; il est contraire aux positions de notre commission, qui préconise que nous nous rapprochions des moyennes observées dans l'OCDE. Pour les mêmes raisons, je suis également défavorable à l'amendement n° II-101 rectifié bis.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s II-88 rectifié et II-101 rectifié bis.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Les amendements n°s II-103 rectifié et II-110 visent à rétablir les crédits des fonds sociaux à leur niveau de 2019. Le Gouvernement s'est engagé dans une louable opération de sincérisation en proposant d'utiliser les reliquats non consommés dans les établissements. Si les fonds venaient à manquer, ils seraient rétablis l'an prochain. Je suis donc défavorable à ces deux amendements.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} II-103 rectifié et II-110.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – Les gouvernements successifs ont mené une politique active, qui est en train de porter ses fruits, sur la déprécarisation des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), lesquels sont progressivement titularisés. Avis défavorable à l’amendement n^o II-153, qui méconnaît cette politique.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o II-153.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial. – L’amendement n^o II-47 rectifié instaure une subvention au Mémorial de la Shoah à Paris. Nous partageons tous le devoir de mémoire et il existe déjà une subvention, modeste, portée par la mission « Direction de l’action du Gouvernement ». La France est une terre de mémoire et nous risquons donc de créer un précédent : je vous propose de demander l’avis du Gouvernement.

Les amendements n^{os} II-89 rectifié et II-102 rectifié prévoient de créer des postes de médecins scolaires. On constate de vraies difficultés pour recruter ainsi qu’un changement de comportement des familles. Je ne suis pas spontanément favorable à cette création de postes. Ici encore, je vous propose de demander l’avis du Gouvernement.

Les amendements n^{os} II-154 et II-86 rectifié visent notamment à revenir sur les suppressions de postes prévues pour l’enseignement technique et agricole. Les effectifs d’élèves n’ont pas progressé, et les effectifs de personnels sont au niveau de 2017, ce qui me semble acceptable. Je propose que nous demandions l’avis du Gouvernement afin d’obliger le ministre Jean-Michel Blanquer, qui porte un regard distrait sur l’enseignement agricole comme tous ses prédécesseurs, à prendre position et à améliorer la cohérence gouvernementale.

Sur l’amendement n^o II-158 relatif à l’enseignement agricole, je propose également de demander l’avis du Gouvernement.

La commission demande l’avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} II-47 rectifié, II-89 rectifié, II-102 rectifié, II-154, II-86 rectifié et II-58.

État B		
Auteur	N ^o	Avis de la commission
Mme BRULIN	II-155	Demande de retrait
Mme Nathalie DELATTRE	II-88 rect.	Défavorable
Mme LABORDE	II-101 rect. bis	Défavorable
Mme LABORDE	II-103 rect.	Défavorable
M. MAGNER	II-110	Défavorable
Mme BRULIN	II-153	Défavorable

Mme MORHET-RICHAUD	II-47 rect.	Avis du Gouvernement
Mme JOUVE	II-89 rect.	Avis du Gouvernement
Mme LABORDE	II-102 rect.	Avis du Gouvernement
Mme BRULIN	II-154	Avis du Gouvernement
Mme Nathalie DELATTRE	II-86 rect.	Avis du Gouvernement
Mme BRULIN	II-158	Avis du Gouvernement

Article 38

État B

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

M. Éric Jeansannetas, rapporteur spécial de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». – Les amendements n^{os} **II-312** et **II-313** prévoient de prélever des crédits sur l'action n° 6 « Service national universel (SNU) » du programme 163 « Jeunesse et vie associative », l'un pour revaloriser le Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA), l'autre pour renforcer le programme 219 « Sport ».

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} **II-312** et **II-313**.*

État B		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BRULIN	II-312	Défavorable
Mme BRULIN	II-313	Défavorable

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons les crédits de la mission « Sécurités » et du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

Article 38

État B

M. Philippe Dominati, rapporteur spécial de la mission « Sécurités ». – L'amendement n° **II-314** de Mme Delattre consiste à transférer 1,5 million d'euros de crédits affectés à la sécurité routière vers les fonds destinés à la surveillance des pages : transfert de l'action n° 2 « Démarches interministérielles et communication » du programme 207 « Sécurité et éducation routière » vers l'action n° 2 « Sécurité et paix publiques » du programme 176 « Police nationale ».

Je propose un avis défavorable pour deux raisons. Tout d'abord, la sécurité des plages est de plus en plus transférée aux collectivités territoriales. Ce n'est pas une mission régaliennne. En réalité, l'État se déleste progressivement de cette mission. De plus, le fait de stocker des armes dans les cabanons de plage pose problème, car une surveillance est nécessaire auprès de celles-ci.

Ensuite, retirer des crédits à la sécurité routière pour assurer la sécurité des plages ne paraît pas opportun. La source choisie n'est pas bonne. Je propose donc un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°II-314.

État B		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Nathalie DELATTRE	II-314 rect.	Défavorable

Article 40

État D

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ». – L'amendement n°II-308 vise à transférer tous les crédits destinés à la rénovation du parc « radars » sur d'autres attributions. Cela revient à sacrifier la poule aux œufs d'or. Si nous n'implantons plus de radars, nous aurons du mal à en répartir les recettes ! Un tel système risque de ne pas durer longtemps. Avis défavorable.

M. Vincent Éblé, président. – Avant de répartir les recettes, il faut assumer la dépense !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°II-308.

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial. – Les amendements n^{os} II-272 et II-273 procèdent du même esprit, pour des montants de crédits transférés moins importants que l'amendement précédent, mais de toute façon supérieurs au budget d'investissement consacré aux radars. L'idée est de prélever des crédits sur le poste dédié à l'équipement radars pour les orienter, par exemple, vers les collectivités locales pour l'amélioration des routes. Mais cela ne me semble pas une bonne solution.

Je préconise, pour ma part, une refonte complète de l'architecture du CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », laquelle présente comme inconvénient d'avoir deux sources de financement qui s'entrecroisent dans les affectations. Le schéma d'origine fourni par les services de l'État est totalement incompréhensible. C'est pourquoi je me suis efforcé de le retraduire par un schéma en râteau dans mon rapport.

Sur l'ensemble de ces recettes, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) apparaît comme une variable d'ajustement. Les volumes qui lui sont destinés varient en effet de un à trois. Cela me semble totalement malsain. Cette structure est liée à l'équipement et aux investissements routiers, ferroviaires, et relatifs aux voies

navigables de long terme, programmés dans la durée. Proposer de la financer à l'aide d'une variable d'ajustement de recettes aléatoires ne semble donc structurellement pas satisfaisant. Mais c'est une remise en cause de l'ensemble de l'architecture qui serait nécessaire. La Cour des comptes a déjà formulé une préconisation en ce sens, restée jusqu'à présent sans effet.

Les modifications internes proposées par les amendements ne sont pas recevables. Je propose donc un avis défavorable sur l'ensemble de ces amendements.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} II-272 et II-273.

État D		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. RAISON	II-308 rect.	Défavorable
M. FOUCHÉ	II-272 rect.	Défavorable
M. FOUCHÉ	II-273 rect.	Défavorable

Articles additionnels avant l'article 83

M. Jean-Marc Gabouty, rapporteur spécial. – Les amendements n^{os} II-307 et II-309 procèdent du même esprit que les précédents, en prélevant des crédits sur l'action n° 1 du programme « Désendettement de l'État ». Je propose également un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement aux amendements n^{os} II-307 et II-309.

Article additionnel avant l'article 83		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. RAISON	II-307 rect.	Défavorable
M. RAISON	II-309 rect.	Défavorable

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » et des articles 76 *nonies* et 76 *decies* rattachés.

Article 38

État B

M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial de la mission « Immigration, asile et intégration ». – L'amendement n° II-49 vise à renforcer les crédits consacrés à la lutte contre l'immigration irrégulière. Nous souscrivons parfaitement à la philosophie portée par cet amendement. Toutefois, une difficulté se présente dans la mesure où nous appelons à

rejeter l'ensemble de cette mission. Déposer des amendements au sein de celle-ci soulève donc un problème de cohérence. Je vous propose donc une demande de retrait, sinon de rejet.

La commission demande le retrait de l'amendement n° II-49 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial. – Par ailleurs, plusieurs amendements portés par Mme Benbassa visent à diminuer les crédits affectés à la lutte contre l'immigration irrégulière. Ces amendements proposant le renforcement de l'accueil et de l'accompagnement partent certes d'une bonne intention, mais la philosophie qui les sous-tend pose problème puisqu'elle revient à diminuer encore davantage des crédits déjà notoirement sous-évalués depuis des années.

Je vous invite donc à rejeter ces amendements.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s II-318, II-316, II-319 et II-317.

M. Sébastien Meurant, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-310 de M. Leroy vise à lutter contre le « benchmark de l'asile » selon des termes qui ont été entendus et qui s'opère entre la France et l'Allemagne, celle-ci versant une aide moins élevée aux demandeurs d'asile que celle octroyée par la France.

Comme nous appelons à rejeter en bloc cette mission, il est difficile, par souci de cohérence, d'y insérer des amendements de crédits. Je vous propose donc une demande de retrait ou un avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n°II-310 et, à défaut, y sera défavorable.

État B		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. KAROUTCHI	II-49 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	II-318	Défavorable
M. Henri LEROY	II-310 rect.	Demande de retrait
Mme BENBASSA	II-316	Défavorable
Mme BENBASSA	II-319 rect.	Défavorable
Mme BENBASSA	II-317	Défavorable

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » et des articles 73 B et 73 C rattachés.

Article 38**État B**

M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». – L'amendement n° **II-216** rectifié vise à mobiliser un peu plus de 10 millions d'euros de crédits budgétaires pour financer les actions d'information du public sur la procédure de référendum d'initiative partagée (RIP) relatif à Aéroports de Paris (ADP). Or rien n'est prévu constitutionnellement pour la période préréférendaire, les signatures requises devant être réunies pour que le référendum ait bien lieu. Je vous propose donc le rejet de cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°II-126.

État B		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. KANNER	II-126 rect.	Défavorable

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons les crédits des missions « Pouvoirs publics », « Conseil et contrôle de l'État », « Direction de l'action du Gouvernement » et du budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

Article 38 (crédits de la mission « Pouvoirs publics »)**État B**

M. Jérôme Bascher, rapporteur spécial de la mission « Pouvoirs publics ». – L'amendement n° **II-50** de M. Masson vise à supprimer les crédits affectés à la chaîne Public Sénat. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-50.

État B		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MASSON	II-50	Défavorable

Article 38 (crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État »)**État B**

M. Vincent Éblé, président. – Aucun amendement n'a été déposé sur la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

Article 38 (crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement »)

État B

M. Michel Canévet, rapporteur spécial de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». – Je vous avais proposé un amendement visant à réduire de 3,1 millions d'euros les crédits de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », qui avait été adopté.

Le rapporteur pour avis de la commission des lois, M. Leconte, propose au contraire au moyen de trois amendements d'augmenter ces crédits. La première augmentation de 1,4 million d'euros vise à compenser la faiblesse de leur dotation. La deuxième augmentation à hauteur de 430 000 euros a pour but de fournir des moyens supplémentaires à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) compte tenu des missions qui lui sont confiées. Et la troisième augmentation à hauteur de 350 000 euros est destinée au Défenseur des droits, M. Leconte considérant également que des moyens supplémentaires doivent lui être attribués au regard des missions qui lui sont allouées.

Ces demandes de crédits supplémentaires allant à l'inverse de l'amendement que je vous ai proposé, je vous invite à les rejeter.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} II-268, II-266 et II-267.

État B		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LECONTE	II-268	Défavorable
M. LECONTE	II-266	Défavorable
M. LECONTE	II-267	Défavorable

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-95 de M. Bascher prévoit de réduire les crédits de l'action n° 1 « Coordination du travail gouvernemental », plus spécifiquement ceux qui sont consacrés au service d'information du Gouvernement (SIG), de 677 000 euros, cette proposition étant dédiée à la diminution de 10 équivalents temps plein travaillés (ETPT) des effectifs de ce service

J'aurais pu être favorable à une diminution de cinq emplois des effectifs de ce service. Cela correspondrait à l'augmentation prévue l'année prochaine. Mais aller jusqu'à dix me semble excessif. De ce fait, en l'absence d'un sous-amendement allant dans ce sens, j'émettrai un avis défavorable.

M. Jérôme Bascher. – Je modifierai donc mon amendement en ce sens.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° II-95, sous réserve de sa rectification.

La réunion est close à 10 h 25.

Vendredi 29 novembre 2019

- Présidence de Mme Christine Lavarde, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Action extérieure de l'État » (et article 73 A), mission « Aide publique au développement » et compte d'affectation spéciale « Prêts à des États étrangers » (et article 73 D), mission « Santé » (et articles 78 *duodecies* à *sexdecies*), mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et articles 78 *octodecies* à 78 *vicies*), mission « Recherche et enseignement supérieur » (et articles 76 *sexdecies* et 76 *septdecies*) – Examen des amendements de séance

Mme Christine Lavarde, présidente. – Nous examinons ce matin les amendements de séance sur la mission « Action extérieure de l'État » et l'article rattaché 73 A.

Article 38

État B

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ». – L'amendement n° II-375 prévoit de réaffecter la majeure partie des crédits – 18 des 26 millions d'euros – que la France consacre au titre de sa participation à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), vers la diplomatie culturelle. Il ne me semble pas raisonnable de sortir de l'OTAN par le biais d'un tel amendement. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-375

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ». – Mon avis est défavorable sur l'amendement n° II-438.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-438.

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial. – Je propose de demander le retrait de l'amendement n° II-440 rectifié et, à défaut, j'y serai défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° II-440 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial. – Je suis défavorable aux amendements n°s II-374 et II-439.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s II-374 et II-439.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Mon avis est défavorable sur l'amendement n° II-442.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-442.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Je propose de demander le retrait de l'amendement n° II-437 et, à défaut, j'y serai défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° II-437 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial. – Je suis défavorable à l'amendement n° II-441.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-441.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-132 rectifié prévoit de réduire les crédits consacrés aux ambassadeurs thématiques itinérants. **Je vous propose un avis de sagesse**, sous réserve de rectification : il conviendrait de limiter la réduction des crédits à 1 million d'euros – au lieu des 5 proposés –, car l'enveloppe sur laquelle porte cette réduction n'est que de 2 millions d'euros.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° II-132 rectifié, sous réserve de rectification.

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial. – Je suis défavorable à l'amendement n° II-112 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-112 rectifié.

État B		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PRUNAUD	II-375	Défavorable
Mme LEPAGE	II-438	Défavorable
M. LECONTE	II-440 rect.	Demande de retrait
Mme PRUNAUD	II-374	Défavorable
Mme LEPAGE	II-439	Défavorable
Mme CONWAY- MOURET	II-442	Défavorable
Mme LEPAGE	II-437	Demande de retrait
Mme CONWAY- MOURET	II-441	Défavorable
Mme Nathalie GOULET	II-132 rect. ter	Sagesse si rectifié
M. CADIC	II-112 rect.	Défavorable

Articles additionnels avant l'article 73 A

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial. – Je propose un avis de sagesse sur l'amendement n° **II-443**.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° **II-443**.*

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Je demande le retrait de l'amendement n° **II-131** rectifié *bis*, et, à défaut, j'y serai défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° **II-131** rectifié *bis* et, à défaut, y sera défavorable.*

Article additionnel avant Article 73 A		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. TEMAL	II-443	Sagesse
Mme Nathalie GOULET	II-131 rect. bis	Demande de retrait

Mme Christine Lavarde, présidente. – Nous examinons les amendements de séance sur la mission « Aide publique au développement », le compte d'affectation spéciale « Prêts à des États étrangers » et l'article rattaché 73 D.

Article 38

État B

M. Yvon Collin, rapporteur spécial des crédits de la mission « Aide publique au développement » et du compte d'affectation spéciale « Prêts à des États étrangers ». – Compte tenu de la position de la commission, qui a rejeté les crédits de la mission, je demande le retrait des amendements n°^{os} **II-376**, qui rééquilibre l'aide publique au développement au profit des pays les moins avancés, **II-445**, qui réaffecte 100 millions d'euros au profit des dons projets, **II-377** et **II-444**.

*La commission demande le retrait des amendements n°^{os} **II-376**, **II-445**, **II-377** et **II-444**.*

État B		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PRUNAUD	II-376	Demande de retrait
Mme LEPAGE	II-445	Demande de retrait
Mme PRUNAUD	II-377	Demande de retrait
Mme LEPAGE	II-444	Demande de retrait

Mme Christine Lavarde, présidente. – Nous examinons les amendements de séance sur la mission « Santé » et les articles rattachés 78 *duodecies* à *sexdecies*.

Article 38**État B**

M. Alain Joyandet, rapporteur spécial des crédits de la mission « Santé ». – Je suis favorable aux amendements n^{os} **II-474** et **II-475**.

*La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} **II-474** et **II-475**.*

M. Alain Joyandet, rapporteur spécial. – Je demande le retrait des amendements n^{os} **II-135** rectifié et **II-451** rectifié.

*La commission demande le retrait des amendements n^{os} **II-135** rectifié et **II-451** rectifié.*

M. Alain Joyandet, rapporteur spécial. – Je vous propose de demander l’avis du Gouvernement sur les amendements identiques n^{os} **II-452** et **II-469** rectifié.

*La commission demande l’avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} **II-452** et **II-469** rectifié.*

État B		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SAVARY	II-474	Favorable
M. SAVARY	II-475	Favorable
Mme DOINEAU	II-135 rect.	Demande de retrait
M. ANTISTE	II-451 rect.	Demande de retrait
M. TISSOT	II-452	Avis du Gouvernement
M. DUPLOMB	II-469 rect.	Avis du Gouvernement

Article 78 duodecies

M. Alain Joyandet, rapporteur spécial. – Mon avis est défavorable sur l’amendement n° **II-419**.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° **II-419**.*

M. Alain Joyandet, rapporteur spécial. – Je demande le retrait de l’amendement n° **II-364** rectifié, au profit de l’amendement de la commission n° **II-37**.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° **II-364** rectifié.*

Article 78 duodecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. JOMIER	II-419	Défavorable
M. BONNECARRÈRE	II-364 rect.	Demande de retrait

Article 78 terdecies

M. Alain Joyandet, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-420 est identique à celui de la commission n° II-38, j'y suis donc favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° II-420.

Article 78 terdecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. JOMIER	II-420	Favorable

Article 78 sexdecies

M. Alain Joyandet, rapporteur spécial. – Je retirerai l'amendement de la commission n° II-40 en séance.

Mme Christine Lavarde, présidente. – Nous examinons les amendements de séance sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et les articles rattachés 78 octodecies à 78 vicies.

Article 38

État B

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». – L'amendement II-657 abonde les crédits de la lutte contre les violences faites aux femmes de 1 million d'euros. Ces crédits ont en effet diminué de 500 000 euros en loi de finances initiale pour 2019 puis dans le présent projet de loi de finances pour 2020. Or les associations ont besoin d'être soutenues face à l'afflux sans précédent des demandes.

L'amendement II-657 est adopté.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – L'amendement n° II-465 rectifié *ter* abonde les crédits consacrés au handicap et à la dépendance de 360 millions d'euros. C'est un amendement d'appel auquel je suis favorable, mais mon collègue rapporteur spécial Arnaud Bazin m'a fait savoir que son avis était défavorable, car il s'agit d'une coordination avec une mesure qui n'a pas été votée.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° II-465 rectifié *ter*.*

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Nous vous proposons d'émettre un avis favorable à l'amendement n° **II-82**, qui crée un nouveau programme budgétaire consacré aux mineurs non accompagnés.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° **II-82**.*

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – L'amendement n° **II-462** majore les crédits de 1,7 million d'euros afin de créer dix postes de conseillers sociaux dans les ambassades à l'étranger. Nous vous proposons d'émettre un avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° **II-462**.*

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Nous vous proposons d'émettre un avis favorable à l'amendement n° **II-406** rectifié.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° **II-406** rectifié.*

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Nous vous proposons d'émettre un avis de sagesse sur l'amendement n° **II-466** rectifié *ter*.

*La commission émet un avis de sagesse à l'amendement n° **II-466** rectifié *ter*.*

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Nous vous proposons d'émettre un avis défavorable à l'amendement n° **II-463**.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° **II-463**.*

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Nous vous proposons d'émettre un avis favorable à l'amendement n° **II-83**.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° **II-83**.*

État B		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. TOURENNE	II-465 rect. ter	Défavorable
M. MOILLER	II-82	Favorable
M. LECONTE	II-462	Défavorable
M. GAY	II-406 rect.	Favorable
Mme TAILLÉ- POLIAN	II-466 rect. ter	Sagesse
Mme SCHILLINGER	II-463	Défavorable
M. MOILLER	II-83	Favorable

Article 78 octodécies

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Nous vous proposons d'émettre un avis favorable à l'amendement n° **II-583**.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° **II-583**.*

Article 78 octodécies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	II-583	Favorable

Article 78 novodécies

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Nous vous proposons d'émettre un avis favorable à l'amendement n° **II-84** rectifié.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° **II-84** rectifié.*

Article 78 novodécies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MOILLER	II-84 rect.	Favorable

Mme Christine Lavarde, présidente. – Nous examinons les amendements de séance sur la mission « Recherche et enseignement supérieur » et les articles rattachés 76 *sexdecies* et 76 *septdecies*.

Article 38**État B**

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Je vous propose d'émettre un avis défavorable aux amendements n^{os} **II-380**, **II-379**, **II-405**, **II-476** rectifié, **II-460** et **II-381**.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} **II-380**, **II-379**, **II-405**, **II-476** rectifié, **II-460** et **II-381**.*

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Je vous propose de demander l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} **II-567** et **II-382**.

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} **II-567** et **II-382**.*

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Je vous propose de demander le retrait des amendements n^{os} **II-418** rectifié, **II-427** rectifié et **II-368**.

*La commission demande le retrait des amendements n^{os} **II-418** rectifié, **II-427** rectifié et **II-368**.*

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Je vous propose d'émettre un avis défavorable à l'amendement n° **II-378**.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° **II-378**.*

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Je demande le retrait des amendements n°s **II-404** rectifié et **II-105** rectifié.

*La commission demande le retrait des amendements n°s **II-404** rectifié et **II-105** rectifié.*

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Je vous propose d'émettre un avis défavorable à l'amendement n° **II-383**.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° **II-383**.*

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Je demande le retrait de l'amendement n° **II-289** rectifié *bis*.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° **II-289** rectifié *bis*.*

État B		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. OUZOULIAS	II-380	Défavorable
M. OUZOULIAS	II-379	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	II-405	Défavorable
M. CANEVET	II-476 rect.	Défavorable
M. MOGA	II-460	Défavorable
M. OUZOULIAS	II-381	Défavorable
Mme Sylvie ROBERT	II-567	Avis du Gouvernement
M. OUZOULIAS	II-382	Défavorable
M. RAISON	II-418 rect.	Demande de retrait
M. DAUDIGNY	II-427 rect.	Demande de retrait
M. GREMILLET	II-368	Demande de retrait
M. OUZOULIAS	II-378	Demande de retrait
Mme BERTHET	II-404 rect.	Demande de retrait
M. LELEUX	II-105 rect.	Demande de retrait

M. OUZOULIAS	II-383	Défavorable
M. POADJA	II-289 rect. bis	Demande de retrait

Article additionnel avant l'article 76 sexdecies

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Je demander le retrait de l'amendement n° **II-389** rectifié.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° **II-389** rectifié.*

Article additionnel avant Article 76 sexdecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	II-389 rect.	Défavorable

Article additionnel après l'article 76 sexdecies

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – L'amendement n° **II-470** rectifié est relatif à la dette d'une université que Bercy refuser d'apurer. Je vous propose de demander l'avis du Gouvernement, qui pourrait y être favorable.

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° **II-470** rectifié.*

Article additionnel après Article 76 sexdecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. KERN	II-470 rect. bis	Avis du Gouvernement

Article additionnel après l'article 76 septdecies

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Je demande le retrait de l'amendement n° **II-391** rectifié.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° **II-391** rectifié.*

Article additionnel après Article 76 septdecies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BERTHET	II-391 rect.	Demande de retrait

La réunion est close à 9 h 15.

COMMISSION DES LOIS**Mardi 26 novembre 2019****- Présidence de Mme Catherine Di Folco, vice-présidente -***La réunion est ouverte à 9 h 30***Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Relations avec les collectivités territoriales » – Examen du rapport pour avis**

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Mes chers collègues, je vous prie de bien vouloir excuser l'absence du président Philippe Bas.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020, nous examinons ce matin le rapport pour avis de M. Loïc Hervé sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – Il me revient de nouveau la charge de vous présenter les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », un exercice frustrant dans la mesure où l'essentiel semble, cette année, se jouer ailleurs que sur cette mission, dont la stabilité ne doit cependant pas conduire à diminuer notre vigilance.

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales augmenteront de 3,8 milliards d'euros par rapport à 2019 ; de même, les concours financiers progresseront de 576 millions d'euros. Certes, cette hausse est principalement due au dynamisme de la TVA affectée aux régions – elle connaît une augmentation de 128 millions d'euros – et à la progression de l'investissement des collectivités territoriales, ce qui conduit mécaniquement à une hausse du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) de l'ordre de 351 millions d'euros.

De quoi les collectivités auraient-elles à se plaindre, pourrait-on se demander ? La mission « Relations avec les collectivités territoriales » offre malheureusement quelques exemples des stratégies de recentralisation mises en œuvre aujourd'hui par l'État. Alors que la réforme de la fiscalité locale dénote une défiance mutuelle entre l'État et les collectivités territoriales, la mission consacrée à leurs relations ne laisse pas entrevoir de signes d'amélioration dans un futur proche...

Comme vous le savez, cette mission ne regroupe qu'une faible partie des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, à savoir 7,8 % d'entre eux. L'essentiel de ces concours est effectivement composé de divers prélèvements sur recettes ainsi que de la part de TVA affectée aux régions. Les crédits de la mission s'élèveront à 3,81 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 3,45 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) : ils connaissent une baisse nette de 2,1 % des AE qui est due, il est vrai, à des mesures de périmètre.

Pour mémoire, cette mission, qui regroupe un ensemble hétéroclite de dotations de fonctionnement et d'investissement, est composée de deux programmes d'inégale importance : le programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements », qui représente l'écrasante majorité des crédits de la mission, avec

3,58 milliards d'euros en AE, et le programme 122 « Concours spécifiques et administration », qui totalise 235 millions d'euros en AE. Le programme 119 rassemble des dotations de fonctionnement et d'investissement, parmi lesquelles les dotations générales de décentralisation (DGD), qui ne représentent pas moins de 1,55 milliard d'euros, réparti entre les différents échelons, et qui resteront gelées à leur niveau de 2009.

Le principe de compensation a présidé au mouvement de décentralisation dès 1983, avant d'être consacré par la Constitution à l'occasion de la réforme constitutionnelle de 2003 : l'article 72-2 de la Constitution prévoit que « tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ». La DGD permet donc, parmi d'autres circuits financiers tels que l'attribution du produit d'un prélèvement sur recettes ou le transfert d'une part d'un impôt national, de remplir une obligation constitutionnelle de l'État envers les collectivités.

Gelée à son niveau de 2009 en euros courants, cette dotation a perdu près de 11 % de sa valeur en euros constants en raison de l'inflation. Le Gouvernement met régulièrement en avant la règle du « coût historique », selon laquelle l'État ne serait tenu de compenser un transfert de compétences qu'à hauteur de ce que son exercice lui coûtait à la date du transfert. Pourtant, à moins d'admettre la diminution perpétuelle des moyens alloués à l'exercice des compétences transférées par l'État aux collectivités, cet argument est rendu invalide par l'érosion monétaire.

Surtout, le Conseil constitutionnel lui-même reconnaît que l'argument du « coût historique » est insatisfaisant. Dans le commentaire sur sa décision du 13 janvier 2005, il rappelle ainsi la vertu de l'équilibre trouvé par le constituant : certes, « les dispositions du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution n'imposent pas que les charges transférées (qui peuvent connaître une dynamique propre) soient intégralement couvertes en permanence, après le transfert », mais « elles impliquent que, si les ressources de compensation venaient à diminuer en euros constants, il appartiendrait à l'État de maintenir un niveau de ressources équivalant à celui qu'il consacrait à l'exercice des compétences avant leur transfert ». Nous sommes aujourd'hui loin du compte, et il est permis de douter de la constitutionnalité du gel sans cesse renouvelé de la DGD.

Le programme 119 regroupe par ailleurs diverses dotations de soutien à l'investissement local, qui ne progressent pas. Ce soutien est concentré sur les projets portés par les communes et leurs groupements : les dotations perçues par le bloc communal représentent 1,82 milliard d'euros, soit près de 90 % des dotations d'investissement. En très légère augmentation au titre des AE – de l'ordre de 0,6 % –, elles sont principalement composées de trois dotations : la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation politique de la ville (DPV) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL).

Les crédits dévolus au « soutien des projets des départements et des régions » ne financent plus que la seule dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID). Ils connaîtront en 2020 une nette baisse, de 84 millions d'euros en AE, destinée à ramener la DSID au niveau de la dotation globale d'équipement (DGE) de 2018, après une année 2019 marquée par une surdotation ponctuelle. Cette stabilité en valeur pose problème au regard des prévisions d'inflation et constitue une baisse en euros constants de 1,1 % de cette dotation.

Le programme 122 « Concours spécifiques et administration » agrège des crédits aux objectifs variés. Il finance des aides exceptionnelles aux collectivités locales, diverses

dotations à destination de certaines collectivités d'outre-mer, ainsi qu'une part des dépenses de fonctionnement de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et des institutions qui y sont associées. Son examen appelle trois remarques.

Premièrement, l'extinction du fonds d'aide aux collectivités territoriales accueillant des rassemblements ponctuels d'une exceptionnelle importance – il était doté de 2 millions d'euros en 2019 – ne semble pas en phase avec les remontées de terrain que nous connaissons tous. Le choix de sa suppression n'aura pas laissé à ce dispositif, pour modeste qu'il soit, l'opportunité de faire la preuve de son utilité. D'ailleurs, était-il connu de ceux qui étaient chargés de sa mise en œuvre ?

Deuxièmement, le Gouvernement a de nouveau inclus au sein de ce programme un fonds d'aide de 50 millions d'euros pour la reconstruction de Saint-Martin. Avec cette aide financière évidemment indispensable, mais prélevée sur l'enveloppe des concours financiers aux collectivités territoriales, l'État manifeste encore sa solidarité avec l'argent des autres.

Troisièmement, j'aimerais attirer votre attention sur le transfert des crédits en investissement informatique de la DGCL vers la future direction du numérique du ministère de l'intérieur. La mutualisation à laquelle ce transfert correspond semble relever du bon sens et serait de nature à assurer une meilleure gestion. Toutefois, ce choix soulève plusieurs points de vigilance.

Tout d'abord, la DGCL transfère ses crédits d'investissement vers une direction du numérique qui n'est pas au sein de son ministère de tutelle, exposant ses choix d'investissement au jeu toujours complexe des arbitrages interministériels. Par ailleurs, les économies susceptibles d'être réalisées ne doivent pas l'être au détriment du développement des applications utilisées par les collectivités territoriales.

J'en viens à présent aux articles rattachés à la mission. Trois points me semblent devoir retenir notre attention : l'automatisation du FCTVA, les modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et l'attribution de certaines dotations d'investissement.

En ce qui concerne l'automatisation du FCTVA, un consensus prédomine depuis trois ans quant à la nécessité de mener à bien cette réforme. Cette automatisation devrait en effet conduire à supprimer des formalités administratives et accélérer le versement des fonds aux collectivités territoriales, tout en fiabilisant les montants prévisionnels perçus par les collectivités. Simplification, modernisation et accroissement de la lisibilité pour l'ensemble des acteurs : une telle réforme ne saurait arriver trop tôt ! Pourtant, la voilà à nouveau reportée d'un an. Ce report, qui est dommageable en soi pour une réforme attendue par les collectivités territoriales, ne doit surtout pas conduire l'État à dénaturer sa position initiale dans les discussions menées avec les associations d'élus. La nécessité, évoquée dans l'exposé des motifs de l'article 77 du projet de loi, d'un « coût nul de la réforme », semble indiquer une volonté du Gouvernement de revoir les termes de la négociation en cours sur la difficile question de l'assiette éligible. J'attire donc votre attention sur cette mesure apparemment anodine, qui pourrait fragiliser le consensus en passe d'être trouvé avec les associations d'élus sur une réforme qui n'a que trop tardé.

En ce qui concerne les modalités de répartition de la DGF, le projet du Gouvernement apporte globalement satisfaction. Il tient particulièrement compte de la

situation des communes nouvelles, en pérennisant les incitations financières à leur création. Il prend également acte de la récente évolution législative des « communes-communautés ».

Force est cependant de constater que le projet du Gouvernement ne prend pas en compte les difficultés soulevées l'année dernière par la commission des lois en ce qui concerne la dotation d'intercommunalité, notamment le coefficient d'intégration fiscale.

À la suite de la refonte de la carte intercommunale, de nombreux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, devenus extrêmement vastes, ont été conduits à restituer des compétences de proximité à leurs communes membres, elles-mêmes parfois renforcées par leur regroupement en communes nouvelles. C'est le cas, par exemple, de la communauté d'agglomération du Grand Annecy. La restitution de compétences s'étant accompagnée de celle des ressources afférentes, elle a fait baisser le coefficient d'intégration fiscale de la communauté et, par conséquent, sa dotation d'intercommunalité. En un mot, un choix de répartition des compétences guidé par le principe de subsidiarité se traduit par une perte nette de recettes pour le territoire.

Je vous proposerai donc, à nouveau, un amendement visant à faire en sorte que, en cas de baisse du coefficient d'intégration fiscale d'un EPCI à fiscalité propre, la diminution de la dotation d'intercommunalité qui en résulte vienne financer une dotation de territorialisation répartie entre les communes membres au prorata de leur population.

Enfin, les modalités de répartition des dotations d'investissement sont insuffisamment transparentes et ne permettent qu'une association très limitée des collectivités aux décisions d'attribution. Les difficultés se concentrent donc sur deux dotations : la DSID et la DSIL.

La DSID a remplacé la dotation globale d'équipement (DGE) des départements dans la loi de finances de 2019. Il est difficilement compréhensible que sa création ne se soit pas accompagnée d'une marque élémentaire de considération à l'égard des élus concernés ; je veux parler de la consultation des présidents de conseils départementaux préalablement à l'attribution des dotations. Je vous proposerai donc un amendement rendant obligatoire cette consultation, ainsi que la publication des projets ayant bénéficié d'une dotation : cette information, qui existe déjà pour la DETR et la DSIL, me semble d'intérêt public.

En ce qui concerne la DSIL, trois types de problèmes se posent : l'efficacité du système d'attribution, qui repose aujourd'hui sur les préfets de région, moins au fait des besoins locaux que les préfets de département ; l'insuffisante association des élus, auxquels le processus actuel d'attribution ne donne aucune place ; la recentralisation insidieuse induite par le « préfléchage » vers des projets labellisés « Grand plan d'investissement » ou des collectivités ayant respecté leur « contrat de Cahors ». Afin de pallier ces difficultés, je proposerai deux amendements.

Le premier, qui reprend un dispositif que la commission des lois a adopté l'année dernière, vise à « redescendre » au niveau des préfets de département l'attribution de 80 % du montant de la DSIL, les préfets de région gardant la main sur 20 % de l'enveloppe pour financer des projets structurants au niveau régional. Il prévoit également de créer une commission départementale des investissements locaux, modelée sur l'actuelle « commission DETR », dont le rôle serait de contrôler la répartition de la DETR et de la part départementale de la DSIL.

Le second encadre les modalités de la majoration du taux de subvention pour les collectivités ayant respecté leur « contrat de Cahors ». Le préfet de région ne pourrait faire usage de cette faculté qu'en cas de sous-exécution des crédits et serait tenu de motiver sa décision auprès de la commission DETR compétente, ce qui permettrait à cette dernière de s'assurer qu'aucun autre projet ne verrait ces crédits mieux employés.

Ces quelques améliorations n'éviteront pas la litanie des réformes de la fiscalité locale et ne permettront peut-être pas de redonner aux collectivités territoriales toute la visibilité sur leurs finances dont elles ont besoin. Elles auront cependant le mérite de parfaire leur information et de les associer aux décisions prises par l'État. Dans le contexte actuel, marqué par la perte de confiance dans les relations entre l'État et les collectivités territoriales, cela me semble nécessaire.

En conclusion, je vous propose de donner un avis favorable aux crédits de la mission, sous réserve de l'adoption des amendements que je vous soumettrai.

Permettez-moi enfin de remercier nos collègues ayant participé aux auditions des associations d'élus.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Merci pour ce rapport détaillé.

M. André Reichardt. – Merci pour ce rapport très intéressant. Je souscris sans réserve aux amendements qui nous ont été présentés.

Monsieur le rapporteur, vous avez parlé de l'inconstitutionnalité possible du gel à leur niveau de 2009 des dotations générales de décentralisation. Depuis toutes ces années, comment se fait-il que le Conseil constitutionnel n'ait pas été saisi pour trancher la question ? Par ailleurs, *quid* dans cette mission budgétaire de la compensation de la suppression de la réserve parlementaire ?

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Très bonne question.

M. Didier Marie. – Je remercie Loïc Hervé pour son rapport très précis. Permettez-moi de replacer l'examen de cette mission dans un cadre plus général. Le Gouvernement parle d'un renforcement du soutien financier de l'État aux collectivités territoriales, mais, à y regarder d'un peu plus près, on assiste, d'une part, à un processus d'infantilisation des collectivités territoriales et, d'autre part, à une diminution des moyens de celles-ci.

On ne peut pas évoquer cette mission sans aborder la réforme de la taxe d'habitation (TH) et ses conséquences. À cet égard, je me félicite de l'adoption de l'amendement du rapporteur général de la commission des finances qui prévoit de repousser d'une année la mise en œuvre de la compensation et de maintenir un dégrèvement permettant de mesurer l'ensemble des conséquences de cette réforme sur les dotations et les péréquations par les modifications des potentiels financiers des collectivités qu'elle implique.

Cette réforme est injuste à la fois socialement et territorialement.

Certes, nos concitoyens seront heureux de bénéficier d'un pouvoir d'achat supplémentaire, mais 5 millions d'entre eux ne paient pas la TH ; les 80 % qui l'acquittent en sont déjà, pour partie, exonérés et auront un gain moyen de 155 euros et ce sont les 20 % restants, qui en seront exonérés l'an prochain, qui bénéficieront des gains les plus importants.

Territorialement, on grave dans le marbre les difficultés connues par les territoires les plus pauvres. La commune qui a de faibles bases fiscales et des taux moyens sera compensée à l'avenir sur cette base-là, ce qui ne gomme en rien les inégalités entre les territoires. On assiste donc progressivement à une nationalisation de l'impôt local et à une remise en cause de l'autonomie fiscale et financière de nos collectivités.

La réforme de la TH a aussi des conséquences sur les départements : ceux-ci verront leur taxe foncière transférée vers le bloc communal ; cette recette sera remplacée par une fraction de la TVA, qui est moins dynamique que l'évolution des bases de la taxe foncière. D'ailleurs, lors du congrès de l'Assemblée des départements de France (ADF), ceux-ci ont exprimé leurs inquiétudes et leur mécontentement.

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » peut être difficilement examinée en dehors du cadre global de l'évolution de la DGF. On nous dit que cette dotation est stabilisée, mais elle est gelée : le panier du maire sera amputé du niveau de l'inflation, ainsi que du niveau de la population. Aucune de ces deux variables n'est prise en compte.

Le Gouvernement parle d'un bonus de 600 millions d'euros, mais on constate que 350 millions proviennent du FCTVA, et donc des investissements propres des collectivités ; 128 millions sont une compensation sous forme de fraction de TVA supplémentaire aux régions et 122 millions découlent de la progression des compensations d'exonération de fiscalité locale, notamment celle qui est liée à la cotisation foncière des entreprises décidée par le gouvernement précédent. En fait, il n'y a pas d'augmentation réelle.

Quant aux variables d'ajustement, elles sont une fois de plus mises à contribution pour financer les engagements que le Gouvernement a pris à l'égard des collectivités dans le cadre du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique.

La péréquation verticale sera intégralement compensée par les collectivités, ce qui est une gageure, tandis que la péréquation horizontale sera gelée.

M. Pierre-Yves Collombat. – La conclusion du rapporteur m'intrigue un peu et me surprend : un avis favorable, après avoir dit tout ce qui ne va pas, d'autant que l'on connaît l'argumentation du Gouvernement : cela ne s'aggrave pas ! Quand on est subclauquant après une dizaine d'années de régimes amaigrissants, se contenter d'alimenter la perfusion n'est pas vraiment réconfortant.

Je constate comme d'habitude le même jeu de dupes ; je pourrais aussi évoquer le théâtre d'ombres ou le jeu de bonneteau : à y bien compter, les transferts réels du budget de l'État vers les collectivités représentent 30 % environ du volume des crédits annoncés, et pas plus ! Sans parler des déplacements de crédits ; une chatte n'y retrouverait plus ses petits...

Personnellement, je ne puis cautionner de telles pratiques. On ne demande pas des miracles, mais il faut bien être conscient de la situation dans laquelle on est. Au cours des deux dernières années, les investissements ont été maintenus grâce, essentiellement, à l'augmentation de la fiscalité – on y est contraint, et ce n'est pas tabou si cela sert à quelque chose.

Concernant la DETR, je voudrais attirer votre attention sur le fait que des différences substantielles existent entre la dotation que les communes sont censées percevoir

et celle qui leur est effectivement versée. Par ailleurs, sans faire une fixation sur les communes nouvelles, pourquoi octroyer encore des incitations financières, surtout en période de disette, sauf à vouloir dire : moins il y aura de communes, plus on sera content.

M. Alain Marc. – Tout cela s’inscrit dans la volonté de diminuer la dette nationale. D’ailleurs, la Cour des comptes a constaté que les collectivités locales avaient réduit leur endettement et leur encours d’endettement. J’ai posé la semaine dernière une question à Mme Gourault sur la recentralisation, car on va substituer au foncier bâti une fraction de la TVA, mais elle n’a pas répondu. Va-t-on cranter le produit de TVA versé aux collectivités à son niveau de l’année n-1 en cas de récession en année n ?

L’Aveyron compte 5 parlementaires. La réserve parlementaire représentait alors 750 000 euros ; le fonds pour le développement de la vie associative (FDVA) aux associations qui s’y substitue est doté de 165 000 euros, soit cinq fois moins. C’était donc une façon d’exclure les parlementaires du paysage de l’investissement local et de réaliser des économies importantes au niveau national.

Les amendements qui nous sont proposés sont particulièrement judicieux. Le préfet de région a aujourd’hui la main sur la DSIL. Tout dépend donc de la relation que les élus locaux et les parlementaires ont avec le préfet de région, les préfets de département et les sous-préfets d’arrondissement.

Enfin, j’aurais aussi beaucoup à dire sur les péréquations horizontales, car certaines communes se retrouvent débitrices simplement parce qu’elles appartiennent à des communautés de communes dans lesquelles certaines communes sont riches, alors que la communauté de communes dans son ensemble ne l’est pas.

M. Jean-Pierre Sueur. – Ma première remarque portera sur l’autonomie. Nous nous éloignons toujours plus de l’idéal de la Révolution française, qui décida dans ses premiers textes que les élus du suffrage universel avaient seuls le pouvoir de lever l’impôt local et de décider des dépenses.

L’autonomie est en voie de disparition au bénéfice des dotations. J’approuve, à ce titre, les propos de Didier Marie concernant les départements. Les régions ont très peu d’autonomie fiscale. Or il est certain qu’avec l’affectation d’une part de TVA aux départements pour compenser le transfert d’un impôt foncier vers les communes, nous nous dirigeons vers une diminution de l’autonomie fiscale des départements. Nous risquons de nous retrouver dans un système à l’allemande, où, en l’absence d’impôt local, les collectivités locales sont financées par des dotations de l’État. Or, en pareil système, il n’existe plus véritablement d’autonomie locale.

Une telle évolution est d’autant plus pénalisante qu’elle est, à mon avis, irréversible. S’il est possible de substituer facilement une dotation de l’État à un impôt local, le mouvement inverse semble très difficile. Quel gouvernement déciderait en effet de créer un impôt local ? Je ne sais même pas s’il existe des précédents d’un tel retournement dans notre histoire récente. Nous sommes donc pris dans un mouvement qui ne me paraît pas sain par rapport à l’autonomie et aux libertés locales.

Il nous avait été dit que la suppression de la réserve parlementaire serait compensée par la création d’un fonds destiné aux associations. Or les crédits attribués au FDVA sont inférieurs au montant antérieur de la réserve parlementaire.

M. Alain Marc. – Ce montant a été divisé par cinq !

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est un marché de dupes.

Par ailleurs, il existe, semble-t-il, des commissions régionales consultatives du FDVA déclinées en collèges départementaux dont les parlementaires ne font pas partie. Faudrait-il demander que les parlementaires siègent dans ces commissions et collèges, comme ils le font en commission DETR ? Vanik Berberian, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), qui siège au collège du FDVA de son département, m'a dit que les demandes étaient très nombreuses et qu'il était difficile de faire des choix. Dans l'ensemble, ce système ne semble donc pas très satisfaisant.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Dans le département du Rhône, le préfet sollicite les parlementaires afin qu'ils donnent un avis sur les dossiers déposés par les associations souhaitant bénéficier du FDVA. Je ne sais pas si cet avis est intégralement suivi, mais les parlementaires sont à tout le moins sollicités. Par la suite, le préfet nous envoie la liste des associations dotées.

M. Jean-Pierre Sueur. – C'est bien ! Nous pourrions peut-être prévoir la généralisation de cette pratique. Si une association poursuivant des actions sociales d'envergure se trouvait en difficulté et présentait un dossier, les parlementaires pourraient peser dans la décision prise à son égard.

Le compte rendu de la discussion que nous avons ce jour pourrait par ailleurs constituer un appel lancé aux préfets, pour qu'ils interrogent les parlementaires sur les dossiers adressés au FDVA et rendent compte des résultats des délibérations effectuées.

M. Philippe Bonnecarrère. – Chacun souhaite avoir davantage de ressources. Cela vaut pour les individus comme pour les collectivités locales. Vue sous cet angle, la proposition budgétaire relève du verre à moitié vide ou à moitié plein.

Sous cette réserve préalable, nous sommes dans un contexte de stabilisation des dotations. J'ai entendu les observations plutôt critiques formulées sur ce point. Cependant, chacun garde en mémoire les deux quinquennats précédents, tous deux marqués par une réduction des dotations des collectivités locales. Je prie donc chacun de remettre les dispositions du projet de loi de finances pour 2020 en perspective.

Une partie de l'ancienne réserve parlementaire a servi à alimenter le FDVA, une autre est venue abonder la DETR. Je rappelle également que la dotation exceptionnelle prévue durant la dernière année du mandat de François Hollande en compensation des réductions de dotations, sous forme d'une majoration à l'investissement, a été pérennisée au travers de la DETR et de la DSIL. Cette dotation exceptionnelle est désormais acquise.

Si nous pouvons connaître des difficultés pour le financement des moyens de fonctionnement, la France conserve néanmoins les moyens d'investir dans le soutien aux collectivités territoriales. Ainsi, dans le Tarn, environ 260 dossiers ont été présentés à la DETR, dont 22 ont été considérés comme irrecevables. Tous les autres ont pu être financés à des niveaux convenables. Nous avons neuf catégories de financement éligibles.

Notre pays a certes des difficultés et des faiblesses, mais il maintient malgré tout un niveau d'investissement satisfaisant pour les collectivités locales.

Les modalités de compensation de la suppression de la taxe d'habitation prévues pour les communes n'appellent pas, selon moi, de débat. À ma connaissance, l'imposition foncière est une imposition localisée qui permet à chacun de conserver un levier fiscal.

J'admets volontiers en revanche qu'une discussion ait lieu autour de la question des départements. Mais je relativiserais les appréciations faites précédemment sur la TVA. Les recettes de TVA ont été jusqu'à présent les plus dynamiques sur le plan fiscal.

J'admets également le point de vue exprimé par Alain Marc consistant à cranter le montant de la ressource de TVA en cas de récession. Mais je souhaite faire observer qu'une perte de ressources en matière de TVA traduirait un choc économique d'une telle violence, qu'avant même de nous interroger sur la situation des départements, nous serions amenés à nous poser des questions sur la situation générale de notre pays et à prendre des mesures en conséquence.

Nous connaissons à présent une stabilité. Celle-ci peut paraître insuffisante, mais elle nous change des périodes de réduction que nous avons pu connaître précédemment. Elle s'inscrit en outre dans un contexte budgétaire national pour le moins difficile, où les dotations versées aux collectivités sont en réalité intégralement empruntées par l'État, ce qui relativise également les mouvements macroéconomiques associés.

M. Didier Marie. – Je voudrais tempérer ce propos. Certes, si la masse de TVA venait à diminuer du fait d'une récession économique, l'ensemble du pays serait en difficulté et nous aurions d'autres questions à nous poser que celle de la situation des départements.

En revanche, dans un contexte normal de croissance moyenne comme celui que nous connaissons, rien n'empêcherait le Gouvernement de modifier les taux de TVA sur un certain nombre de produits. Une revendication forte s'est exprimée lors de la crise des « gilets jaunes » en faveur de la réduction du taux de TVA sur les produits de première nécessité. Si un gouvernement décidait d'y répondre favorablement, le produit de TVA diminuerait nécessairement. Si le montant de TVA n'était pas cranter pour les départements, ceux-ci verraient alors leurs recettes diminuer.

Par ailleurs, l'évolution du taux de TVA est en moyenne de 2,3 % par an ces dernières années, alors que l'évolution moyenne de la taxe sur le foncier bâti est de 3,5 %. Le projet de remplacer les ressources départementales tirées de la taxe sur le foncier bâti par l'allocation d'une fraction du produit de la TVA représente donc une perte nette, prévisible, pour les départements. Cela explique d'ailleurs la motion votée par l'ADF réunie en congrès en octobre dernier, à l'unanimité moins une abstention, qui demande que ces décisions du gouvernement soient réétudiées et que des garanties soient données quant à l'autonomie fiscale des départements ou à tout le moins quant à la pérennité de leurs recettes.

M. Pierre-Yves Collombat. – Le problème des dépenses des collectivités, en particulier des dépenses d'investissement, n'est pas seulement un problème « de boutique ». Il touche également à la dynamique économique de notre pays. L'essentiel de l'investissement public est porté par les collectivités. Cela ne vous aura pas échappé. Et elles le portent massivement !

Je sais bien que la mode est de dire qu'il faut se serrer la ceinture pour pouvoir être sauvé. Pour ma part, je prétends qu'une augmentation des recettes permettrait d'alimenter les dépenses et de relancer la mécanique. Mais je sais que je suis hors sujet.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – Il existe deux moyens de demander au Conseil constitutionnel de trancher la question du principe d'autonomie : par le biais d'une saisine au titre du vote d'une disposition législative en la matière, ou d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). En tout cas, une révision constitutionnelle est prévue.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ah bon ?

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – Elle semble à tout le moins toujours se trouver sur le bureau du Parlement.

Visiblement, la lettre de l'article 72-2 de la Constitution n'est pas assez claire pour que le Gouvernement en tire toutes les conséquences qui s'imposent lorsqu'il présente un projet de loi de finances devant le Parlement.

Pour ce qui est de la réserve parlementaire, il est normal que nous soyons un peu chatouilleux sur ce sujet. Chacun se fait son opinion sur la façon dont les préfets peuvent, d'un département à l'autre, associer ou non les parlementaires aux débats relatifs au traitement des demandes de FDVA. En tout cas, les parlementaires ne sont membres ni des commissions consultatives régionales, ni des collèges consultatifs départementaux – du moins pas en tant que parlementaires. Des améliorations sont nécessaires en ce domaine.

Les subventions au titre des travaux divers d'intérêt local (STDIL) constituaient un bon moyen pour les sénateurs de flécher des investissements sur de petits projets locaux. J'aurai un amendement à vous proposer sur ce point, que nous avons d'ailleurs déjà adopté l'année dernière, visant à marquer l'intérêt du Sénat pour les investissements de petite taille à travers la DETR.

Monsieur Marie, je partage une grande partie de vos constats ainsi que la notion d'infantilisation des collectivités que vous avez employée. La notion d'atteinte au principe d'autonomie va dans le même sens. Ces notions renvoient à une question de fond : quel modèle voulons-nous ? Voulons-nous un modèle à l'allemande dans lequel les impôts nationaux sont répartis entre les *Länder* ou les collectivités allemandes ? Ou voulons-nous un modèle appuyé sur des impôts dédiés ?

À chaque fois, on nous promet le grand soir, des répartitions nouvelles, des choix nouveaux. Finalement, comme en témoignent les conséquences attendues de la réforme de la taxe d'habitation, nous voyons bien que le diable se cache dans les détails.

Monsieur Collombat, vous vous dites surpris de la conclusion du rapport. Il se trouve que j'ai hérité de la mission de présenter ce rapport il y a trois ans. Il était présenté précédemment par notre ancienne collègue Jacqueline Gourault, lorsqu'elle était sénatrice. La première année, la commission des lois avait, sur ma suggestion, voté le rejet des crédits de la mission « Relations avec les collectivités locales », quand la commission des finances proposait leur adoption.

M. Pierre-Yves Collombat. – Vous étiez dans l'opposition, à l'époque !

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – Proposer le rejet des crédits revient en réalité à supprimer le vote de ces crédits. En séance, nous n'avions pas été suivis par la majorité des sénateurs sur cette proposition. La commission des finances avait obtenu gain de cause.

L'année dernière, nous avons proposé l'adoption des crédits, comme la commission des finances. Cette année, après discussion avec les rapporteurs spéciaux de la commission des finances Charles Guené et Claude Raynal, nous penchons plutôt vers la formulation de critiques dans le rapport, mais n'avons pas assez de raisons pour proposer le rejet des crédits.

M. Pierre-Yves Collombat. – Pas assez de raisons ?...

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – Comprenez-vous la logique ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Oh là là ! Oui !

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – Je le précise, car il est important de faire preuve de cohérence. Si l'objectif est que la commission des lois soit battue dans l'hémicycle parce que la commission des finances aura eu gain de cause...

M. Pierre-Yves Collombat. – Eh bien, dans ce cas, on assume !

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – J'entends bien, mais il faut savoir quel message politique cela suppose.

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela signifie que nous refusons la façon dont nous sommes traités !

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – D'accord. Mais ce n'est pas le choix que je vous propose cette année.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je sais ! Je n'insiste pas.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – Par ailleurs, dans la mesure où la proposition de former des communes nouvelles vient des élus locaux, et d'eux seuls, et que l'incitation financière prévue en leur faveur existait, la pérennisation de cette dernière ne me choque pas du tout. Sur le fond, cette disposition fonctionne bien dans l'ensemble et produit des effets intéressants.

Monsieur Marc, nos points de vue convergent totalement concernant la DETR, la DSIL et les questions liées aux départements.

J'ai bien noté la double réflexion de Jean-Pierre Sueur concernant le principe d'autonomie. Nous faisons tous le constat amer, partagé d'ailleurs par les départements eux-mêmes, de la perte quasi totale par les départements de leur pouvoir de taux. Cela soulève une vraie question sur leur autonomie. Je rappelle que les sénateurs orientaient davantage la réserve parlementaire vers des produits d'investissement des collectivités que vers le monde associatif. Les députés se trouvaient dans une situation plutôt inverse.

Monsieur Bonnecarrère, la première partie de mon rapport s'intitule « La mission Relations avec les collectivités territoriales, pôle de stabilité au sein des finances publiques locales ». Je ne peux pas mieux dire !

Je suis d'accord avec vous sur le fait que la réduction des concours financiers de l'État aux collectivités s'est stabilisée. Mais elle s'est stabilisée au niveau où elle s'est arrêtée ! Elle se trouve en réalité comme un alpiniste au bout de sa corde : il s'est stabilisé à

l'endroit où il s'est arrêté, nous verrons s'il arrivera à remonter ! De manière générale, il est toujours intéressant de voir où une stabilisation s'opère lorsqu'elle a lieu.

Enfin, nous constatons effectivement une certaine dynamique de la TVA, notamment au bénéfice des régions. Mais les dépenses des départements sont également dynamiques, notamment les dépenses sociales. En cas de récession, une baisse de l'assiette de TVA surviendrait du côté des recettes, mais il en résulterait également une augmentation des dépenses sociales à même de générer une spirale négative pour les finances des départements. Les questions économiques à traiter seraient certes d'un autre ordre, puisque nous ferions face à une crise économique globale, mais un problème de croissance se poserait également par effet de domino du fait de l'augmentation des dépenses sociales.

M. André Reichardt. – Nous avons tous regretté que l'État ne compense pas l'augmentation de l'indemnité des élus locaux dans le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. On nous avait dit à l'époque : « circulez, il n'y a rien à voir ! » Ne serait-ce pas le bon moment de plaider en faveur de cette compensation ? N'est-ce pas dans le cadre de cette mission qu'il nous faudrait faire preuve d'autorité en la matière, et dire que cela ne va pas ? Je ne peux pas laisser nos collègues maires dans les affres qui sont les leurs, du moins ceux d'entre eux qui se représenteront.

J'ai déposé des amendements à cet égard, mais je crains qu'ils ne soient déclarés irrecevables.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – Ce sujet se trouve en dehors du périmètre de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Le Premier ministre a annoncé lors du congrès des maires de France la prise en charge d'une partie des dépenses que vous évoquez pour les plus petites communes. Cette question pourrait être discutée en séance.

En revanche, si nous pouvons, dans le cadre du rapport, faire des observations sur le contexte général des finances des collectivités locales, les amendements que nous portons doivent rester *ratione materiae* dans le périmètre de la mission. Mais vous pouvez évidemment soulever cette question au titre de votre pouvoir individuel d'amendement.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 78

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – L'amendement **II-321** a pour objet de supprimer, pour les communes nouvelles, la condition d'éligibilité de leur création « en application de délibérations concordantes des conseils municipaux ». Le Gouvernement semble d'avis que ces dispositions doivent s'appliquer à toutes les communes nouvelles remplissant les conditions d'éligibilité, indépendamment de leur mode de création. Cet amendement permet donc de clarifier ce point.

L'amendement II-321 est adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – L'amendement **II-322** tend à supprimer la présomption de rejet de la proposition de « reversement » de DGF faite par l'établissement

public de coopération intercommunale (EPCI) en cas d'absence de délibération d'un conseil municipal dans un délai de deux mois.

L'amendement II-322 est adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – L'amendement **II-323** a pour objet de garantir la neutralité financière, pour les territoires concernés, des restitutions de compétences par les EPCI à fiscalité propre à leurs communes membres. Cet amendement a déjà été adopté par notre commission lors de l'étude du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Un débat très lourd a eu lieu sur ce sujet en séance. Nous y reviendrons nécessairement. La commission maintient fermement sa position.

L'amendement II-323 est adopté.

Article 78 nonies

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – L'amendement **II-329** prévoit de réserver 15 % de l'enveloppe de la DETR à des financements de petites opérations d'un montant inférieur à 50 000 euros. Nous avons adopté cet amendement l'année dernière ; le président de la commission y tient d'ailleurs beaucoup.

Cet amendement permet de rappeler que les projets de petite taille – création d'une classe, dépenses d'équipement informatique, etc. – ne sont plus couverts par les différentes possibilités de subvention existantes, y compris aux niveaux départemental et régional. Au sein des commissions DETR, nous accordons une attention toute particulière à ces projets. Nos collègues maires nous alertent d'ailleurs souvent sur ce point.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Ce qui peut paraître modeste pour de grandes collectivités est souvent majeur pour des collectivités de plus petite taille.

L'amendement II-329 est adopté.

Articles additionnels après l'article 78 nonies

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – L'amendement **II-324** a deux objets.

D'une part, il tend à associer les présidents de conseils départementaux aux attributions de subvention au titre de la part « projet » de la DSID par le préfet de région. Hormis le cas où un seul département serait éligible à une attribution de subvention, il prévoit que la consultation des présidents de conseils départementaux de la région est un préalable aux décisions d'attribution.

D'autre part, il permet l'information du public et des autres élus du territoire sur les attributions par la publication sur le site Internet de la préfecture de région des décisions de subvention.

M. Didier Marie. – Nous soutiendrons cet amendement. Pour autant, nous pouvons regretter la généralisation du système des appels à projets qui met en concurrence les territoires, alors qu'à l'origine la dotation générale de décentralisation (DGD) devait être répartie de façon égalitaire entre les différents départements.

L'amendement II-324 est adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – L'amendement **II-325** a pour objet d'encadrer les modalités d'usage du « bonus » de la DSIL perçu par les collectivités ayant respecté leur « contrat de Cahors », sous la forme d'une majoration de leur taux de subvention.

L'amendement II-325 est adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – L'amendement **II-326** reprend un amendement déjà adopté l'année dernière par notre commission.

Mme Catherine Di Folco, présidente. – Nous sommes tenaces !

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – Et cohérents !

L'amendement II-326 est adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – Nous proposons un amendement de repli pour le cas où l'amendement II-326 ne serait pas adopté. Si une commission associant des élus pour les décisions d'attribution de la DSIL n'était pas créée, cette instance de suivi aurait pour objet de tenir les élus de l'ensemble du territoire informés sur les modalités d'attribution et l'évolution des dotations d'investissement de l'État au niveau régional.

L'amendement II-327 est adopté.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – L'amendement **II-328** est un amendement de coordination.

L'amendement II-328 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », sous réserve de l'adoption de ses amendements.

La réunion est close à 10 h 40.

- Présidence de M. Philippe Bas, président –

La réunion est ouverte à 18 h 05.

Projet de loi de finances pour 2020 - Audition de Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice

M. Philippe Bas, président. – Nous auditionnons ce soir Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, sur le projet de budget de son ministère. Cette année, les crédits de la justice devaient s'inscrire dans la trajectoire fixée par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice. Vous savez, madame la garde des sceaux, que cette trajectoire nous semblait en dessous des besoins réels de notre justice. Or nous constatons que la programmation budgétaire pour 2020 s'éloigne déjà en partie de ce qu'a voté le Parlement il y a tout juste six mois. C'est donc sur une tonalité plutôt réservée que s'ouvre pour nous le débat budgétaire sur les crédits de votre ministère.

Nous vous avons auditionnée récemment sur d'autres questions, en particulier sur les critères mis en œuvre pour spécialiser les juridictions sur certains contentieux. Peut-être disposez-vous aujourd'hui de plus d'informations sur ces critères ? Sur cet aspect, nous resterons très attentifs.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Pour la troisième année consécutive, le budget du ministère de la justice est en forte augmentation. Avec près de 7,6 milliards d'euros hors contribution pour les pensions, il progresse de 4 % en 2020, après avoir augmenté de 4,5 % en 2019 et de 3 % en 2018. Ce sont donc près de 300 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2019 qui sont inscrits au budget, en tenant compte de l'inscription dans le budget de la justice de l'intégralité du financement de l'aide juridictionnelle, dans une logique de plus grande transparence. Avec cette augmentation budgétaire, nous allons créer 1 520 emplois supplémentaires l'année prochaine, portant à 3 920 le nombre d'emplois créés depuis 2018.

Certes, monsieur le président, le budget est inférieur de 153 millions d'euros aux crédits prévus dans la loi de programmation, et les créations d'emplois de 2020 ont été réduites de 100 emplois. Mais cela ne traduit en rien une révision à la baisse de nos ambitions. Il ne s'agit en fait que d'être conforme à la réalité des situations que nous traitons, et d'ouvrir les seuls crédits de paiement (CP) et emplois dont nous avons besoin en 2020, au vu de l'avancement réel de nos projets. Quelques opérations immobilières pénitentiaires ont en effet pris un peu de retard, parfois du fait de difficultés à trouver des sites d'implantation localement consensuels, comme pour la maison d'arrêt du Val-de-Marne ou celle de Nice.

J'ai souhaité par ailleurs que nous tirions les enseignements de l'opération des Baumettes 2 à Marseille avant de lancer l'opération Baumettes 3. Ce décalage amène à réduire un peu les dépenses immobilières en 2020, ainsi que les créations d'emplois qui sont nécessaires à la préfiguration des ouvertures d'établissements pénitentiaires. C'est de cette réalité-là que le budget pour 2020 tient compte, sans aucune remise en cause de l'objectif des 15 000 places de prison supplémentaires qui ont été annoncées au moment de la loi de programmation. Nous venons par ailleurs d'obtenir du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) 35 millions d'euros supplémentaires de financement pour des prisons expérimentales de réinsertion par le travail, ce qui montre le caractère innovant de ce projet.

Avec une telle progression des crédits, le Gouvernement confirme très clairement la priorité accordée à la justice. Ces moyens renforcés nous permettent de mettre en œuvre la réforme de la justice que porte la loi du 23 mars 2019, et les premiers effets de cette réforme se font d'ores et déjà très concrètement sentir : tout citoyen peut désormais suivre son affaire civile en ligne ; les majeurs protégés peuvent voter, se marier, divorcer sans autorisation préalable d'un juge ; les démarches à accomplir par les personnes chargées de leur protection sont simplifiées et accélérées ; les premières audiences des cours criminelles départementales ont d'ores et déjà eu lieu, ce qui réduit beaucoup le délai d'audiencement et évite la correctionnalisation de certains crimes. La justice antiterroriste est renforcée, avec la création en juin dernier du parquet national antiterroriste et du juge de l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme.

Ce ne sont là que quelques exemples de la transformation de la justice, et ce n'est que le début. L'effort d'investissement pour une justice de qualité se poursuivra en 2020 pour améliorer le service rendu à nos concitoyens et aux justiciables.

Le 1^{er} janvier prochain, les tribunaux judiciaires seront créés par fusion des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance. C'est l'une des avancées importantes de l'année 2020. Cette réforme rendra la justice de première instance plus lisible et plus claire, tout en permettant de traiter les contentieux les plus techniques de manière spécialisée. Il y aura ainsi plus de souplesse d'organisation et plus de spécialisation, donc de rapidité. Je le réaffirme devant vous, tous les lieux de justice seront maintenus et un juge des contentieux de la protection sera créé dans les futurs tribunaux de proximité.

Le budget pour 2020 prévoit 384 créations d'emplois dans les services judiciaires, lesquelles favoriseront la mise en œuvre de la réforme et l'adaptation des organisations de travail. Elles permettront de poursuivre la résorption de la vacance dans les greffes, le développement de l'équipe autour du magistrat et l'augmentation des effectifs de magistrats, notamment dans les domaines prioritaires que constituent la justice pénale des mineurs et la lutte contre la délinquance financière. D'ores et déjà, il faut souligner que, à la fin de l'année 2019, les vacances d'emplois de magistrats sont presque totalement résorbées, avec un taux de 0,9 % d'emplois vacants, contre 5 % il y a encore quelques années.

La nouvelle programmation immobilière judiciaire, qui a été dotée en 2019 de 450 millions d'euros supplémentaires au titre des autorisations d'engagement (AE), est désormais lancée. Ainsi, 161 millions d'euros de CP seront ouverts en 2020 et permettront d'accompagner la réforme de l'organisation des juridictions et d'améliorer les conditions de travail des magistrats et du personnel des greffes. Des opérations importantes de réhabilitation et de reconstruction vont ainsi passer en phase travaux, comme à Bourgoin-Jallieu, Vienne ou Pau.

Les moyens de fonctionnement des juridictions, qui avaient été fortement revalorisés en 2019, à hauteur de 9 %, sont consolidés à un niveau élevé, de 375 millions d'euros, pour garantir le bon fonctionnement de la justice au quotidien. Mais nous faisons aussi des économies de bonne gestion, en regroupant par exemple les services de la Cour de cassation et de la cour d'appel de Paris sur l'île de la Cité, sur le site de l'ancien Palais de justice, pour mettre fin à de nombreuses locations très coûteuses.

L'entrée en vigueur de la majeure partie des dispositions de la nouvelle politique des peines en mars 2020 constituera également une étape majeure pour la réforme de la justice, nécessitant un accompagnement fort des juridictions pour promouvoir le prononcé de peines autres que les courtes peines d'emprisonnement ainsi que les alternatives à la détention provisoire. C'est pourquoi 400 emplois seront créés en 2020 dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation, ce qui porte à 950 le nombre d'emplois créés en trois ans dans ces services. L'Agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice, créée il y a quelques mois, continuera sa montée en puissance, avec, pour objectif, d'atteindre une offre de 30 000 postes de travail d'intérêt général d'ici trois ans.

Pendant la réforme des peines, la réalisation du programme de construction de 15 000 places de prison à l'horizon 2027 avance de manière résolue. Depuis 2017, nous comptons déjà 2 000 places de prison supplémentaires. Je maintiens également l'objectif de bénéficier de 2 000 places de structures d'accompagnement vers la sortie en 2022. C'est un élément essentiel de la nouvelle politique des peines que vous avez votée. Le budget pour 2020 prévoit 327 millions d'euros de CP pour la construction ou la rénovation des établissements pénitentiaires, soit une progression de 34 % par rapport à 2019, ce qui traduit

le passage de nombreuses opérations en phase opérationnelle. Pour préparer les prochaines ouvertures d'établissements, 145 emplois sont d'ores et déjà créés.

Plus généralement, avec 1 000 créations d'emplois, dont 300 pour le comblement des vacances de postes de surveillants, et une progression des crédits de 6,2 %, c'est toute l'administration pénitentiaire qui poursuit sa consolidation pour améliorer le fonctionnement quotidien des établissements pénitentiaires. Les crédits en faveur de la sécurité pénitentiaire atteindront cette année 58 millions d'euros, soit 16 % de plus que l'an dernier. Ils nous permettront de poursuivre, entre autres, l'installation de systèmes de brouillage des communications illicites, de lutte contre les drones et de vidéosurveillance.

L'année 2020 sera également celle de la réforme de la justice pénale des mineurs, maintes fois mise sur le métier par les gouvernements précédents, mais jamais conduite à son terme. L'ordonnance du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs ouvre la voie à une rénovation profonde de la prise en charge des mineurs délinquants. Cette réforme simplifie la procédure pénale applicable, notamment en apportant une réponse plus rapide aux victimes par le prononcé plus rapide de la culpabilité, ou non, de ces mineurs, ce qui permettra une meilleure prise en charge éducative dès le prononcé de leur culpabilité. La réforme entrera en vigueur au 1^{er} octobre 2020. J'ai souhaité une mise en application différée pour permettre au Parlement de débattre de ce sujet et aux juridictions, ainsi qu'aux services de la protection judiciaire de la jeunesse, de se préparer à sa mise en œuvre, qui apportera des bouleversements.

Des moyens importants seront consacrés à cette réforme dans le budget pour 2020 : 70 emplois de magistrats supplémentaires seront ciblés sur la justice pénale des mineurs, tout comme 100 emplois de greffiers supplémentaires, ainsi qu'une centaine d'emplois d'éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse. Ces moyens additionnels devront nous permettre de respecter les délais de jugement prévus dans le code de la justice pénale des mineurs pour les nouvelles procédures, sans pour autant dégrader le traitement des procédures engagées selon les dispositions de l'ordonnance de 1945.

Les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse progresseront de 17 millions d'euros en 2020, ce qui permettra de poursuivre la diversification de la prise en charge des mineurs délinquants, la construction de 20 centres éducatifs fermés et la rénovation du parc immobilier.

Pilier indispensable de toutes ces réformes, la transformation numérique progresse de manière visible. Le ministère a augmenté son budget informatique de 75 % depuis 2017, ce qui lui permet de rattraper progressivement son retard. Nous avons renforcé l'infrastructure technique et les équipements informatiques, préalable indispensable à la dématérialisation des procédures. Le réseau haut débit sera effectif sur un millier de sites judiciaires fin 2020, y compris outre-mer. Quelque 20 000 ordinateurs seront remplacés au premier semestre 2020, et près de 1 900 équipements de visioconférence seront opérationnels, ce qui évitera 20 % des extractions judiciaires.

Nous développons également de nouvelles applications sur le portail du justiciable, qui est l'un des objets de la vie quotidienne suivis par le Gouvernement dans le cadre du comité interministériel de la transformation publique. Ce n'est d'ailleurs pas le seul : nous travaillons avec Christophe Castaner à une nouvelle procédure pénale qui soit numérique de bout en bout, de la plainte jusqu'au jugement. Dans le cadre de ce travail, le sujet de la plainte en ligne sera évidemment une question majeure.

Dans ce contexte de transformation importante de la justice, l'accès au droit et l'aide aux victimes sont particulièrement importants.

J'ai souhaité réaliser en 2020 une réforme de l'aide juridictionnelle : je m'y étais engagée lorsque nous avons évoqué ce sujet lors de la loi de réforme pour la justice. Cette réforme de l'aide juridictionnelle est axée sur la simplification et la modernisation du dispositif. J'ai lancé à cet effet la construction d'un nouveau système informatique, le système d'information de l'aide juridictionnelle, qui permettra de déposer une demande d'aide juridictionnelle en ligne et de dématérialiser ensuite son traitement. Cette application commencera à être déployée avant la fin de l'année 2020.

J'ai entrepris également, dans le cadre d'un décret en cours d'examen au Conseil d'État, de simplifier les modalités de contractualisation entre les barreaux et les juridictions, pour en faire un véritable outil d'amélioration de la qualité de la défense des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle, notamment en matière de violences conjugales, et d'ouvrir la possibilité d'expérimenter, avec les barreaux volontaires, des structures dédiées à la défense des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle.

Ce projet de réforme est désormais complété par un amendement important qu'ont déposé conjointement les députés Philippe Gosselin et Naïma Moutchou, adopté à une très large majorité par l'Assemblée nationale. Cet amendement transpartisan, issu du rapport très documenté que m'ont remis ces deux députés en juillet dernier, prévoit d'inscrire dans la loi plusieurs modifications essentielles pour la simplicité et l'efficacité de l'aide juridictionnelle. La principale est l'utilisation du revenu fiscal de référence comme principal critère d'appréciation des ressources pour l'éligibilité à l'aide juridictionnelle, ce qui permettra d'automatiser les contrôles et d'accélérer l'octroi de cette aide.

Mais mon action déterminée en faveur de l'accès au droit va au-delà de l'aide juridictionnelle. Le réseau d'accès au droit sera ainsi optimisé, notamment par la présence de conciliateurs de justice dans chaque maison France Services. Un effort particulier sera fait dans le budget pour 2020 pour développer les espaces de rencontre, afin de consolider l'action de ces structures indispensables à la préservation des liens entre parents et enfants en cas de crise familiale grave. L'expérimentation de la tentative de médiation familiale préalable obligatoire pourrait être prolongée d'un an, grâce à un amendement adopté par l'Assemblée nationale, ce qui nous permettra de mieux l'évaluer – hors violences familiales, bien sûr.

Les crédits consacrés à l'aide aux victimes continueront leur progression, de plus de 10 % depuis 2017, avec un effort tout particulier en faveur des victimes de violences conjugales dans le cadre des travaux du Grenelle, dont les conclusions ont été présentées hier. S'y ajoutera le financement du dispositif de bracelet anti-rapprochement, qui sera mis en œuvre en 2020 et sera pris en charge par le budget de l'administration pénitentiaire, grâce à des reports de crédits, comme vous pourrez le voir dans la loi de finances rectificative.

Toutes ces réformes ne pourront réussir qu'avec l'engagement de tous les agents du ministère. C'est la raison pour laquelle 20 millions d'euros de crédits seront consacrés en 2020 à la valorisation de leur travail et de leurs compétences ainsi qu'à l'accompagnement des réformes. Ces crédits financeront notamment la réforme de la chaîne de commandement et de la filière technique de l'administration pénitentiaire, la revalorisation des astreintes des magistrats du parquet pour le judiciaire, l'évolution des directeurs de greffe du tribunal judiciaire, mais également la poursuite de la mise en œuvre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR), la création du corps des cadres éducatifs

ainsi que la poursuite du versement de compléments indemnitaires annuels au mérite. L'action sociale en faveur des agents du ministère continuera, elle aussi, de progresser.

Si les années 2018 et 2019 ont été des années de conception et de pose des premières pierres des chantiers de réforme de la justice, 2020 sera l'année de la réalisation et du suivi des premiers résultats. La loi n'est en effet que la condition nécessaire, mais non suffisante, à la modification des pratiques de nos organisations. Nous sommes entrés dans le temps de l'application, ce qui mobilise profondément notre énergie. Les indicateurs de performance qui figurent dans les documents budgétaires, et qui ont été revisités à l'occasion de l'adoption de la loi de réforme de la justice, vous permettront de suivre les évolutions que nous apportons.

M. Philippe Bas, président. – Je vous donne acte de plusieurs éléments importants. En particulier, l'évolution des vacances d'emplois de magistrats, qui avait atteint 5 % par rapport au tableau des emplois dans les juridictions, est revenue à moins de 1 %. Toutefois, ce pourcentage est calculé par rapport à une répartition des emplois qui a longtemps été considérée comme une référence intangible, mais qui devrait être réexaminée pour tenir compte de l'évolution des contentieux dans les juridictions. Quoi qu'il en soit, vu la situation que nous avons connue depuis une dizaine d'années, c'est une amélioration qui mérite d'être relevée.

De même, dans le domaine de la diversification des peines, le développement des alternatives aux peines de prison est une nécessité sur laquelle nous nous retrouvons. C'était aussi l'une des conclusions du rapport sur la réforme de la justice que nous avons présenté en avril 2017. Le développement de 30 000 peines de travail d'intérêt général d'ici trois ans est donc bienvenu, tout comme le développement, qui avait pratiquement cessé depuis 2011, du bracelet électronique. Vous avez donné aussi quelques indications sur le bracelet anti-rapprochement, qui est une condition de la mise en œuvre de la proposition de loi de M. Pradié, sur laquelle nous nous réunirons en commission mixte paritaire demain. Évidemment, il ne sert à rien de légiférer si les moyens ne suivent pas. Allez-vous mobiliser les moyens nécessaires à la mise en œuvre de cette proposition de loi et de ce bracelet anti-rapprochement ?

On sait depuis longtemps que les constructions de prison supposent un travail de concertation étroite avec les collectivités d'implantation. Je suis donc davantage surpris d'un certain manque d'anticipation de vos services sur les difficultés que vous rencontrez aujourd'hui pour mettre en œuvre ce plan de création de places que par la découverte que les projets n'avancent pas aussi bien que vous l'espérez. Or, les engagements que vous aviez pris nous avaient paru, déjà, en dessous de ce qu'avait promis le Président de la République au moment de la campagne présidentielle de 2017. D'où une question simple et claire : combien de places supplémentaires seront réellement ouvertes à la fin du mandat du Président de la République, c'est-à-dire en mai 2022 ? Vu les difficultés que vous rencontrez, le projet présidentiel a été revu à la baisse et, de toute façon, il ne permettait pas d'espérer l'ouverture de 15 000 places en 2022.

Pourquoi, étant donné le retard pris par un certain nombre de projets, n'avez-vous pas fait basculer vers les juridictions judiciaires une partie au moins des crédits que vous aviez prévu d'engager pour les constructions de prisons ? Nos tribunaux ont aussi besoin, pour certains d'entre eux, d'échapper à une vétusté qui rend les conditions de travail des magistrats, des greffiers et des personnels de justice, comme les conditions d'accueil des justiciables, parfois très tendues.

Enfin, j'ai lu dans un grand quotidien du soir – mais j'aurais été heureux que nous nous en soyons entretenus avant que la presse en soit informée – que la loi organique que nous avons adoptée le 24 octobre 2017 pourrait vous servir de vecteur pour faire adopter par l'Assemblée nationale un certain nombre de dispositions qui vous sont utiles. Je suis très heureux que cette hypothèse de travail soit mentionnée. S'il s'agit de faire vite, je vous rappelle que ce texte était à votre disposition depuis le 24 octobre 2017. Il l'est toujours, et je serais ravi de coopérer avec vous pour le bon aboutissement de cette loi organique.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Je vous remercie d'avoir relevé trois éléments positifs : sur les vacances de magistrats, les alternatives à la détention et le financement prévu pour le bracelet anti-rapprochement. Ce sont des données positives, mais je ne les prends pas comme un signe de réussite définitive. Si les vacances de magistrats sont quasiment réduites à du frictionnel, cela ne signifie pas que nous devons nous reposer sur nos lauriers, et vous avez raison de préciser que la répartition des postes s'effectue selon une clé de répartition qui date d'il y a quelques années : nous sommes en train de la retravailler avec les organisations syndicales, pour qu'elle corresponde à des données actualisées sur l'évolution de la charge de travail, la mise à disposition de nouveaux outils et les nouvelles priorités. En tout cas, dans le cadre actuel, la situation est meilleure pour les magistrats – et je le sens lorsque je vais dans les juridictions.

M. Philippe Bas, président. – Et pour les greffiers ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – La situation n'est pas aussi bonne que pour les magistrats, avec un taux de vacance autour de 7 %. L'École nationale des greffes tourne à plein régime : cette année, 1 000 greffiers vont en sortir. Avec trois promotions par an, nous ne pouvons pas former plus de greffiers. Le taux de vacance est trop élevé, et nous comptons le diminuer progressivement.

En effet, nous souhaitons développer le bracelet électronique, le travail d'intérêt général ou encore le placement à l'extérieur. La loi est importante, mais c'est sa concrétisation qui est essentielle, et nous travaillons beaucoup avec les magistrats et les services pénitentiaires pour faire évoluer les perceptions que les uns et les autres peuvent avoir de la peine et de son évolution.

Vous me faites reproche de mon manque d'anticipation. Mais les terrains, je les ai ! La difficulté n'est pas de trouver le terrain, même si cela arrive, par exemple à Nice, où nous avons le choix entre un terrain suscitant une opposition très forte d'une partie des élus et de la population, et un autre terrain qui est inaccessible... La difficulté est surtout l'acceptation sociale de la prison. Dans ce cas, il y a deux hypothèses : ou bien l'État impose, ce qui n'est pas la meilleure des solutions, ou bien nous essayons de trouver des solutions consensuelles – c'est ce à quoi nous travaillons. En tout cas, je n'accepte pas, monsieur le président, le reproche d'avoir manqué d'anticipation. On nous propose parfois des terrains très isolés. Cela pose problème si nous voulons installer une structure d'accompagnement vers la sortie : au milieu du Larzac, difficile de trouver les services publics pour préparer la sortie !

Pour 2022, nous restons sur le chiffre de 7 000 places livrées. Début ou fin 2022 ? Tout dépend de l'état d'avancement des travaux, et des aléas.

Vous avez évoqué la possibilité de faire basculer les crédits de l'administration pénitentiaire vers les juridictions.

M. Philippe Bas, président. – En tout cas ceux que vous n'utilisez pas.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Il n'est pas possible de réutiliser ces crédits pour les juridictions, car c'est contraire à la logique de programmation budgétaire. Nous avons 1,7 milliard d'euros pour les prisons. Ce que nous n'utiliserons pas en 2020, nous l'utiliserons en 2021.

Enfin, vous avez fait état d'écrits dans un grand quotidien du soir. Vous savez, monsieur le président, que je ne tiens pas la plume des journalistes, qui obtiennent des informations là où ils le jugent bon. Lorsque j'ai lancé cinq chantiers de la justice, j'ai dit qu'il y en aurait un sixième, consacré aux ressources humaines. Nous y réfléchissons, mais rien n'est arrêté – sinon je vous en aurais averti – mais je retiens votre proposition de réutiliser la proposition de loi que vous aviez portée pour servir de vecteur.

M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis sur les programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » de la mission « Justice ». – En octobre dernier, vous avez envisagé deux hypothèses pour la spécialisation des juridictions de première instance : soit le 1^{er} janvier 2020, en même temps que le tribunal judiciaire, pour les territoires qui seraient prêts, soit toutes les juridictions ensemble à la rentrée judiciaire de 2020. Avez-vous pris une décision ? La suppression de certains cabinets d'instruction inquiète également. Se fondera-t-elle uniquement sur des critères objectifs, indépendamment des élections à venir ? Quels seront ces critères ?

Sur le statut de la magistrature, allez-vous reprendre, comme vient de l'indiquer le président, les mesures adoptées par le Sénat en octobre 2017 dans la proposition de loi organique pour le redressement de la justice ? Le Gouvernement envisage-t-il, en outre, de convoquer le Congrès sur le projet de loi constitutionnelle déjà adopté en 2016, prévoyant la nomination des magistrats du Parquet sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature ?

Le budget ne prévoit que 491 millions d'euros pour les frais de justice, alors que les prévisions d'exécution pour 2019 font déjà état d'une dépense de 519 millions d'euros, auxquels il faut ajouter des charges conséquentes restant à payer. Pourquoi continuer à sous-doter les frais de la justice, comme je l'observe depuis des années ?

Autre sujet, pourquoi ne pas avoir proposé la réforme de l'aide juridictionnelle dans le projet de loi de finances initiale alors que vous nous l'annoncez depuis près d'un an ? Quelles sont les incidences financières de l'amendement portant article additionnel adopté à l'Assemblée nationale ? Aucune étude d'impact ne permet d'en mesurer les effets, et cet amendement renvoie la répartition des bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) à un décret, sans aucun encadrement du législateur, ce qui nous inquiète s'agissant de l'accès à la justice des personnes vulnérables.

Sur la lutte contre les violences conjugales, le débat a montré combien il était important que l'aide juridictionnelle soit accordée dans les plus brefs délais pour permettre la délivrance d'une ordonnance de protection. Combien de BAJ comptez-vous supprimer, et selon quels critères ?

La réforme des pôles sociaux est en vigueur depuis le 1^{er} janvier dernier. Le déstockage est en cours pour les juridictions de première instance, ce qui se répercute

mécaniquement sur les chambres sociales des cours d'appel, qui ont déjà un délai de traitement très long – vingt mois en moyenne. Quels renforts d'effectifs sont prévus pour ces cours d'appel en 2020 ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Vous me posez sept questions très différentes, et assez vastes.

Sur les spécialisations, vous me demandez si le principe évoqué va entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2020, c'est-à-dire au moment où nous allons créer les tribunaux judiciaires, ou bien plus tard, comme je l'avais évoqué. Il s'agit de contentieux plutôt techniques et de faibles volumes, ce qui permet à des magistrats de se spécialiser. J'ai assorti ce principe de spécialisation d'un principe d'équilibre entre les juridictions. Nous avons demandé aux juridictions de terrain de nous faire des propositions, qui nous sont transmises par les chefs de cours d'appel. Nous avons souhaité aussi que les conseils de juridiction soient saisis pour rendre un avis sur ces propositions. Ce n'est qu'après que nous prendrons les décisions. Comme je n'ai pas encore reçu toutes les propositions des cours d'appel, il me paraît difficile que ce principe entre en vigueur au 1^{er} janvier prochain. Ce sera donc plutôt au 1^{er} septembre.

Concernant la suppression de certains cabinets d'instruction, vous me demandez quels critères seront utilisés. Dans la loi de réforme pour la justice, j'ai insisté sur la proximité et sur la spécialisation, c'est-à-dire sur les compétences, qui sont mieux exercées lorsque les magistrats travaillent en équipe, ou bien sur des contentieux qu'ils ont l'habitude de manier. L'instruction, ce n'est pas de la justice de proximité, et cela ne concerne que 3 % à 4 % des affaires. Il n'est donc pas absurde que, dans certains cas, lorsque c'est possible, plutôt que d'avoir un juge chargé de l'instruction qui gère moins de 30 dossiers par an, on propose un regroupement sur un pôle départemental. Comme c'est sensible symboliquement, nous sommes très attentifs à ce que nous proposent les juridictions et à une approche globale des territoires. C'est pourquoi les décisions ne sont pas encore prises. Et il y aura aussi un passage devant les conseils de juridiction. Le premier critère sera le nombre de dossiers : en dessous de cinquante ouvertures par an – cela peut être trente –, on peut avoir des interrogations. Et bien sûr, la spécificité du territoire devra également être prise en compte.

Vous m'interrogez également sur le statut de la magistrature, comme l'a fait le président Bas. Oui, certains points peuvent faire l'objet d'une rénovation. Ainsi, du délai passé par les juges sur leur poste, qui est actuellement de deux ans : ne faut-il pas le faire passer à trois ans ? On peut aussi travailler sur la question de l'évaluation dans la magistrature : comment ? par qui ? Plusieurs autres sujets, encore, supposeraient une révision de l'ordonnance de 1958. Pour autant, rien n'est arrêté, et nous réfléchissons aussi à des évolutions de la formation, même si, bien sûr, l'École nationale de la magistrature sera maintenue. Tout cela doit être traité de manière globale. Dans *Le Monde*, Jean-Baptiste Jacquin évoquait l'idée de scinder la révision constitutionnelle pour proposer au Congrès des éléments ne concernant que la justice. Nous n'en sommes pas là : un projet global de révision constitutionnelle a été déposé, c'est le seul projet que je connaisse.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cela peut être une bonne idée...

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Je prends note de votre observation.

M. Jean-Pierre Sueur. – Mais, qu'en pensez-vous ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Il n’y a actuellement qu’un seul projet de révision constitutionnelle déposé, et il est global.

Pour les frais de justice, 491 millions d’euros sont inscrits au budget, ce qui constitue une hausse de 20 millions d’euros par rapport à 2017. Les charges à payer ont diminué de 15 millions d’euros en 2018. De plus, le déploiement de la plateforme nationale d’interceptions judiciaires nous permet de faire 11 millions d’euros d’économies supplémentaires. Enfin, des députés m’ont remis ce matin un rapport sur l’Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués. Nous réfléchissons à une manière de vendre plus rapidement un certain nombre de biens, pour faire baisser les frais de garde.

Vous avez évoqué ensuite la réforme de l’aide juridictionnelle. Ce sont les députés Moutchou et Gosselin qui nous ont proposé cet amendement : c’est pourquoi il n’était pas dans le projet de loi initial. Cet amendement est extrêmement intéressant, et ses incidences financières sont à peu près neutres. La suppression de BAJ n’est pas arrêtée. Mme Moutchou et M. Gosselin, constatant que dans certains BAJ il n’y avait qu’un seul équivalent temps plein (ETP), proposent qu’il y ait au moins un BAJ structuré par cour d’appel. Cela ne signifie pas qu’il n’y aurait pas d’accueil pour l’aide juridictionnelle dans chacune des juridictions, au contraire.

Enfin, sur les pôles sociaux, la réforme est bien en place et il convient d’avancer. Nous avons identifié les besoins prioritaires des juridictions les plus impactées pour renforcer leurs effectifs. Au titre du projet de loi de finances pour 2020, 132 emplois supplémentaires sont transférés au ministère de la justice pour tenir compte des retours des fonctionnaires du ministère de la solidarité et de la santé vers leur administration d’origine ; les greffes bénéficient de 100 ETP de contractuels. Bref, les moyens nécessaires font l’objet d’une évaluation très précise, juridiction par juridiction.

M. Philippe Bas, président. – Madame la garde des sceaux, sachez que nous sommes très prudents sur les modifications apportées au régime de l’aide juridictionnelle. Nous sommes inquiets de renvoyer au seul décret des dispositions actuellement traitées au niveau législatif si cela doit se traduire par un éloignement pour les justiciables. L’accès à l’aide juridictionnelle est l’une des conditions pour que les plaintes puissent être portées en justice, notamment dans les cas de violences faites aux femmes.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – J’ai le souci absolu de la proximité, ce qui n’exclut pas la numérisation. Dans chaque tribunal, nous développons des services d’accueil uniques du justiciable, qui répondront aux demandes d’aide juridictionnelle. Par ailleurs, un dispositif spécial est prévu pour les femmes victimes de violences conjugales.

M. Alain Marc, rapporteur pour avis sur le programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice ». – Des effectifs supplémentaires sont prévus pour la mise en œuvre du nouveau code pénal de justice des mineurs. À quelles tâches ces effectifs supplémentaires vont-ils se consacrer ? Des renforts supplémentaires sont-ils prévus les années suivantes ?

Les services pénitentiaires d’insertion et de probation (SPIP), qui jouent un rôle essentiel dans la réinsertion des détenus, s’interrogent sur leur place par rapport au secteur associatif. Quelle est votre vision du rôle de ces différents acteurs ? Les effectifs supplémentaires annoncés en 2020 vont-ils être affectés plutôt au suivi post-sentenciel ou aux enquêtes présentenciennes ?

Vous avez annoncé il y a quelques mois un plan Santé, qui comporte un volet « santé mentale » auquel notre commission est particulièrement attentive. Pourriez-vous nous rappeler les mesures envisagées dans ce domaine ? Comment expliquer que tant de personnes souffrant de troubles psychiatriques soient incarcérées ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Sur la protection judiciaire de la jeunesse, le budget prévoit 70 magistrats, 100 greffiers et 94 personnels de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ).

Nous recensons très précisément dans chacune des juridictions les dossiers en stock au pénal, mais aussi les dossiers d'assistance éducative, afin d'affecter au mieux ces emplois supplémentaires de magistrats. Nous procédons de la même manière pour les greffiers, avec l'aide de l'Inspection générale de la justice.

Quant aux emplois affectés à la PJJ, nous travaillons département par département pour déterminer la nature des réponses apportées aux jeunes qui ont été pris en charge. Je souhaite des réponses extrêmement diversifiées, allant du simple accueil de jour au centre éducatif fermé, en passant par toute la gamme des réponses. Nous implanterons les emplois en fonction de ce travail d'évaluation très fin.

S'agissant des SPIP, 400 emplois nets seront créés en 2020 : 200 conseillers pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP), 35 assistants des services sociaux, 40 directeurs d'insertion et de probation, 20 coordonnateurs culturels, 5 psychologues, 50 surveillants chargés du développement des placements sous surveillance électronique et 40 personnels des corps administratifs et techniques.

Pour ce qui est de la place du secteur associatif, là encore, nous effectuons une appréciation fine, juridiction par juridiction. Au-delà, nous devons basculer une partie des SPIP sur du présentiel, une grande partie de la réforme de la justice reposant sur les informations mises à la disposition des magistrats concernant la situation du condamné. Ce travail sera effectué par les SPIP ou les associations, selon les départements.

Les troubles psychologiques sont une vraie difficulté, comme en témoigne le récent avis du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. La prise en charge passe par trois actions fortes, et tout d'abord l'actualisation des connaissances sur l'état de santé mentale de la population détenue. Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) estime que 8 détenus sur 10 souffrent de troubles psychologiques, ce qui me semble extrêmement élevé. Il y a certainement un choc carcéral, des pathologies, notamment addictives, provoquant des troubles psychologiques, mais ne mettons pas tout dans le même sac. Nous avons donc lancé des études en ce sens avec Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

Ensuite, nous voulons améliorer les parcours et la continuité des soins, notamment lors de la détention. Nous travaillons beaucoup avec les agences régionales de santé (ARS) sur le sujet. Cela passe aussi par la formation des surveillants pénitentiaires. Nous réfléchissons toujours à la création d'une deuxième vague d'unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), mais il n'est pas simple de faire évoluer ce dossier.

Mme Josiane Costes, rapporteure pour avis du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « Justice ». – L'Île-de-France connaît une situation particulièrement tendue quant aux places de mineurs en détention. Il est question de réaffecter

le centre pénitentiaire de Meaux-Chauconin aux mineurs. Pouvez-vous nous assurer que ce sera un nouvel établissement pour mineurs (EPM) et non un simple quartier pour mineurs ?

Le plus grand quartier pour mineurs de France est celui de Fleury-Mérogis, avec 90 places. Des travaux de rénovation sont prévus jusqu'en 2024. En attendant, le quartier pour mineurs est logé dans un bâtiment pour majeurs. Pouvez-vous nous garantir que le quartier pour mineurs réintégrera bien un bâtiment dédié ?

Les 20 centres éducatifs fermés prévus d'ici à la fin de la mandature auront un coût de fonctionnement de plus de 31 millions d'euros par an. Les besoins du secteur ouvert seront accrus avec la réforme de l'ordonnance de 1945. Comment concilier ces deux objectifs ?

Nous avons connu un pic d'incarcération de 894 mineurs en juillet 2015, dont beaucoup de mineurs non accompagnés (MNA). Quelles mesures entendez-vous prendre pour limiter ces incarcérations et suivre les mineurs à la sortie pour éviter la récidive ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Nous cherchons à offrir de nouvelles conditions, si possible décentes, lorsque nous devons incarcérer des mineurs. Le centre pénitentiaire de Meaux-Chauconin peut difficilement devenir un EPM dans la mesure où il accueille également des adultes. Nous allons créer un quartier « mineurs » de 62 places rattaché administrativement à ce centre. Cette restructuration est liée à l'ouverture d'une structure d'accompagnement vers la sortie de 180 places.

Concernant le centre de Fleury-Mérogis, l'actuel centre de détention pour mineurs accueillera des majeurs, mais nous construirons un quartier pour mineurs de 60 à 70 places. Une étude de faisabilité est en cours. Une capacité de 20 places pour les filles mineures est maintenue.

L'augmentation de crédits à hauteur de 17 millions d'euros en 2020 nous permettra de faire face aux différents besoins, car il est essentiel de faire progresser l'accueil de jour. J'ajoute que les 20 centres éducatifs fermés n'en sont pas tous au même état d'avancement.

La question des MNA est délicate. Les départements sont également confrontés à cette situation. Nous essayons de mieux prendre en charge les MNA délinquants. Le code de la justice pénale des mineurs prévoit le prononcé systématique d'une mesure éducative judiciaire provisoire en cas de placement en détention provisoire. Le refus de donner ses empreintes fera l'objet d'un suivi particulier. Cette réponse ne peut être que temporaire ; nous essayons d'agir en amont avec les départements, notamment sur la question de la minorité.

Mme Laurence Harribey. – Je voudrais aborder la question de l'accès à la connaissance des droits, dont le budget est en augmentation. Il s'agit néanmoins d'une faiblesse de notre système, qui implique des partenariats : État, collectivités locales, milieu associatif. On compte actuellement 97 points d'accès au droit sur 164. Ce programme est le moins bien loti de la mission, alors que la multiplication de réseaux judiciaires de proximité demeure une nécessité. Comment envisagez-vous d'atteindre vos objectifs avec un budget qui reste modeste ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – L'accès au droit est un enjeu majeur. Les services d'accueil unique du justiciable (SAUJ) déployés dans tous les tribunaux

servent aussi à l'information. Les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), les maisons de la justice et du droit, les points d'accès au droit (PAD) sont très présents. Le budget en augmentation dont nous disposons nous permet de mettre en place ces différents outils.

J'ai tenu à ce que la justice soit présente dans chaque maison France Services, soit par l'intermédiaire d'une personne physiquement présente, soit par le relais d'un PAD ou d'un CDAD. Un conciliateur s'efforcera de résoudre les difficultés du quotidien en vue d'éviter les contentieux. Nous avons la volonté d'être au plus près de l'ensemble des justiciables.

Mme Brigitte Lherbier. – Je me félicite que vous ayez réussi à combler les vacances des postes de magistrats. Avez-vous recruté ces personnels par concours, par voie d'intégration directe ?

Vous évoquez peu les CDAD et l'intérêt qu'ils pourraient revêtir en matière de rapprochement entre avocats et magistrats, de développement du numérique, avec les maisons du droit.

Les chantiers de la justice avaient souligné la nécessité de trouver des travaux d'intérêt général (TIG). Les institutions locales et régionales ont-elles joué le jeu ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Les places offertes au concours de l'École nationale de la magistrature (ENM) sont en augmentation depuis 2012, grâce aux budgets que vous avez votés. Les trois dernières années, en moyenne, nous avons recruté 250 personnes par le biais des concours, 80 personnes par concours supplémentaires, 50 personnes par nomination directe, par intégration en qualité d'auditeur, et une cinquantaine par intégration.

Pour les TIG, les collectivités locales, mais pas seulement, nous apportent leur concours. Des conventions ont été signées à la Chancellerie avec un grand nombre d'institutions : les administrations publiques, dont les ministères, les collectivités locales, comme l'Eurométropole de Strasbourg, ou encore les entreprises publiques ou les entreprises à mission au sens de la loi Pacte. C'est ce qui me permet d'afficher l'objectif de 30 000 TIG. Nous venons par ailleurs de déployer une application précieuse pour visualiser les TIG et leurs caractéristiques. Cet outil constitue un grand atout pour leur développement.

M. Jacques Bigot. – Chaque tribunal devait compter un service d'accueil unique du justiciable, mais le personnel manque. Les systèmes informatiques centralisés se développent dans de nombreux domaines, mais tous les citoyens n'y ont pas accès. La création du portail du justiciable et des maisons France Services renforce notre inquiétude à cet égard. Si un greffier vient une demi-journée par semaine dans une maison France Services, faudra-t-il organiser des rendez-vous ? Nous devons y être attentifs pour que ces lieux de renseignement généraux fonctionnent bien. Cela suppose aussi sans doute des financements de la part des collectivités locales.

Mme Schiappa vient d'annoncer le développement de deux centres psychologiques de formation pour les hommes violents par région, en comptant sur les collectivités locales pour y parvenir. Cette mission relève pourtant de la justice et de l'administration pénitentiaire. Qu'en sera-t-il des structures d'accompagnement vers la

sortie ? Vous ne pouvez pas supprimer des moyens aux collectivités locales et leur demander ensuite de participer à des financements.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je n’ai pas bien compris les conclusions du Grenelle sur les violences conjugales d’un point de vue budgétaire. Certaines mesures ressortissent à votre ministère, comme la création de deux centres pour les auteurs de violences par région d’ici à 2022. Comment les financer avec les deux millions annoncés par le Premier ministre ?

La mise en place du bracelet anti-rapprochement, l’élargissement du dispositif du téléphone grave danger (TGD), l’identification d’un parquetier dédié supposent des moyens budgétaires et humains. Pourriez-vous nous apporter des précisions ?

M. Jean-Pierre Sueur. – La réforme constitutionnelle reste bloquée sur la question du nombre de parlementaires. Pourtant, elle contient des dispositions relatives à la justice attendues, notamment sur la nomination des procureurs, qui éviteraient à la France d’être condamnée chaque année par la Cour européenne des droits de l’homme. Pourquoi ne pas disjoindre ce volet en adoptant une proposition de loi constitutionnelle ? Nous sommes nombreux à partager cette excellente idée parue dans le quotidien *Le Monde*. Que pensez-vous de cette suggestion, sans manier la langue de bois ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – M. Bigot craint que les maisons France Services ne fonctionnent pas si des personnes compétentes n’y sont pas présentes. L’idée est de rapprocher les services publics de nos concitoyens. Le label, élaboré avec Mme Gourault, comporte des obligations sur la nature des services, les amplitudes d’ouverture, les services rendus.

Je tiens à souligner que les SAUJ sont en place dans tous les tribunaux ; les greffiers y sont spécialement formés – ce n’est pas encore le cas partout – à l’accueil très large de nos concitoyens.

Quant aux centres de prise en charge des hommes violents, qui résultent d’une demande du milieu associatif, des députés et des professionnels, ils sont destinés à être ouverts en amont de la condamnation, ou pour suivre des traitements. Je suis très favorable à ce type de structure. Le Premier ministre a parlé d’un appel d’offres, les associations intervenant également dans ces structures, et je ne suis pas en mesure de vous préciser, vingt-quatre heures après l’annonce, comment le cahier des charges sera rédigé. En tout cas, mon ministère soutient pleinement cette procédure.

Les structures d’accompagnement vers la sortie ne seront pas financées avec l’aide des collectivités locales. Il s’agit de structures construites par l’administration pénitentiaire, avec des personnels de l’administration pénitentiaire. La prise en charge des détenus s’effectue en partenariat avec les structures adaptées, notamment Pôle emploi.

Mme de la Gontrie m’interroge en outre sur le financement du bracelet anti-rapprochement, du téléphone grave danger et du référent dédié. Nous intervenons également sur le financement des espaces de rencontre médiatisés, par des crédits aux associations. Le coût des 1 000 premiers bracelets est estimé à 5,5 millions d’euros ; les marchés publics sont en cours de préparation. Cela apparaîtra sur le programme « Administration pénitentiaire » dans le cadre du projet de loi de finances rectificative, par un redéploiement de crédits.

Le TGD sera doté en 2020 de 7,1 millions d'euros, ce qui permettra de passer d'environ 800 appareils à 1 100. Nous conforterons également le soutien aux associations.

La mise en place des référents dans les tribunaux ne fait pas l'objet d'un financement particulier. Nous affecterons les référents sur nos personnels, comme cela se produit dans d'autres domaines, comme la radicalisation.

M. Sueur m'invite à disjoindre de la révision constitutionnelle les éléments portant sur la justice. Au moment où je vous parle, le Gouvernement garde l'espoir de voir aboutir le projet de révision constitutionnelle dans son ensemble. Il comporte des éléments très intéressants sur la différenciation territoriale, la démocratie participative, et j'ai cru comprendre que, sur le texte même, nous n'étions pas très loin d'un accord. Lorsque nous avons abordé le projet de révision constitutionnelle dans sa première version, vous m'aviez clairement indiqué que le Sénat souhaitait un accord sur la globalité des trois textes. Nous sommes toujours dans cette recherche, et je ne désespère pas d'y arriver.

M. Philippe Bas, président. – Il faudrait pour cela, madame le garde des sceaux, que le Gouvernement prenne des initiatives. Le Sénat est disponible ; il attend que le Gouvernement manifeste sa volonté politique de faire aboutir la réforme. Nous pourrions alors débattre, car c'est par leurs délibérations et leurs votes que les assemblées parlementaires expriment leur volonté politique. Les propositions du Sénat en la matière démontrent que nous n'attendons plus que le Gouvernement pour pouvoir avancer.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Vous le savez, monsieur le président, la précipitation n'est pas bonne conseillère, et la volonté du Gouvernement est exprimée dans le texte.

M. Philippe Bas, président. – Nul ne pourra reprocher au Gouvernement sa précipitation dans ce domaine...

Nous vous remercions des réponses que vous avez bien voulu nous apporter, madame le garde des sceaux.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 19 h 50.

Mercredi 27 novembre 2019

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Philippe Bas, Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Gatel, Catherine Di Folco, MM. Éric Kerrouche, Didier Marie et Alain Richard comme membres titulaires et de M. Christophe-André Frassa, Mme Marie

Mercier, MM. Vincent Segouin, Loïc Hervé, Jean-Pierre Sueur, Pierre-Yves Collombat, et Mme Nathalie Delattre comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.

Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » - Programme « Fonction publique » - Examen du rapport pour avis

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – Je souhaite évoquer trois points au cours de ma présentation : les effectifs de l'État, le programme 148 « Fonction publique » et les concours administratifs.

Je rappelle qu'un comité « Action publique 2022 » a été créé en début du quinquennat pour réfléchir sur le rôle de l'État et de la sphère publique. Trois ans plus tard, force est de constater l'échec de cette démarche, les mesures proposées n'ayant pas été suivies d'effets.

Plus pragmatique, la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique donne de nouveaux outils aux employeurs pour optimiser la gestion de leurs ressources humaines. Le Gouvernement travaille actuellement à sa mise en œuvre, qui nécessite la publication de 140 mesures réglementaires.

Initialement, le Gouvernement s'était fixé l'objectif de supprimer 120 000 équivalents temps plein (ETP) en cinq ans, dont 70 000 dans la fonction publique territoriale et 50 000 dans la fonction publique d'État.

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 semble acter l'abandon de cet engagement : alors que l'État emploie plus de 2,45 millions d'agents, seuls 47 ETP seraient supprimés en 2020, soit beaucoup moins qu'en 2019. Ce très mince effort portera d'ailleurs sur les opérateurs, alors que les effectifs des ministères progresseront.

Dans le PLF pour 2020, la masse salariale de l'État s'établit à près 90 milliards d'euros, soit 19 % du budget général. Elle a augmenté de 4,66 milliards d'euros depuis 2017, malgré le gel du point d'indice de la fonction publique.

Je m'inquiète également de l'évolution de l'apprentissage : l'État a recruté moins d'apprentis en 2018 qu'en 2017 et n'a toujours pas atteint son objectif d'accueillir 10 000 apprentis dans ses effectifs. Il recrute moins d'apprentis que les collectivités territoriales, alors qu'il compte 550 000 agents de plus. Parmi les apprentis de l'État, seuls 3,4 % sont en situation de handicap, contre 6,4 % dans le versant territorial.

Je regrette aussi la suppression de la dotation interministérielle pour le financement de l'apprentissage. Depuis 2019, la rémunération et la formation des apprentis sont directement prises en charge par le budget des ministères, ce qui ne les incite pas à agir.

Conscient de ces difficultés en matière d'apprentissage, le Premier ministre a fixé de nouveaux objectifs aux ministères. Nous verrons l'année prochaine si l'État a été au rendez-vous de ses engagements !

Le programme 148 « Fonction publique » finance les priorités interministérielles concernant la formation, l'action sociale et la gestion des ressources humaines.

Ce programme n'intervient qu'à titre subsidiaire, en complément des actions ministérielles. Il est doté de 211,21 millions d'euros dans le PLF pour 2020, soit une augmentation de 2,74 % par rapport à l'an dernier.

Concernant la formation, une réforme des Instituts régionaux d'administration (IRA) a été mise en place à la rentrée 2019. Elle permet de réduire les coûts de formation en allongeant la durée des stages en administration. Pour le Gouvernement, cette réforme doit permettre d'envisager des évolutions similaires pour d'autres écoles de service public.

De son côté, l'École nationale d'administration (ENA) poursuit la mise en œuvre de son plan de transformation, qui a pour but de revenir à l'équilibre budgétaire d'ici à 2020. L'ENA a ouvert une nouvelle classe préparatoire intégrée (CPI) à Strasbourg pour aider les élèves les plus modestes à préparer les concours administratifs.

Prévu pour novembre, le rapport de Frédéric Thiriez sur l'avenir de la haute fonction publique a été reporté à janvier, pour des raisons que nous ignorons.

Le budget de l'action sociale interministérielle est en progression de 6,23 % par rapport à l'année dernière. On peut toutefois regretter que ses coûts de gestion soient toujours aussi élevés. Sur 100 euros d'aide, 5,18 euros servent à rémunérer les prestataires de l'administration.

Sur la base de ces considérations, je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 148 « Fonction publique ».

J'en viens désormais au thème transversal que j'ai souhaité aborder dans mon rapport : les concours administratifs.

Les concours restent la voie d'accès traditionnelle à l'emploi public, notamment parce qu'ils garantissent une égalité de traitement entre les candidats. Pour la seule année 2017, 47 596 candidats ont été lauréats d'un concours de la fonction publique de l'État et 15 751 d'un concours de la fonction publique territoriale

L'attractivité des concours semble toutefois s'éroder dans chaque versant de la fonction publique.

À titre d'exemple, le nombre de candidats présents aux concours organisés par les centres de gestion a chuté de près de 33 % entre 2014 et 2017. Hors concours interne, le nombre de candidats présents aux concours de l'État a diminué de 16,5 %. Signe des difficultés rencontrées par la fonction publique hospitalière, le nombre de candidats au concours d'attaché d'administration hospitalière ne cesse de diminuer, alors que le nombre de postes à pourvoir a augmenté...

Les concours sont également concurrencés par d'autres voies d'accès à l'emploi public, notamment avec le recrutement sans concours des agents de catégorie C et le recours croissant aux agents contractuels. Entre 2007 et 2017, le nombre de contractuels a augmenté de 2,2 % chaque année, alors que le nombre de fonctionnaires s'est stabilisé.

L'organisation des concours administratifs procède d'un processus long et coûteux pour les employeurs publics. Il faut par exemple compter 1 400 euros pour recruter un rédacteur territorial, 1 900 euros pour un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) et jusqu'à 7 000 euros pour un agent de la filière artistique.

Le concours interne d'ATSEM ne comporte plus qu'une seule épreuve d'entretien individuel avec le jury. Ce dernier doit parfois recevoir 600 personnes pour 30 postes... Et compte tenu de l'expérience des candidats, beaucoup d'entre eux obtiennent une note de 18/20, sans que cela suffise pour réussir le concours !

Sur le plan opérationnel, les organisateurs rencontrent des difficultés pour composer les jurys, qui doivent compter au moins 40 % de femmes et 40 % d'hommes.

Une autre difficulté majeure tient aux taux d'absentéisme des candidats, qui restent extrêmement élevés dans les trois versants de la fonction publique. En 2017, 61 % des candidats inscrits ne se sont pas présentés à la première épreuve du concours de professeur des écoles.

Cette difficulté s'explique, notamment, par un phénomène de « multi-inscriptions » : les candidats s'inscrivent à un maximum de concours pour optimiser leurs chances de réussite, même s'ils ne peuvent pas se présenter à toutes les épreuves.

La gestion des lauréats est un autre souci : dans la fonction publique territoriale, les lauréats sont inscrits sur une liste d'aptitude, sur laquelle ils peuvent figurer pendant quatre ans. S'ils ne trouvent pas de poste dans ce délai, ils sont considérés comme des « reçus-collés » et perdent le bénéfice de leur concours.

Lorsque les concours de la fonction publique hospitalière sont organisés par plusieurs établissements, les candidats sont affectés selon leur rang de classement, ce qui ne correspond pas toujours à leur souhait. Or, tout candidat qui refuse son affectation dans un établissement perd le bénéfice de son concours.

Pour remédier à cette situation, je souhaite formuler huit préconisations afin de renforcer l'attractivité des concours.

Il faut, tout d'abord, passer en revue l'ensemble des concours dans un délai de deux ans afin d'optimiser leurs conditions d'organisation et d'adapter le contenu des épreuves. Une priorité devrait être donnée aux concours soulevant le plus de difficultés, à l'instar des concours d'ATSEM et des filières artistiques.

Il est également nécessaire de poursuivre les efforts de coordination entre les organisateurs de concours. Je salue, d'ailleurs, la signature lors du dernier congrès des maires d'une convention entre les centres de gestion et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Pour plus de clarté, les calendriers des concours des trois versants de la fonction publique devraient être publiés de manière centralisée. Ils pourraient figurer sur la Place de l'emploi public, site Internet qui réunit déjà les offres d'emplois publics.

En outre, il faut rapidement créer un outil pour lutter contre les « multi-inscriptions » dans le versant territorial, comme le prévoit la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Sur le plan logistique, des épreuves écrites pourraient être mutualisées entre plusieurs concours, ce qui permettrait de simplifier leur organisation. La correction des copies pourrait être dématérialisée. Dans la fonction publique de l'État, des services concours pourraient être créés au sein des préfectures.

Il convient, enfin, de diversifier le profil des fonctionnaires en poursuivant les efforts d'adaptation des épreuves, sans en réduire le niveau d'exigence, en développant les épreuves collectives de mise en situation et en étendant le recours aux concours sur titre.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie pour ce rapport, qui formule huit propositions très pragmatiques pour renforcer l'attractivité des concours administratifs.

La chute du nombre de candidats aux concours des centres de gestion de la fonction publique territoriale m'a particulièrement interpellée. Le fait que la fonction publique cesse d'être attractive doit être un sujet de préoccupation !

Plus de 60 % des inscrits au concours de professeur des écoles ne se sont pas présentés en 2017. C'est également très préoccupant !

M. Alain Marc. – La Nation mise beaucoup sur son enseignement. Or, le concours de professeur des écoles est parfaitement inégal en termes de nombre de postes ouverts par rapport au nombre de candidats. Les statistiques sont très différentes d'une académie à l'autre, par exemple lorsque l'on compare Créteil à Montpellier ou Toulouse. Dans certains cas, il y a presque autant de candidats que de lauréats ! *In fine*, nous pouvons nous interroger sur la qualité du recrutement des enseignants.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il existe certainement un effort de communication à faire en ce qui concerne les concours. Malgré un taux de chômage élevé, beaucoup de jeunes ignorent les offres d'emploi qui existent au sein de la fonction publique.

Madame le rapporteur a évoqué le concours d'ATSEM. Il est absurde de faire passer des oraux à 600 personnes pour 30 postes ! La solution ne serait-elle pas de confier l'organisation de ces concours aux communes, à la place des centres de gestion ?

Vous avez parlé de dématérialisation de la correction des copies. Si la solution est de faire des questionnaires à choix multiples (QCM), je la trouve abominable car un concours administratif doit permettre de juger la capacité d'argumentation d'un candidat.

Nous nous posons parfois de faux problèmes en ce qui concerne la haute fonction publique. L'ENA *bashing* m'insupporte. Je n'ai pas du tout une vision négative de cette école.

Mme Brigitte Lherbier. – J'ai eu la charge d'étudiants pendant toute ma vie professionnelle. Ils regardent les épreuves aux concours avec une grande attention, les résultats, mais également les dates. Les étudiants prennent certains concours comme un entraînement ou comme une solution de recours. Ils s'inscrivent aux concours qui offrent davantage de possibilités et le plus fort taux de réussite, ce qui s'éloigne de la logique de vocation... Or, l'absence d'un étudiant à un concours coûte extrêmement cher. Il existe là une source d'économies potentielles.

Beaucoup de recours sont déposés concernant le concours d'avocat. Disposez-vous d'informations sur le contentieux des concours de la fonction publique ?

M. Jean-Luc Fichet. – La profession d’enseignant ou de professeur des écoles n’est plus très mobilisatrice. Il s’agit d’un exercice difficile, notamment parce qu’il existe un problème de formation. Cette profession est lourde à assumer au quotidien. Beaucoup d’enseignants rencontrent des difficultés à un moment ou à un autre de leur carrière. La mobilité et les salaires sont d’autres problèmes. Les enseignants doivent être considérés. Je crains que ce ne soit pas le cas aujourd’hui.

Mme Josiane Costes. – Je remercie notre collègue pour son rapport. Les concours constituent, en effet, un sujet majeur pour l’attractivité de la fonction publique.

Pourquoi ne pas rendre national le concours de professeur des écoles ? Les épreuves auraient lieu partout le même jour. Cela permettrait de résoudre le problème de l’absentéisme, qui conduit à des inégalités de niveau énormes entre les académies.

Le sujet des salaires est également très important. Tant que les salaires des enseignants n’auront pas été revalorisés, nous n’attirerons pas de jeunes.

M. Vincent Seguin. – La perte d’intérêt que traduisent les baisses d’inscription aux concours est certainement liée à la question des salaires.

Madame le rapporteur a évoqué la masse salariale de l’État. Disposons-nous d’informations sur le montant total des pensions des fonctionnaires ? Est-il inclus dans la masse salariale ?

Mme Esther Benbassa. – Nos étudiants en sciences humaines se présentent de moins en moins aux concours administratifs. Les conditions de travail sont difficiles et les salaires sont très bas. La formation n’est pas à la hauteur. Les jeunes se dirigent plus facilement vers le privé, où ils trouvent plus rapidement des postes.

Concernant les salaires des agents publics, qui peut vivre avec 1 800 euros par mois à Paris ? Il faut revaloriser les salaires !

Mme Catherine Di Folco, rapporteur pour avis. – Je suis ravie d’avoir ouvert ce débat intéressant sur les concours de la fonction publique et vous remercie pour vos contributions.

Monsieur Alain Marc, vous indiquez qu’on constate parfois un candidat pour un poste dans certaines académies. Le jury n’a toutefois pas l’obligation de pourvoir tous les postes ouverts, notamment lorsque le niveau requis n’est pas atteint. J’en ai fait l’expérience lorsque j’ai participé au jury d’un concours d’ingénieur territorial.

Monsieur Jean-Pierre Sueur, vous avez raison, un effort de communication doit sans doute être réalisé concernant les concours de la fonction publique. Le centre de gestion du Rhône et de la métropole de Lyon participe par exemple à des forums métiers pour présenter les métiers du versant territorial.

Madame Brigitte Lherbier, dans la fonction publique territoriale, les recours contre les concours existent. Ils sont toutefois peu nombreux et portent principalement sur la composition et la notation du jury. Certains candidats estiment que tel jury était plus clément que tel autre, par exemple.

Monsieur Jean-Luc Fichet, je partage votre réflexion concernant les professeurs des écoles, autrefois instituteurs, qui étaient formés dans des écoles spécialisées et étaient préalablement mis en situation, avec des tuteurs qui leur apprenaient le métier. Ceci s'est perdu et le statut du maître est bien moins reconnu. Le maître n'est plus respecté, ni par les enfants ni par les parents d'élève !

Je vous remercie, Madame Josiane Costes, de votre proposition concernant l'organisation, au niveau national, du concours de professeur des écoles. Nous pourrions l'étudier avec la commission de la culture.

Pour répondre à la question de Monsieur Vincent Segouin, la masse salariale de l'État est présentée hors pension et ne concerne que les actifs.

M. Philippe Bas, président. – Je vous propose d'approuver l'avis favorable de notre rapporteur concernant les crédits du programme 148 « Fonction publique ».

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Fonction publique » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » du projet de loi de finances pour 2020.

Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Justice » - Programme « Administration pénitentiaire » - Examen du rapport pour avis

M. Alain Marc, rapporteur pour avis. – Il me revient, comme l'an passé, de vous présenter les crédits du programme consacré à l'administration pénitentiaire au sein de la mission « Justice ». Sur les 9,4 milliards d'euros alloués à la mission en 2020, 3,9 milliards d'euros, soit environ 42 % du total, reviennent à l'administration pénitentiaire qui en constitue le premier poste de dépense. Cet effort financier n'est pas superflu compte tenu de l'ampleur des besoins de l'administration pénitentiaire et de l'importance de ses missions.

À périmètre constant, les crédits s'inscrivent en hausse de 5,6 % par rapport à 2019. La hausse atteint même 6,2 % si on ne tient pas compte des crédits qui abondent le compte d'affectation spéciale (CAS) « pensions ». Dans le contexte budgétaire contraint que nous connaissons, il s'agit d'une progression non négligeable. Cette progression est toutefois inférieure de 150 millions d'euros à celle prévue par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice du 23 mars 2019. Autrement dit, quelques mois seulement après l'entrée en vigueur de la loi de programmation, le Gouvernement nous propose un projet de budget qui n'est pas à la hauteur des objectifs qu'il avait lui-même fixés, objectifs que notre commission avait déjà jugés insuffisamment ambitieux. Le Gouvernement justifie cet ajustement à la baisse par le retard pris dans la mise en œuvre de certains projets immobiliers, principalement dans le champ de l'administration pénitentiaire. À l'approche des élections municipales, le ministère de la justice explique qu'il a eu du mal à obtenir l'accord de certaines communes pour choisir le lieu d'implantation des futurs établissements pénitentiaires : craignant les réactions négatives de la population, les maires hésiteraient à s'engager.

Je ne doute pas que ces difficultés se rencontrent à certains endroits, mais j'observe que la date des élections municipales est connue de longue date et que ces difficultés pouvaient donc parfaitement être anticipées. J'avoue que, compte tenu de la vétusté

de nombreux locaux dans le parc pénitentiaire ou dans les tribunaux judiciaires, il est extrêmement regrettable que le Gouvernement n'ait pas respecté la trajectoire prévue en loi de programmation, car ces crédits auraient permis de réaliser, sans attendre, de petits travaux de rénovation ou de renouveler certains matériels. La fongibilité des crédits au sein d'un programme l'aurait permis.

Le projet de budget va permettre de financer les deux priorités de l'administration pénitentiaire : l'augmentation des effectifs, avec la création de 1 000 emplois, et la poursuite du programme « 15 000 » qui vise, comme vous le savez, à livrer 15 000 nouvelles places de prison à l'horizon 2027.

Concernant les créations d'emplois, 300 vont servir à combler les nombreuses vacances de postes constatées chez les surveillants pénitentiaires. 400 agents supplémentaires vont renforcer les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), afin qu'ils puissent mieux assumer leurs missions de réinsertion professionnelle, mais aussi d'évaluation. 159 postes seront affectés aux nouveaux établissements pénitentiaires et une cinquantaine d'emplois seront affectés aux extractions judiciaires qui se déroulent souvent dans des conditions difficiles sur le terrain, au détriment de la qualité du travail des magistrats.

Si ces créations d'emplois sont bienvenues, je doute, compte tenu du nombre élevé de personnes placées sous main de justice et des sous-effectifs chroniques constatés dans de nombreux services, qu'elles soient suffisantes pour améliorer de façon déterminante les conditions de travail des personnes. Ces embauches posent, de plus, la question de l'attractivité des métiers de l'administration pénitentiaire, qui peine à recruter en raison notamment de la faiblesse des rémunérations. Un directeur d'établissement pénitentiaire perçoit à peine plus de 3 000 euros, avec les primes, au bout de 10 ans, alors qu'il porte une importante responsabilité pour diriger un tel établissement. De nombreux directeurs cherchent à quitter leurs fonctions au bout de quelques années. Les personnes qui réussissent les concours de surveillant sont parfois peu qualifiées et peu motivées, ce qui pose ensuite des problèmes pour la gestion des ressources humaines et pour l'animation des équipes.

En ce qui concerne le programme immobilier, il sera divisé en deux tranches : 7 000 places doivent être livrées avant fin 2022 et les 8 000 autres avant fin 2027. L'objectif est de réduire la surpopulation carcérale en construisant de nouvelles maisons d'arrêt et de favoriser la réinsertion en créant des structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) qui ont vocation à être implantées en centre-ville, afin de faciliter les liens avec les services sociaux, Pôle Emploi et les employeurs.

Cet objectif de 7 000 places d'ici 2022 est beaucoup moins volontariste et ambitieux qu'il n'en donne l'impression au premier abord. Il marque d'abord un recul par rapport à l'engagement initial du Président de la République de construire 15 000 places au cours du quinquennat. Ce chiffre correspond ensuite pour l'essentiel à l'aboutissement de programmes de construction entamés avant 2017. C'est le cas par exemple du programme de réhabilitation de la prison de la Santé ou de la construction de l'établissement Baumettes 3 à Marseille. Le principal mérite du Gouvernement est donc de ne pas avoir interrompu les chantiers ouverts par ses prédécesseurs.

Le rythme de construction de places de prison ne paraît pas non plus suffisant pour garantir l'objectif de l'encellulement individuel. Le taux d'encellulement individuel n'est aujourd'hui que de 42 % et il ne devrait guère évoluer en 2020. Ce taux n'est que de 21 % dans les maisons d'arrêt où l'on dénombre plus de 1 500 matelas au sol. La surpopulation

entraîne une saturation des équipements qui explique que peu de détenus aient accès au travail ou à une formation pendant leur incarcération. Même l'accès aux équipements sportifs et aux douches devient aléatoire dans ces conditions. La promiscuité qui en résulte est un facteur de tensions et de violences entre détenus, comme me l'a confirmé le Contrôleur général des lieux de privation de liberté au cours de son audition.

La sécurisation des établissements pénitentiaires demeure une préoccupation majeure pour l'administration. Le projet de budget permettra notamment de poursuivre en 2020 la modernisation du système de brouillage des téléphones portables, pour un coût de 24,5 millions d'euros, et de renforcer la lutte contre les drones malveillants à laquelle une enveloppe de 3,6 millions d'euros sera consacrée.

La sécurité passe aussi par la création, en mai dernier, d'un service national du renseignement pénitentiaire de plein exercice qui s'est substitué à l'ancien bureau central du renseignement pénitentiaire. Ce service, qui s'appuie sur des cellules interrégionales et sur un réseau de délégués et de correspondants, va être renforcé en 2020 grâce à 35 créations d'emplois qui porteront son effectif total à 329 agents.

L'administration pénitentiaire a lancé, en 2019, le programme d'accueil individualisé et de réinsertion sociale (PAIRS) qui prend la suite du programme RIVE. Ce programme concerne les individus condamnés pour des actes de terrorisme ou de droit commun, mais identifiés comme radicalisés. Il vise à favoriser le désengagement de la violence extrémiste et la réinsertion sociale grâce à un suivi individualisé et pluridisciplinaire. Une soixantaine de personnes pourraient être prises en charge dans quatre centres à Paris, Lyon, Marseille et Lille.

Pour finir, je souhaite souligner deux initiatives prises par l'administration pénitentiaire en 2019 qui semblent de nature à favoriser la réinsertion des détenus en agissant sur deux leviers : le travail et la formation, d'une part, et la santé, d'autre part.

Sur le premier point, le Gouvernement a créé une agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice (ATIGIP) qui s'est vue assigner trois missions : développer les peines de travail d'intérêt général (TIG), dynamiser la formation professionnelle des personnes détenues et favoriser l'emploi pénitentiaire, l'insertion par l'activité économique et l'accompagnement vers l'emploi.

Des conventions ont été signées le 12 novembre dernier entre le ministère de la justice et différents partenaires publics et privés afin de dégager des postes pouvant accueillir des personnes condamnées à une peine de TIG, et un décret va être publié très prochainement pour expérimenter le TIG dans les entreprises de l'économie sociale et solidaire.

La relance du travail en détention constitue un enjeu majeur pour mettre fin au déclin constaté depuis une vingtaine d'années : alors que 48 % des détenus travaillaient en détention en 2000, ce taux n'est plus que de 28 % aujourd'hui. L'agence procédera à un état des lieux avant de définir une stratégie pour mieux mobiliser les crédits disponibles et développer l'activité du service de l'emploi pénitentiaire.

La seconde initiative concerne l'annonce d'une feuille de route pour la santé des personnes placées sous main de justice pour la période 2019-2022. Cette feuille de route comporte 28 actions destinées à améliorer la connaissance de l'état de santé de cette population et sa prise en charge. Une attention particulière est portée à la santé mentale, de

première importance compte tenu du nombre élevé de détenus qui souffrent de troubles psychiatriques. Il est prévu de réaliser deux études sur le sujet et de construire de nouvelles places en unités d'accueil spécialement aménagées (UHSA) qui accueillent en hospitalisation complète les détenus nécessitant des soins psychiatriques. Hier, lors de son audition, la garde des sceaux a indiqué que, selon certains rapports, 80 % des personnes incarcérées souffriraient de troubles psychologiques.

En conclusion, je vous proposerai d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'administration pénitentiaire. Ce budget comporte des avancées, mais l'incapacité du Gouvernement à respecter la trajectoire budgétaire approuvée par le Parlement il y a seulement quelques mois pose un vrai problème politique qui ne nous permet pas de voter ces crédits. J'ai également souligné le décalage qui existe entre les déclarations, très ambitieuses, et la réalité, beaucoup plus modeste. Au total, ce projet de budget ne me paraît donc pas à la hauteur des enjeux, ce qui explique cet avis défavorable.

M. Philippe Bas, président. – Nous appelons de nos vœux depuis longtemps une diversification des conditions d'exécution des peines qui semble à nouveau s'amorcer, alors que cette dynamique était interrompue depuis 2012. En revanche, le non-respect du programme de construction de 15 000 nouvelles places de prison doit être regretté. Désormais, le Gouvernement ne s'engage plus qu'à ouvrir 7 000 places en 2022 et 8 000 en 2027. Même revu à la baisse, ce programme n'est toutefois pas encore mis en œuvre puisque les crédits n'ont pas été inscrits et il semble que les retards ne pourront être rattrapés. Ces éléments justifient votre avis défavorable sur les crédits du programme dédié à l'administration pénitentiaire, position que partage d'ailleurs le rapporteur spécial de la commission des finances.

M. François Bonhomme. – L'engagement pris lors de l'élection présidentielle de 2017 de créer 15 000 places de prison en 5 ans ne sera pas tenu sur un mandat, mais sur deux mandats. Selon les spécialistes des programmes immobiliers, il n'est même pas certain que 7 000 places pourront être construites pour 2022 ; il est plutôt question de 5 000 places. Faudra-t-il donc un troisième mandat pour obtenir enfin, ces 15 000 places supplémentaires ?

Je souhaite savoir si cet objectif chiffré intègre les structures d'accompagnement à la sortie (SAS), qui sont des structures intermédiaires plus légères à construire.

Par ailleurs, l'ensemble des maisons d'arrêt et des centres de détention sont-ils équipés d'un système de brouillage des communications illicites ?

Enfin, le bleu budgétaire pour 2020 fixe un objectif de délai de traitement des affaires pénales de 15 mois. Or, je ne vois pas comment, dans ces conditions – notamment avec l'augmentation des affaires pénales concernant les mineurs – l'on pourrait atteindre cet objectif.

Mme Brigitte Lherbier. – Lors de son audition, la ministre nous a indiqué qu'il était très difficile de construire des prisons en période électorale. Or, il faut souligner que ces prisons font vivre économiquement les zones excentrées où elles sont implantées et créent de l'emploi.

Elle a également évoqué le recrutement de nouveaux effectifs, tout en passant sous silence le mal-être des surveillants. Bon nombre d'entre eux démissionnent, faute de

pouvoir se loger et vivre correctement à Paris. Certains se suicident. Les services pénitentiaires ne se portent pas bien.

Elle a d'ailleurs indiqué que les ministères recrutent des personnes pour effectuer des TIG. J'aurais souhaité que les mairies et les régions soient associées à cette démarche, puisque celles-ci pourraient recruter des personnes pour rénover des préaux d'écoles, par exemple.

M. Philippe Bonnacarrère. – Ma position sur les moyens budgétaires alloués à ce programme est plus nuancée. L'augmentation des crédits de paiement peut paraître faible mais, dans le contexte économique actuel, elle montre que le Gouvernement considère la justice comme une priorité.

Le ministère de la justice est devenu un ministère d'intendance qui doit traiter une multiplicité des sujets qui l'ont progressivement conduit à perdre en efficacité, tels que la gestion des prisons, des systèmes d'information ou encore la réorganisation des juridictions.

Nous pensons avoir réglé la question de l'indépendance des juridictions avec la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), mais celle-ci réexamine aujourd'hui le sujet sous l'angle du mandat d'arrêt européen qui concerne 20 000 décisions en France et constitue un outil essentiel de la lutte contre la grande délinquance. Si, dans quelques semaines, la CJUE annulait les mandats d'arrêt émanant de la France à cause du statut du parquet, nous devrions repenser notre système juridique et, le cas échéant, réviser la Constitution.

M. François Grosdidier. – Malgré les efforts à souligner par rapport aux exercices antérieurs, ce budget est très nettement insuffisant. L'administration pénitentiaire est sinistrée et le malaise des surveillants est profond. L'état de non-droit qui règne dans le système carcéral, tel qu'il est décrit par le personnel qui y travaille, est impressionnant. Les lois de la République devraient pourtant s'y appliquer avec plus de rigueur qu'ailleurs.

J'ai du mal à comprendre les arguments de la garde des sceaux qui accuse les communes de freiner la construction des prisons alors que je connais de nombreuses communes qui seraient candidates pour accueillir un centre pénitentiaire. J'ai l'impression que le Gouvernement cherche de faux prétextes pour justifier les retards.

Je n'ai pas l'impression que des efforts suffisants soient réalisés en termes de recrutement et de formation pour redonner au personnel pénitentiaire des missions de sécurité. La loi donne de nouvelles prérogatives aux agents, y compris à l'égard des personnes non détenues, mais cela n'a entraîné aucun changement dans la pratique. La Chancellerie a refusé que leurs prérogatives s'étendent au-delà de quelques mètres de l'enceinte pénitentiaire, alors que des téléphones sont jetés par-dessus les murs. De même, en ce qui concerne les communications illégales, nous pensons avoir réglé le problème en autorisant les *IMSI-catchers* dans les prisons, mais il n'en est rien : l'administration pénitentiaire ne s'est pas saisie de cette opportunité.

Les prisons restent surpeuplées et les règles de droit ne s'y appliquent toujours pas. Le budget ne traduit pas une politique de reprise en main de nos prisons. Je partage donc la position du rapporteur.

M. Jacques Bigot. – Monsieur le rapporteur, je ne partage pas la sévérité de votre avis sur les crédits du programme dédié à l'administration pénitentiaire. La question de la

surpopulation carcérale se pose depuis des années, et le problème continue de s'aggraver. Au 1^{er} avril 2019, 71 628 personnes étaient incarcérées en France. Notre pays se distingue d'ailleurs, par rapport à nos voisins européens, par un recours important à la détention préventive. Nous continuons à nous inscrire dans cette fuite en avant.

François-Noël Buffet et moi-même l'évoquions déjà dans un rapport d'information sur la nature, l'efficacité et la mise en œuvre des peines : la stratégie pénale poursuivie depuis des années n'est pas la bonne. Les alternatives à la prison demeurent des pratiques marginales ; les SAS sont peu nombreuses. Le budget de la mission « Justice » n'est pas pleinement satisfaisant, notamment parce que le manque de moyens des SPIP constitue un vrai problème. Quand la secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations annonce que de nouvelles solutions seront déployées pour faire cesser les violences conjugales, on peut douter de la bonne volonté du Gouvernement au vu du manque de moyens. En effet, il faudrait renforcer les SPIP pour suivre les personnes condamnées ou trouver des alternatives à la prison.

Le chemin est long et difficile. Vous ne pouvez pas reprocher en permanence à la garde des sceaux de ne pas avoir respecté ses engagements initiaux. Il est compliqué de construire des places supplémentaires, même lorsque les communes y sont favorables. À titre d'exemple, la ministre avait annoncé, à Strasbourg, sa volonté de construire 500 places de prison supplémentaires. Mais l'administration pénitentiaire n'a pas travaillé avec les élus locaux pour définir la nature du lieu d'emprisonnement. La maison d'arrêt est située en centre-ville, ce qui permet de faciliter l'accès à la justice. En revanche, si l'objectif est de diminuer le nombre de personnes qui effectuent de courtes peines pour se concentrer sur les personnes condamnées à de longues peines et réaliser un travail au long cours de réinsertion, les prisons peuvent tout à fait être implantées en dehors du centre des villes, dans des zones à dynamiser économiquement.

Des efforts sont faits en ce sens, mais ils ne sont pas suffisants. Et la critique est facile lorsque, depuis des années, rien n'a été fait. La justice devrait surtout changer de stratégie sur la sanction et la lutte contre la criminalité.

M. Alain Marc, rapporteur pour avis. – C'est le problème de la parole politique qui se pose : l'annonce de la construction de 15 000 places supplémentaires n'avait pas pris en compte la réalité du terrain.

En ce qui concerne le brouillage des communications, certains équipements anciens ne permettent aujourd'hui que de brouiller la 2G. Il faut maintenant arriver à brouiller partout la 3G, la 4G et bientôt la 5G, ce qui explique que des crédits aient été consacrés à cette question.

Dans les grandes villes se posent effectivement, pour les surveillants de centres pénitentiaires, des problèmes de logement, de malaise et de concurrence avec la police municipale qui recrute beaucoup. Les surveillants pénitentiaires, quand ils peuvent rejoindre une commune en tant que policiers municipaux, le font.

Le malaise croît dans la profession : il existe donc un impérieux besoin d'améliorer le dialogue au sein de l'administration pénitentiaire.

Je vous précise par ailleurs que les collectivités territoriales et les grandes administrations sont bien associées aux TIG, ainsi que des grandes entreprises comme La Poste ou EDF.

Enfin, des progrès sont effectivement constatés mais, depuis des dizaines d'années, nous ne nous occupons ni de nos prisons ni des peines qui permettraient d'éviter l'incarcération. Nous n'avons pas besoin de mettre toutes les prisons en centre-ville : il convient d'analyser les situations au cas par cas.

M. Philippe Bas, président. – Je rappelle que le Sénat avait déjà jugé la programmation budgétaire insuffisante et que le Gouvernement ne la respecte pas. Cela justifie notre insatisfaction.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice ».

Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Justice » - Programme « Protection judiciaire de la jeunesse » - Examen du rapport pour avis

Mme Josiane Costes, rapporteure pour avis. – La protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) représente 9,7 % des crédits de l'ensemble de la mission « Justice », moins d'un quart des crédits du programme « Justice judiciaire » et un peu plus d'un quart de ceux du programme « Administration pénitentiaire ». Les missions dévolues à la PJJ, qui assure le suivi de près de 150 000 jeunes chaque année, justifient cependant qu'un examen spécifique de ses crédits soit effectué chaque année par la commission des lois.

Le projet de loi de finances pour 2020 dote la protection judiciaire de la jeunesse d'un budget de 736,6 millions d'euros hors pensions, en augmentation de 16,5 millions d'euros, soit 2,3 %, par rapport à la loi de finances initiale pour 2019. Il est marqué par la mobilisation pour préparer les réformes votées et à venir issues de la réforme territoriale de l'État, de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, et surtout de la réforme de l'ordonnance de 1945 relative à la justice des mineurs, dont l'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} octobre 2020.

L'un des objectifs premiers de cette réforme est la réduction des délais de jugement pour les mineurs. Le projet de budget prévoit la création de 70 ETP correspondant à 94 postes d'éducateurs. Par ailleurs, 5 emplois sont créés pour favoriser la participation de la PJJ aux internats tremplin.

Hors Titre 2, le budget de la PJJ continue sa progression entamée il y a 3 ans. Si l'on ne peut que se féliciter de ces augmentations, on peut s'interroger sur les orientations retenues à moyen terme.

En effet, la création de postes d'éducateurs dans le projet de budget correspond à un renforcement du secteur ouvert. Or le contexte général est celui d'un recours accru au secteur fermé, c'est-à-dire privatif de liberté pour les mineurs.

La PJJ a engagé un programme de création de 20 centres éducatifs fermés d'ici 2022. 5 de ces centres seront gérés par le secteur public et 15 par le secteur associatif. Le

projet de budget reflète ce choix. Les CEF sont critiqués par les syndicats de la PJJ comme l'antichambre de l'incarcération en raison des contraintes qu'ils font peser sur les mineurs et de leur caractère jugé excessivement disciplinaire. La commission nationale consultative des droits de l'homme a formulé les mêmes critiques en mars 2018.

Du strict point de vue budgétaire, la dépense annuelle moyenne d'un CEF telle qu'elle est présentée par le programme annuel est de 1,555 million d'euros. Le budget de fonctionnement annuel des nouveaux CEF devrait donc s'élever à 31,11 millions d'euros lorsqu'ils seront tous ouverts. Ces sommes, qui représentent 4 % du budget actuel de la PJJ, devront soit être ajoutées à son budget, soit être redéployées.

Il me paraît donc important d'insister sur le fait que l'importance accordée aux centres éducatifs fermés comme structures et au secteur associatif habilité comme opérateur ne doit pas aboutir à détourner la PJJ de sa vocation première, à savoir l'éducation et l'insertion des jeunes en danger, en s'appuyant sur les compétences des éducateurs spécialisés et en milieu ouvert.

Les chiffres trimestriels de l'administration pénitentiaire ont fait apparaître en juin 2019 un pic de 894 mineurs incarcérés, renouant avec les chiffres de la fin des années 1980. Au total, plus de 3 000 mineurs sont incarcérés chaque année. Pour comprendre pourquoi, je me suis rendue dans les deux établissements qui en accueillent le plus : l'établissement pour mineurs de Porcheville et le quartier pour mineurs de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis. Les mineurs ne peuvent être incarcérés qu'à partir de l'âge de 13 ans, mais plus de 90 % ont plus de 16 ans. Ils sont incarcérés dans les quartiers mineurs des prisons pour adultes et depuis 15 ans dans les établissements pour mineurs (EPM) créés par la loi dite Perben I de 2002. Ces derniers ont été conçus pour offrir une réponse plus adaptée et plus éducative dans les cas où la détention a été décidée par le juge. Mais leur nombre est limité. Il en existe six en France, chacun ayant une capacité de 60 places. Ceci signifie que près des deux-tiers des mineurs détenus le sont dans les quartiers pour mineurs. Ces quartiers sont répartis dans 51 maisons d'arrêt et centres pénitentiaires sur l'ensemble du territoire national. Seuls trois ont plus de 20 détenus, dont deux sont situés en Ile-de-France : la maison d'arrêt de Villepinte qui a 30 places et celle de Fleury-Mérogis qui en compte 94.

La situation de l'Ile-de-France, qui a le plus grand nombre de mineurs détenus (174) et en transfère une partie vers le nord de la France, est préoccupante et demande un engagement clair du gouvernement pour éviter que les difficultés actuelles ne s'accroissent. Cette situation se caractérise par la conjonction de trois phénomènes : le taux élevé de délinquance, la concentration des mineurs accusés de terrorisme et le nombre de mineurs non-accompagnés qui représentent un tiers des mineurs détenus de Fleury-Mérogis.

Il convient bien sûr d'agir sur les causes de la détention pour la limiter. On peut ainsi noter que la très grande majorité des mineurs détenus sont des prévenus, et qu'une partie d'entre eux est incarcérée pour des périodes courtes, voire très courtes, allant de 4 jours à 4 mois.

Je souhaite vous présenter les difficultés liées aux lieux de détention. L'EPM de Porcheville est d'abord caractérisé par sa difficulté d'accès. Même si les familles peuvent s'organiser pour effectuer des transports communs depuis la gare la plus proche, il s'agit là nécessairement d'un frein au contact avec les familles.

Par ailleurs, bien qu'ayant à peine plus de dix ans, l'établissement souffre de nombreuses malfaçons, à commencer par son architecture. La plupart des quartiers de détention sont situés en rang le long de la cour centrale. Les allées et venues de chacun sont donc visibles et les interpellations constantes. L'atmosphère de l'établissement s'en trouve dégradée et plus tendue. Les consultations médicales et plus spécifiquement de psychiatrie sont connues de tous du fait de cet agencement et entraînent la stigmatisation de ceux qui y ont recours, ce qui conduit sans doute à un renoncement aux soins.

La qualité de construction des cellules est également faible. Soumises à des dégradations constantes, à l'opposé des lieux d'activité, des salles de sport notamment ou des salles de classe mais aussi des parloirs qui sont particulièrement bien préservés, les cellules auraient dû être conçues de manière adaptée. Qu'il s'agisse des peintures ou surtout des douches et sanitaires, tel n'a pas été le cas. Un contentieux en cours entre l'administration et le constructeur a de plus retardé les travaux de rénovation ce qui rend la situation actuelle très insatisfaisante.

Pour sa part, le quartier pour mineurs de Fleury-Mérogis disposait initialement d'un des trois bâtiments qui constituent la maison d'arrêt, les deux autres étant le bâtiment pour hommes et le bâtiment pour femmes, au sein duquel se trouve une unité de dix places pour mineurs. Dans le cadre du programme pluri-annuel de rénovation de la maison d'arrêt, ce bâtiment a été fermé en avril 2016. Le quartier pour mineurs a été relogé à cette date au troisième étage du bâtiment D4 pour hommes, où sont logés les détenus condamnés à de courtes peines ou en réinsertion active. D'importants travaux dans le terrain vague situé devant le bâtiment ont permis de transformer le gymnase qui s'y trouvait en bureaux pour la PJJ et en unité éducative, et de créer des cours de promenade spécifique aux mineurs. Plus de trois ans après ce déménagement, les travaux sur l'ancien bâtiment pour mineurs devraient bientôt commencer, pour s'achever entre 2023 et 2024.

La situation temporaire aura à cette date théorique duré huit ans. Après plus d'une année de grandes difficultés, liées au déménagement et aux contraintes de l'insertion du quartier pour mineurs dans un bâtiment pour adultes, l'engagement, le dynamisme et la volonté de progresser des équipes de la PJJ et de l'administration pénitentiaire semblent permettre de trouver des modes de prise en charge de plus en plus adaptés aux jeunes.

Un projet « d'aile de confiance » est ainsi en préparation pour début 2020 : certains jeunes prépareront et prendront leurs repas avec les éducateurs et gardiens, afin de favoriser une meilleure interaction. Ce projet particulièrement intéressant marque l'arrivée à maturité des relations entre la PJJ et l'administration pénitentiaire s'agissant de la gestion du quartier pour mineurs. Pour autant, la situation actuelle n'est clairement pas adaptée.

Face à cette situation, deux décisions doivent être prises et j'ai eu hier l'occasion les aborder lors de l'audition de Mme la garde des Sceaux.

Tout d'abord, la situation de l'Ile-de-France appelle la création d'un nouvel établissement carcéral pour les mineurs. Il serait envisagé de réaffecter à l'incarcération des mineurs l'établissement de Meaux-Chauconin qui avait été initialement conçu comme un EPM. L'administration semble hésiter entre le rétablissement d'un établissement pour mineurs et la création d'un nouveau quartier pour mineurs. Au regard de la qualité de prise en charge, j'estime indispensable que ce soit la création d'un nouvel EPM qui soit retenue. Il est

donc très regrettable que la garde des Sceaux nous ait annoncé hier que c'était la création d'un nouveau quartier pour mineurs qui sera retenu.

Je pense aussi que les incertitudes sur la possibilité pour le quartier pour mineurs de réintégrer un bâtiment dédié doivent être levées. Quelles que soient les difficultés d'incarcération des majeurs à Fleury-Mérogis, qui compte actuellement 3700 détenus pour 3000 places et en a compté récemment jusqu'à 4200, la spécificité des besoins des mineurs incarcérés doit être prise en compte. Cela impose que ce qui est en pratique la plus grande prison pour mineurs de France soit installée dans un bâtiment dédié. Nous pouvons espérer que les assurances et le calendrier donnés par la garde des Sceaux en ce sens seront respectés, même si la perspective de 2021 me paraît assez utopique pour créer un nouveau bâtiment ex-nihilo.

Plus généralement, je souhaite insister sur deux points essentiels s'agissant de la prise en charge des mineurs incarcérés : l'éducation et la préparation de la sortie. Le partenariat avec l'Éducation nationale est au cœur du projet des EPM. Des moyens conséquents lui sont consacrés. Je m'inquiète cependant du nombre de personnels contractuels, qui représentent la quasi-totalité des enseignants à l'exception d'une professeure des écoles titulaire, affectés à l'établissement de Porcheville. Il me semble que doit être développé le recours à des enseignants titulaires effectuant une partie de leurs heures de service au sein de l'établissement. Bien sûr, je ne minimise pas la difficulté que pose le public spécifique des mineurs incarcérés et la nécessité d'une formation spécifique pour les enseignants. Mais l'objectif étant le retour en scolarité au sein d'établissements classiques, la prise en charge par des enseignants également en poste au sein de ces établissements serait souhaitable.

La situation de chaque établissement doit être prise en compte, et le service de la PJJ de Fleury-Mérogis a fait valoir à juste titre que la grande majorité des mineurs incarcérés ayant entre 17 ans et 17 ans et demi, la question de la scolarité ne pose pas pour eux de la même façon. À ceci s'ajoute le fait qu'alors que la scolarité est obligatoire pour l'ensemble des mineurs en EPM quel que soit leur âge, en quartiers pour mineurs elle s'applique jusqu'à l'âge de 16 ans, comme en milieu ouvert. Le besoin premier de ces jeunes n'est donc pas nécessairement l'acquisition d'un diplôme scolaire, mais celle d'une qualification professionnelle. Les mineurs incarcérés à Fleury-Mérogis en sont actuellement privés du fait de l'aménagement du quartier dans un bâtiment pour majeurs et de l'impossibilité de mener des activités de formation communes aux deux populations.

S'agissant de la préparation à la sortie, j'ai été particulièrement impressionnée par l'engagement des services de la PJJ à Fleury-Mérogis et à l'EPM de Porcheville pour travailler sur le parcours d'insertion des mineurs. À l'EPM de Porcheville, un important travail d'articulation avec les milieux ouverts de la PJJ a été conduit depuis 2018 pour faciliter l'accueil des mineurs sortants, afin de surmonter les difficultés et réticences à l'accueil de ces jeunes. L'adhésion à la mesure prise à la sortie de l'incarcération dépend, comme l'ont montré les représentants de la PJJ de Fleury-Mérogis, de la manière dont le mineur sera accueilli. C'est donc un très important travail de préparation qui est mené, tout d'abord avec les magistrats, pour envisager les solutions alternatives à l'incarcération qui peuvent être proposées et anticiper la sortie du mineur, mais aussi avec les services d'accueil, qu'ils relèvent de la PJJ ou des départements, dans un contexte où les mineurs les plus fragiles risquent d'être immédiatement repris par les réseaux de délinquance s'ils ne font pas l'objet d'un suivi attentif.

La construction de l'adhésion au projet, et la possibilité d'offrir des solutions aux mineurs incarcérés, permettent des réussites en matière d'insertion, y compris pour des mineurs issus des catégories les plus fragiles, comme les mineurs non accompagnés. L'investissement nécessaire s'en trouve dès lors pleinement justifié.

Au regard de l'importance de la préparation de la sortie des mineurs incarcérés, il me paraît important que ceux-ci fassent systématiquement l'objet d'une mesure de milieu ouvert.

En conclusion, je souhaite formuler le constat suivant. Dans les deux principaux établissements d'incarcération des mineurs en Ile-de-France, la PJJ dispose d'équipes de taille similaire. Avec les mêmes moyens, la PJJ de Fleury-Mérogis doit faire face à un nombre de détenus beaucoup plus important, dans un contexte complexe d'équilibre avec l'administration pénitentiaire et d'incertitude sur les locaux. Pour autant, paradoxalement, la place de la PJJ au quartier pour mineurs de Fleury-Mérogis semble mieux définie qu'elle ne l'est à l'EPM de Porcheville. Au sein de l'EPM, la définition des interventions semble se nouer prioritairement entre l'administration pénitentiaire et l'Éducation nationale. La place de la PJJ comme moteur du suivi des mineurs avant, pendant et après leur incarcération est plus affirmée à Fleury-Mérogis. Il m'apparaît donc que les EPM doivent faire une plus grande place à l'écoute de la PJJ dans la définition de leurs projets et de leurs orientations.

L'incarcération des mineurs doit être la plus limitée possible, et l'investissement des équipes de la PJJ doit être accompagné pour que, lorsque l'incarcération est indispensable, elle puisse prendre tout son sens dans un parcours d'insertion dans jeunes.

Au regard du projet de budget 2020, je vous propose de donner un avis favorable, avec quelques réserves.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie de cet examen très approfondi. Je pensais que les CEF étaient entourés d'un large consensus. Vous avez mentionné des avis qui m'ont surpris. Les CEF ont été imaginés pour éviter l'incarcération. Rappelons que les mineurs délinquants qui sont placés en CEF dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'une libération conditionnelle, encourent une peine de prison. Critiquer ces centres parce que l'on y impose une discipline me surprend également beaucoup car ils visent à inculquer aux jeunes délinquants qui y sont placés un comportement respectueux. Le CEF est une alternative à l'emprisonnement, pas une antichambre de l'emprisonnement.

Mme Josiane Costes, rapporteure pour avis. – J'ai également été très surprise. Le problème des CEF tient au *turnover* très important des équipes. Les titulaires sont peu nombreux, les contractuels ne sont pas forcément formés et ils se succèdent. Ce travail est extrêmement dur, si bien que les personnels ne restent pas. Les CEF ne jouent pas forcément le rôle qui leur était assigné au départ. Les CEF qui fonctionnent bien sont ceux dans lesquels les équipes sont stables. Par ailleurs, les contractuels sont souvent recrutés en banlieue. Ils viennent du même milieu que les jeunes, ce qui peut créer des problèmes.

Mme Brigitte Lherbier. – L'école de la PJJ se trouve à Roubaix. Son déménagement depuis Vaucresson a été une grande réussite. Le concours est très spécifique car il porte sur des aspects juridiques mais aussi psychologiques. En revanche, les relations de la PJJ avec le reste du système pénitentiaire est difficile. Les éducateurs ne font pas souvent

confiance aux autres institutions. Ainsi, la PJJ ne souhaite pas participer aux cellules de veille municipale.

Les centres d'éducation fermés ne sont pas des prisons. Les évasions sont donc nombreuses. Par ailleurs, l'investissement financier est très lourd, tout en étant très intéressant d'un point de vue humain. Il est dommage que ce système, qui est une opportunité pour éviter la prison, ne fonctionne pas. Les mineurs ont besoin d'être scolarisés pour que nous ne les retrouvions pas en prison 10 ans plus tard.

Mme Esther Benbassa. – Je salue la qualité du travail de Madame le Rapporteur. Je me suis rendue plusieurs fois à Porcheville. Vous avez très bien soulevé la problématique de l'architecture intérieure et des travaux qui ne se font pas en raison d'un litige avec le constructeur. Tous les murs des cellules sont tagués. Les toilettes sont dans un état indigne. Par ailleurs, la nourriture ne correspond pas à ce que les jeunes souhaitent manger. Souvent, les familles n'arrivent pas à se rendre dans ce lieu. Tout cela contribue à ce que les jeunes soient sous-alimentés. Les jeunes préfèrent aller en maison d'arrêt parce qu'ils peuvent y avoir un réchaud.

Ceux qui ne fréquentent pas l'école n'ont accès ni au sport, ni à la très belle médiathèque, qui est vide. Aucun ordinateur ne fonctionne correctement. Il n'y a pas de livres qui correspondent aux centres d'intérêt de jeunes de 16 ans, et uniquement des jeux de cartes. Les jeunes passent leurs journées à jeter des bouteilles en plastique par les fenêtres. Il faut trouver des solutions pour les occuper et ouvrir le complexe sportif à ceux qui ne fréquentent pas l'école. Par ailleurs, il faut leur apprendre un métier. On se demande vraiment ce que vont devenir les jeunes.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Je vous remercie pour la qualité du rapport. Il est impossible de recruter des personnels sans expérience dans les centres d'éducation fermés puisque les jeunes délinquants placés dans ces centres ont un parcours très compliqué. Des moyens doivent être donnés sur la prévention de ces jeunes mineurs qui commettent des délits très tôt. Si cette délinquance précoce était mieux encadrée, ces mineurs n'arriveraient peut-être pas en CEF...

Sur le milieu éducatif en milieu ouvert que je connais un peu, les budgets sont insuffisants. Si l'éducateur ne peut suivre ces jeunes qu'à l'occasion d'un, voire deux rendez-vous par mois, ces mineurs n'iront pas bien loin.

M. Jacques Bigot. – Sur les centres éducatifs fermés, avez-vous distingué ceux gérés par la protection judiciaire de la jeunesse et ceux gérés par des associations privées, sachant que les deux ne rencontrent pas les mêmes difficultés de recrutement ? Ces centres éducatifs fermés concernent des jeunes qui auraient mérité d'être mieux suivis avant. La difficulté se renforcera avec la loi Blanquer qui prévoit que le jeune est soumis à une obligation de formation de 16 à 18 ans. Auparavant, les jeunes de 16 ans pouvaient espérer trouver du travail, ce n'est plus possible aujourd'hui. Les jeunes sont désœuvrés, en échec scolaire.

Un problème se pose quant à la nature du recrutement. Le personnel recruté en Allemagne a une formation en criminologie, alors que nos éducateurs ont plutôt une formation juridique, ce qui pose un vrai problème, dans l'administration pénitentiaire comme dans la PJJ. Je regrette que nous examinions le financement de cette mission alors même que nous ne sommes pas encore saisis de la réforme de l'ordonnance de 1945.

Mme Marie Mercier. – Dans le cadre des travaux de la mission d’information sénatoriale sur la réinsertion des mineurs enfermés, nous avons visité le centre éducatif fermé de Savigny-sur-Orge qui est un centre exemplaire, animé par une gouvernance magnifique. Malheureusement, cette volonté de réinsérer n’est pas toujours soutenue par les parents, notamment les pères qui sont particulièrement défaillants.

Mme Catherine Troendlé. – Je formulerai pour ma part un bémol concernant l’organisation de la formation et de l’enseignement. Il faut recruter des enseignants aguerris pour ces jeunes de 16 ou 17 ans qui ont un niveau scolaire de primaire et à la concentration limitée. Nous avons également tous rencontré des mineurs qui veulent quitter leur centre éducatif fermé pour rejoindre le quartier des mineurs d’une maison d’arrêt. Leur seul objectif est de pouvoir cantiner et de fumer librement. Il n’ont aucune idée des conséquences que cela engendre, puisqu’ils ne bénéficieront plus d’aucune prise en charge. Je déplore moi aussi l’absence récurrente des pères qui ne rendent pas visite à leurs enfants. Dans ces conditions, le SPIP devient leur seule référence.

M. Patrick Kanner. – En matière de prévention, il y a eu la création par la garde des Sceaux de l’époque, Michèle Alliot-Marie, des EPIDE, les établissements publics d’insertion dans la défense, devenus établissements publics pour l’insertion dans l’emploi, maintenus ensuite par les gouvernements de gauche. Ces établissements apportaient une réponse aux jeunes que je qualifierais de « *border-line* ». Au regard des choix budgétaires retenus pour le service national universel (SNU), qui sera à terme doté d’un budget de 1,5 milliard d’euros, je pense que le développement des EPIDE serait également intéressant.

Mme Brigitte Lherbier. – Généralement, les mineurs qui intègrent les EPIDE sont moins violents que ceux placés en centre éducatif fermé. Pour que ce qui est des élèves de l’école de la PJJ, ils ont des compétences tant en droit qu’en psychologie.

Mme Josiane Costes, rapporteure pour avis. – Il est exact que les personnels de la PJJ ne sont pas à l’aise en milieu fermé. Ce n’est pas leur vocation initiale. Tous postulent à des postes en milieu ouvert, ce qui explique le *turn over* important et le recours aux contractuels dans les CEF. Les mineurs n’y ont pas d’éducateur à qui se référer, ce qui est déstabilisant pour eux. À l’inverse, le centre éducatif fermé de Savigny-sur-Orge est un bon exemple à suivre. Madame Benbassa, la PJJ consacre un budget de 3,14 millions d’euros à l’alimentation mais celle-ci est peu adaptée aux goûts des jeunes. Pour y remédier, la PJJ envisage de repenser les marchés qu’elle conclut. Madame Troendlé, je suis d’accord qu’il y a un réel besoin de formation et d’accès à l’éducation. De façon générale, mieux encadrer la détention revient à mieux accompagner les mineurs. Madame Eustache-Brinio vous avez raison, la qualité des contractuels de la PJJ n’est pas toujours au rendez-vous. Dans l’intérêt des mineurs il faudrait également faire de la prévention, dès l’école primaire, qu’il y ait plus de classes relais.

Monsieur Bigot, 15 des 20 nouveaux CEF, soit la majorité, seront associatifs. L’accès des jeunes au monde du travail à leur sortie de CEF est variable selon les territoires. On implante les CEF dans les grosses agglomérations au détriment des territoires ruraux où il y a du travail. Je pense qu’il faut aussi envisager cette question sous l’angle de l’aménagement du territoire. J’insiste sur le fait que les niveaux scolaires des jeunes sont très hétérogènes. Il faut des enseignants aguerris, des titulaires expérimentés et formés pour ce public particulier, et non des contractuels. Au sein du CEF de Porcheville, il n’y a qu’un enseignant titulaire.

Monsieur Kanner, dans les EPIDE, l'armée a en effet joué un rôle qu'il conviendrait de développer.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « Justice » du projet de loi de finances pour 2020.

**Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Justice » -
Programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice »,
« Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la
magistrature » - Examen du rapport pour avis**

M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis. – Le rapport pour avis que je vous présente porte sur les crédits dévolus, dans le projet de loi de finances pour 2020, à quatre programmes de la mission « Justice » : le programme 166 « Justice judiciaire », le programme 101 « Accès au droit et à la justice », le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et le programme 335 « Conseil supérieur de la magistrature ».

Les crédits de la mission « Justice » progressent de 2,8 %, hors pensions, par rapport à la loi de finances pour 2019, pour atteindre un montant total de 7,58 milliards d'euros en crédits de paiement. Cela représente 205 millions d'euros supplémentaires, mais c'est moins qu'en 2019 où le budget avait augmenté de 4,5 %.

Parmi les programmes de la mission, le programme « Justice judiciaire », dont les crédits de paiement atteignent 3,5 milliards d'euros, est celui qui augmente le moins. L'effort consenti est de seulement 0,13 %, soit environ 4,4 millions d'euros supplémentaires, ce qui ne couvre même pas l'érosion liée à l'inflation.

Malgré tout, le renforcement des effectifs de magistrats se poursuit et commence à porter ses fruits en juridiction. Le taux de vacance de postes de magistrats n'est désormais plus que de 0,5 % alors qu'il s'élevait à 5,18 % en 2017. La situation est moins favorable pour les greffiers, dont le taux de vacance est de 7 %. Ces constats sont perceptibles dans les juridictions, comme me l'ont indiqué les personnels et le président du tribunal de grande instance de Bobigny, dans lequel je me suis rendu.

Le schéma d'emploi prévoit 384 emplois supplémentaires pour 2020, dont la majorité correspond à des postes de juge des enfants et de greffiers, en vue de l'entrée en vigueur du nouveau code de la justice pénale des mineurs.

Les frais de justice constituent une dépense toujours conséquente. Alors que les prévisions d'exécution pour 2019 font état de près de 519 millions d'euros de dépenses, seulement 491 millions d'euros sont prévus en 2020. Il faut y ajouter 45,39 millions d'euros de charges restant à payer, ainsi que 133 millions d'euros de dette dont le plan d'apurement n'est pas encore prévu. Je crains donc une sous-dotation manifeste. Or cela a des conséquences sur les juridictions et peut retarder le cours de la justice.

La modernisation numérique de la justice se poursuit. Il y a toutefois un certain décalage entre les annonces des services et la réalité dans les juridictions. À titre d'exemple, le ministère indique que, grâce à l'application Portalis, les justiciables peuvent consulter l'état

d'avancement de leur procédure en matière civile. Les représentants des personnels entendus lors des auditions et à Bobigny m'ont dit que cela n'était pas encore possible.

L'activité juridictionnelle est également toujours très soutenue. Les délais de traitement des affaires sont néanmoins trop élevés, notamment pour les jugements criminels de première instance, rendus en 42,2 mois en moyenne, ce qui est insatisfaisant. Dans ce contexte, la loi du 23 mars 2019 de programmation et de réforme pour la justice implique la mise en œuvre de nombreuses réformes d'organisation judiciaire : expérimentation de cours criminelles départementales depuis septembre dernier, création du tribunal judiciaire, spécialisation des juridictions en première instance et en appel, ainsi que révision de l'implantation des cabinets d'instruction sur le territoire. Tous ces chantiers sont en cours, nous les suivrons attentivement.

S'agissant de l'aide juridictionnelle, à périmètre constant, les crédits qui lui sont alloués diminueraient de près de 22 millions d'euros sans que cela ne soit réellement justifié, ce qui n'est pas acceptable. En outre, l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui réforme l'aide juridictionnelle et dont on se demande pourquoi le Gouvernement ne l'a pas intégré lui-même au projet de loi initial. Cette méthode ne me semble pas honnête, d'autant plus que le dispositif pose plusieurs problèmes de fond.

L'article 76 *terdecies* tel qu'adopté renverrait, en premier lieu, la définition des plafonds d'admission à l'aide juridictionnelle au pouvoir réglementaire, alors qu'ils sont aujourd'hui fixés par la loi. Il retiendrait aussi le revenu fiscal de référence comme critère d'éligibilité, alors qu'aujourd'hui les ressources de toute nature sont examinées.

Ces modifications auront, à l'évidence, une incidence financière. Or, sans étude d'impact, nul ne sait quel seuil envisage de retenir le Gouvernement. Il n'est pas non plus possible d'estimer les conséquences de ces mesures sur la population éligible à l'aide juridictionnelle, ni leur coût. L'article supprime, en second lieu, l'obligation d'avoir un bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) dans chaque tribunal de grande instance. Leur répartition serait renvoyée au décret sans aucun encadrement du législateur. Cette disposition est problématique pour l'exercice des droits de la défense, surtout en matière pénale où l'aide juridictionnelle est une urgence. Les autres mesures proposées par l'article visent à écarter plus efficacement les publics qui n'ont pas droit à l'aide juridictionnelle : plus satisfaisantes sur le principe, elles me paraissent invalidées par le dispositif global et la méthode retenue qui sont contestables.

Je vous proposerai donc un amendement de suppression de l'article 76 *terdecies*, identique à celui de notre collègue Antoine Lefèvre, rapporteur spécial de la commission des finances.

J'ai souhaité, cette année, faire un focus particulier sur la réforme des juridictions sociales intervenue le 1^{er} janvier 2019, en application de la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle. 116 tribunaux de grande instance sont désormais compétents pour traiter le contentieux auparavant dévolu aux tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et aux tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI), ainsi qu'une partie du contentieux des commissions départementales d'aide sociale (CDAS). Des efforts ont été faits pour apurer le stock, qui s'élevait à près de 200 000 affaires. Il ne s'élève plus, si je puis dire, qu'à 165 000 affaires.

De manière générale, la question du transfert des personnels auparavant affectés au secrétariat des TASS et TCI reste posée : ces personnels étaient des agents de droit privé dont la rémunération était prise en charge par la sécurité sociale, en majorité, ou des agents publics du ministère des affaires sociales. Ce dernier s'est d'ailleurs engagé à transférer 541 ETP aux services judiciaires. Là encore, nous ne saurons que fin 2020 combien d'entre eux souhaitent rejoindre les services judiciaires, mais à ce jour, seuls 357 d'entre eux ont accepté la mise à disposition auprès de la Chancellerie, le différentiel étant compensé par le recrutement de contractuels et de greffiers qui connaissent moins bien cette matière.

Au final, je regrette la quasi-stagnation des crédits de paiement alloués aux services judiciaires, tout comme la diminution des crédits de l'aide juridictionnelle sans raison valable et l'adoption d'une réforme dans la précipitation à l'Assemblée nationale, sans la moindre étude d'impact.

Au surplus, je ne peux accepter que la suppression de certains cabinets d'instruction dans les tribunaux puisse se faire selon des considérations électorales. Malgré les explications de la garde des sceaux, je reste sceptique.

Pour l'ensemble de ces raisons, je vous propose un avis défavorable à l'adoption des crédits des programmes « Justice judiciaire », « Accès au droit et à la justice », « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Conseil supérieur de la magistrature » de la mission « Justice », inscrits au projet de loi de finances pour 2020.

M. Philippe Bas, président. – Je m'attendais à votre conclusion et la partage, compte tenu de l'audition de la garde des sceaux Nicole Belloubet à laquelle nous avons procédé hier. Il faut toutefois reconnaître, grâce à l'effort de ce Gouvernement mais également des précédents, qu'il n'y a aujourd'hui presque plus de postes de magistrats vacants. La garde des sceaux a toutefois bien voulu reconnaître que la référence actuelle de répartition prévue des postes dans les juridictions demande à être mise à jour. On peut réduire les vacances sans avoir pourvu réellement tous les tribunaux en moyens humains correspondant à leurs besoins, si ceux-ci n'ont pas été évalués à leur juste mesure. En ce qui concerne les greffiers, elle a aussi reconnu ne pas avoir réussi à inverser la tendance, avec un taux de vacance de 7 %. Globalement, la progression des moyens n'est pas à la hauteur de la loi de programmation.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le groupe socialiste partage la conclusion du rapporteur. Beaucoup de gouvernements pourraient être critiqués depuis un quart de siècle pour ne pas avoir alloué à la justice des crédits à la hauteur des besoins. La loi de programmation pour la justice n'est pas respectée. L'effort accompli dans ce budget est insuffisant, il faudrait faire beaucoup plus pour au moins atteindre la moyenne des dépenses en matière de justice dans les pays de l'OCDE. Je voudrais faire part de ma déception concernant le report de la réforme constitutionnelle relative au mode de désignation des magistrats du Parquet, qui expose la France à la condamnation de la Cour européenne des droits de l'homme. Je ne comprends pas alors qu'un texte avait été voté dans les mêmes termes par les deux assemblées en 2016. Je déplore aussi le refus d'apporter des réponses, ou ne serait-ce que des excuses, après la découverte du projet de conditionner la répartition de postes de juges d'instruction à des considérations politiques.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je suis d'accord avec le rapporteur et notre collègue Jean-Pierre Sueur, pour des raisons de fond. Nous constatons des moyens insuffisants et, par conséquent, une perte de l'attractivité des fonctions exercées dans la

justice. Je ne reviendrai pas sur les révélations concernant l'organisation d'une forme de pénurie de magistrats organisée selon les critères rappelés.

Mme Brigitte Lherbier. – Il est choquant dans un contexte de lutte contre les violences conjugales et intra familiales de toucher à l'aide juridictionnelle qui concerne un public en difficulté. De même, certaines personnes âgées auraient des difficultés à porter plainte s'il s'agit d'y procéder par voie électronique. La ministre nous renvoie vers les maisons France services, déjà chargées de renseigner les citoyens, qui devraient donc en plus assister les personnes souhaitant accéder à la justice. Cette justice est inhumaine.

M. Jacques Bigot. – Je rejoins la position du rapporteur dans la mesure où la loi de programmation pour la justice avait pour objectif la réalisation d'économies, ce que nous avons décrié, plutôt que le bon fonctionnement de la justice. Concernant l'aide juridictionnelle, je dénonce la méthode retenue par le gouvernement. La ministre avait annoncé le dépôt d'un projet de loi, puis, la rédaction d'un rapport a été confiée en juillet dernier à deux députés et, au final, c'est au détour d'un amendement au projet de loi de finances pour 2020 que le gouvernement tente de réformer l'aide juridictionnelle. Il s'agit d'une tactique fréquente du Gouvernement, qui demande à ses députés de déposer des propositions de loi ou des amendements, ce qui le dispense d'étude d'impact. Quant au projet de prévoir un unique bureau d'aide juridictionnelle par ressort de cour d'appel, cela implique la mise en place d'un système unique de demande par internet à laquelle serait apportée une réponse par courriel. Cela n'est pas satisfaisant pour des publics en difficulté.

M. Philippe Bas, président. – La prise en compte dans l'amendement du revenu fiscal de référence pour l'octroi de l'aide juridictionnelle a tout de même pour objet de faciliter l'appréciation des ressources par les BAJ. Ce n'est pas infaillible mais il faut souligner cette avancée. Je reconnais que d'autres aspects de l'amendement sont beaucoup plus discutables.

M. François-Noël Buffet. – Lorsque nous avons, Yves Détraigne et moi-même, été co-rapporteurs de la loi de programmation et de réforme pour la justice, nous avons constaté que le texte ne donnait pas les moyens à ce ministère régalien. Ce budget n'est pas le reflet de ce qui est annoncé par la garde des sceaux, ce qui n'est pas acceptable. Concernant la méthode, ce n'est pas la première fois qu'on nous annonce une étude approfondie avant de la contourner : en matière de justice des mineurs, de parquet national financier, pour l'aide juridictionnelle maintenant. C'est un non-respect du travail parlementaire, voire une preuve de mépris à l'égard du Sénat. Il faut que cela cesse. Pour ma part je voterai en faveur de l'amendement de notre rapporteur.

M. Philippe Bas, président. – Ce « coup de gueule » de notre collègue est sincère et justifié.

M. Pierre-Yves Collombat. – Lorsque l'on n'est pas d'accord, on ne vote pas, tout simplement. Il ne faut pas chercher à tout prix de raisons de voter. Montrons que nous existons.

M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis. – Je constate que nos collègues sont en accord avec moi, je propose le rejet des crédits.

M. Philippe Bas, président. – Je constate en effet que cette position prévaut.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme 166 « Justice judiciaire », du programme 101 « Accès au droit et à la justice », du programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et du programme 335 « Conseil supérieur de la magistrature » de la mission « Justice » du projet de loi de finances pour 2020.

La commission adopte l'amendement n° II-514 présenté par le rapporteur.

**Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Économie » -
Programme « Développement des entreprises et régulations » - Examen du
rapport pour avis**

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – Pour répondre à une question qui m'est souvent posée, c'est au titre de ses compétences en matière de droit des affaires et de droit de la consommation que notre commission des lois s'est saisie pour avis des crédits affectés au programme « *Développement des entreprises et régulations* » de la mission « *Économie* ».

Ce programme regroupe une partie des dépenses budgétaires consacrées par l'État au soutien aux entreprises, auxquelles il convient d'ajouter d'importantes dépenses fiscales. Il comprend également les crédits destinés aux missions de régulation concurrentielle des marchés et de protection des consommateurs. Le projet de loi de finances pour 2020 témoigne de la volonté du Gouvernement de recentrer l'action de l'État en matière de développement économique sur un nombre restreint de priorités, tandis que les moyens dévolus aux missions régaliennes de régulation et de contrôle sont à peu près consolidés.

Dans le domaine du développement économique, en effet, le Gouvernement a clairement affiché son intention de recentrer l'action de l'État sur quelques enjeux prioritaires, comme l'innovation, le numérique, le suivi des filières stratégiques et le soutien aux entreprises en difficulté. Les dispositifs d'intervention en faveur des entreprises connaissent, par conséquent, des évolutions très contrastées. Le coût de la « *compensation carbone* » destinée aux industries électro-intensives s'envole, en raison de la très forte hausse du prix des quotas carbone. Cette évolution, qui explique à elle seule la hausse des crédits du programme cette année, devra être surveillée de près, car elle pourrait bientôt s'avérer insoutenable pour les finances publiques, même s'il faut évidemment aider nos industries à faire face à la transition énergétique. Au contraire, le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), qui a été mis en gestion extinctive en 2019, ne serait plus doté en 2020 que de crédits résiduels pour couvrir les engagements passés. Les crédits de soutien à la gouvernance des pôles de compétitivité, eux aussi, diminuent substantiellement.

Par ailleurs, le Gouvernement a engagé une réorganisation de grande ampleur de la direction générale des entreprises (DGE), tant au niveau central qu'au niveau déconcentré. Les pôles 3 E des DIRECCTE ont été fortement mis à contribution, puisque leurs effectifs ont été réduits des deux tiers en 2019, pour passer de 450 à 134 agents. Les conséquences sociales de cette transformation devront être suivies avec attention, car il resterait encore une centaine d'agents à reclasser.

Le retrait de l'État rend encore plus indispensable le renforcement de la coopération entre les différents acteurs du développement des entreprises au niveau local, renforcement auquel nous appelons depuis plusieurs années. Des signes encourageants se font

jour, comme la mise en place d'un dialogue plus structuré entre l'État et les régions, ou encore la création de la « *Team France Export* » qui associe notamment les régions, Business France et les chambres de commerce et d'industrie pour le soutien à l'exportation. Les chambres de métiers et de l'artisanat, qui ne sont pas encore associées, devraient l'être à mon sens.

De son côté, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) perdra dix agents en 2020 sur un peu moins de 3 000. C'est moins que les années passées, puisqu'elle en avait perdu 47 l'an dernier et 45 l'année précédente, mais cela reste non négligeable. Or la DGCCRF est une administration très sollicitée, dont le volume d'activité a dangereusement baissé au cours des dernières années, au risque de mettre en péril le bon fonctionnement des marchés aussi bien que la sécurité des consommateurs. Une fois de plus, j'appelle à accélérer la réorganisation des services déconcentrés de la DGCCRF, très affectés par la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) en 2010, puis par les diminutions d'effectifs. Il est indispensable à mes yeux de poursuivre les regroupements entre unités départementales. C'est un vœu que j'avais déjà formulé l'an dernier, qui reste pieux du fait de la réticence de certains préfets, qui ne souhaitent pas perdre les quelques agents de leur direction départementale, ce qui est à mon sens une erreur car on ne peut pas faire un travail sérieux avec quatre ou cinq agents.

Par ailleurs, j'ai pu constater que la direction générale de la DGCCRF s'attachait à resserrer ses liens avec l'Autorité de la concurrence dans le domaine de la répression des pratiques anticoncurrentielles, comme l'y invite un référé de la Cour des comptes rendu en mars dernier. Un protocole de coopération a été conclu le 14 juin entre les deux administrations, qui vise à réduire les délais de traitement des dossiers et à harmoniser les méthodes d'enquête.

Les deux autorités administratives indépendantes financées par le programme 134, à savoir l'Autorité de la concurrence et l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP), bénéficient quant à elles d'une légère hausse de leurs crédits. En ce qui concerne l'Autorité de la concurrence, cette hausse servira à renforcer ses moyens d'investigation, notamment dans le domaine du numérique.

Cette année encore, j'ai voulu saisir l'occasion de cette discussion budgétaire pour dresser un bilan d'étape de la réforme du régime d'installation des professions réglementées du droit issue de la loi « *Macron* » du 6 août 2015. Car nous arrivons aujourd'hui au terme de la première période d'application de cette réforme. Comme vous le savez, l'Autorité de la concurrence est chargée de proposer aux ministres de la justice et de l'économie, tous les deux ans, une carte des zones d'installation des notaires, huissiers de justice et commissaires-priseurs judiciaires, qui distingue entre les zones dites « *d'installation libre* » et les zones dites « *d'installation contrôlée* ». Elle doit aussi formuler des recommandations sur le rythme d'installation dans les zones d'installation libre. Il en va de même pour les avocats aux conseils, à ceci près qu'aucune carte n'est établie pour ces derniers puisque tous leurs offices sont situés en région parisienne.

L'Autorité de la concurrence s'est fondée sur une méthodologie rigoureuse, inspirée des concepts du droit de la concurrence, pour délimiter et classer les zones d'installation, aussi bien que pour formuler ses recommandations en termes d'installation. Sa tâche a cependant été compliquée par le fait que le Conseil constitutionnel a censuré, comme le Sénat l'avait prévu, le dispositif de la loi « *Macron* » prévoyant l'indemnisation des

titulaires d'offices existants par les titulaires d'offices nouveaux. En l'absence de dispositif légal d'indemnisation, la responsabilité sans faute de l'État pourrait être engagée si la valeur patrimoniale d'un ou plusieurs offices venait à diminuer trop sensiblement en raison de l'instauration du nouveau régime d'installation. Par conséquent, l'Autorité de la concurrence a dû prendre en compte ce risque lorsqu'elle a formulé ses recommandations sur le nombre d'installations de professionnels. Or la méthode retenue n'écarte pas entièrement l'éventualité d'une dépréciation excessive de la valeur patrimoniale des offices à moyen et long terme. C'est un sujet auquel il faudra rester vigilant, car les sommes en jeu pourraient être élevées.

Après deux ans, les résultats obtenus par la nouvelle procédure sont conformes, dans l'ensemble, aux buts poursuivis par le législateur, consistant à augmenter graduellement le nombre d'offices et de professionnels pour renforcer la concurrence dans ces secteurs et améliorer l'offre de services.

Néanmoins, les objectifs d'installation initialement fixés par le Gouvernement n'ont pas toujours été atteints. Il en va ainsi, par exemple, pour les huissiers de justice : sur 202 nouveaux huissiers dont l'installation était prévue entre 2017 et 2019, 38 ne pourront pas être nommés, faute de candidatures suffisantes dans les zones concernées. Ces défaillances s'expliquent, en grande partie, par la lourdeur de la procédure de nomination et les délais qu'elle entraîne. En effet, dans les zones où le nombre de candidats excède le nombre de « postes » à pourvoir, il a fallu procéder à un tirage au sort manuel, après vérification de l'ensemble des candidatures. Certains candidats, tirés au sort en rang utile dans plusieurs zones, ont renoncé à leur classement dans l'une ou l'autre de ces zones. Il a alors fallu « repêcher » des candidats moins bien classés, mais ceux-ci n'avaient pas toujours pris les dispositions nécessaires en vue de leur installation, ce qui a pu les conduire à renoncer à leur nomination. Au bout du compte, il a fallu procéder à un nouvel appel à candidatures dans plusieurs zones, et recommencer le cycle entier de la procédure...

L'Autorité de la concurrence a formulé diverses propositions de simplification qui n'ont pas encore toutes été reprises par le Gouvernement. Certaines relèvent d'ailleurs du domaine législatif : c'est donc un chantier qu'il nous faudra rouvrir, mais je ne sais pas à quel horizon.

Dans l'ensemble, ce projet de budget me paraît pouvoir recueillir l'assentiment de notre commission des lois. Certes, il existe des motifs d'inquiétude, notamment en ce qui concerne le soutien public au secteur de l'artisanat et du commerce, ou encore la pérennité de l'action des chambres de commerce et d'industrie (CCI), dont les budgets ont subi une purge drastique. Un rapport d'inspection a évalué le niveau de ressources minimal en-deçà duquel le réseau ne pourrait plus fonctionner : nous y sommes. Il faut que cette réduction des moyens des CCI s'arrête, ou alors il faut envisager des évolutions structurelles, comme le regroupement des CCI avec les chambres de métiers et de l'artisanat – dont celles-ci ne veulent pas entendre parler. Les chambres d'agriculture sont aussi dans le collimateur...

Toutefois, je constate, une fois n'est pas coutume, que l'exigence liée à la maîtrise des dépenses publiques ne se traduit pas, au sein de ce programme, par une politique de rabet mais par de véritables choix et des réorganisations non dénuées d'ambition. Ces transformations qui évitent les doublons devront être approfondies : le Sénat doit ici jouer son rôle d'aiguillon vis-à-vis du Gouvernement. Il faut en tout cas mener les négociations que ces réorganisations impliquent avec tous les acteurs : les régions, les départements qui retrouvent progressivement quelques compétences en matière économique, les chambres consulaires, etc.

Je vous propose donc de donner un avis favorable, malgré des points de vigilance que je ne mésestime pas, à l'adoption des crédits du programme 134, « *Développement des entreprises et régulations* ».

M. Philippe Bas, président. – Ce rapport particulièrement circonstancié met en lumière les contradictions du Gouvernement : la mise en extinction du FISAC, dont chacun connaît l'importance dans le monde rural, n'est pas compatible avec la volonté, constamment affichée en ce moment, de maintenir des services sur l'ensemble du territoire. Le commerce, l'artisanat, l'agriculture ont besoin de soutien. Il y a des commerces qui doivent être soutenus et modernisés pour attirer la clientèle en milieu rural. Je me demande donc si la commission ne devrait pas vous donner mandat pour déposer un amendement visant à rétablir les crédits du FISAC, qui ne sont tout de même pas considérables, en les gageant sur d'autres crédits pour que ce soit recevable, et pour mettre ainsi le Gouvernement face à ses responsabilités.

M. Jean-Luc Fichet. – La question du FISAC est extrêmement importante. Il devait être suppléé par l'Agence nationale de cohésion des territoires, sur laquelle nous n'avons aucune visibilité. Ce qui ressort de nos échanges est, une fois de plus, la négligence ou le manque de considération pour le monde rural. En affaiblissant les chambres consulaires, on prive également d'un outil important dans les zones rurales. Cela va aggraver la fracture territoriale. C'est une raison de plus pour notre groupe de s'opposer à ce projet de loi de finances.

M. Pierre-Yves Collombat. – On semble oublier l'importance économique des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, en termes d'emplois en particulier, puisque les PME embauchent bien plus que les grands groupes exportateurs. On ne peut pas se satisfaire de ces replâtrages, peu importe d'ailleurs qu'on les appelle « Agence nationale de cohésion des territoires » ou, plus moderne encore, « France services ». Il faut dynamiser ce qui fonctionne bien, les institutions qui font véritablement tourner la boutique, plutôt que ces inventions complètement creuses. On grignote des crédits par-ci, par-là, sans aucune concertation. Mon groupe ne s'en satisfait donc pas non plus.

Je m'interroge enfin sur les problèmes d'installation des professions réglementées en raison du coût des offices. Où est passée la concurrence libre et non faussée ? Le prix des études est trop élevé.

Mme Laurence Harribey. – J'irai dans le même sens que tous nos collègues sur le FISAC. Je vois, moi aussi, une contradiction entre la communication affichée par le Gouvernement, au travers des programmes sur les centres bourgs et l'attractivité de la ruralité, et cette politique qui consiste, en même temps, à casser ce qui marche bien. Je souscris à vos propos, monsieur le président : le FISAC est essentiel pour redynamiser le commerce et les centres bourgs. Pour avoir été maire pendant dix ans et présidente d'une communauté de communes, je peux témoigner de l'importance du FISAC pour nos territoires ruraux. De même, on va casser la dynamique née d'une vraie territorialisation de l'action des chambres consulaires.

Mme Catherine Di Folco. – Je partage entièrement le point de vue du président Bas et de Mme Harribey. Une commune rurale vit grâce à ses commerces et à ses associations ! Il arrive que la municipalité rachète et implante des commerces qui disparaîtraient sinon. Il est d'ailleurs dommage que la planification de l'aménagement commercial, qui relevait naguère de la commune ou de l'intercommunalité, ait été intégrée au schéma de cohérence territoriale (SCoT), moins précis en la matière. L'existence d'un

document propre à l'aménagement commercial forçait au moins les élus à se poser des questions sur ce sujet.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – Toutes les interventions sur le commerce et l'artisanat se rejoignent. J'insiste néanmoins sur la volonté de recentrage de l'action de l'État sur l'innovation, le numérique, le soutien aux entreprises en difficulté et le suivi des filières stratégiques, dont témoigne ce budget.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est du pipeau !

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – On peut regretter que dans ces filières stratégiques ne figurent pas le commerce, l'artisanat, le maintien du tissu économique. Pour autant, ce programme va plutôt dans le bon sens. Pour une fois, on fait des choix plutôt que de donner des coups de rabot. Il faut bien sûr être vigilant pour ne pas laisser certains secteurs au bord du chemin. D'autres acteurs peuvent prendre le relais de l'État en certains domaines, au premier rang desquels les régions et les EPCI, qui ont une compétence économique. Les régions sont notamment disposées à reprendre à leur compte le soutien à l'artisanat et au commerce, si on leur en donne les moyens.

Ceci dit, monsieur le président, si je n'ai pas proposé d'amendement, c'est parce que la commission des finances doit défendre un amendement visant à relever à 30 millions d'euros les autorisations d'engagement et les crédits de paiement alloués au FISAC, alors que le projet de loi de finances ne lui attribue que 2,8 millions d'euros en crédits de paiement.

M. Philippe Bas, président. – La commission des lois doit marquer son soutien, soit en votant cet amendement de la commission des finances, soit en déposant son propre amendement, avec un dispositif identique. Cette dernière hypothèse a ma faveur pour montrer la volonté commune des deux commissions.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – Cela aura le mérite de soulever le problème. Je prends donc acte du mandat qui m'est donné par la commission pour déposer cet amendement.

Il est en tout cas évident qu'il y a une contradiction entre le lancement par le Gouvernement du projet « Action cœur de ville » et la mise en extinction du FISAC, puisque celui-ci devrait contribuer au financement des actions concernées... Mais j'insiste, les régions proposent de prendre le relai, cela peut être une bonne alternative. Je me félicite du début de négociations entre l'État et les régions sur ce point.

M. Jean-Luc Fichet. – D'accord sur le principe, mais les régions n'en ont pas les moyens aujourd'hui.

M. Philippe Bas, président. – J'ai cru observer, mais c'est peut-être le fruit d'une expérience particulière, que les régions s'intéressent peu au commerce et à l'artisanat. En réalité, il est dommage que les dispositifs d'aide autrefois mis en place par les départements aient disparu. Généralement, les régions ne les ont pas repris, les jugeant trop microéconomiques, comme les prêts à taux zéro.

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – Je précise à notre collègue Jean-Luc Fichet que le décret relatif à l'agence nationale de cohésion de territoires est paru et que cette agence doit entrer en fonction le 1^{er} janvier 2020.

Pour répondre à l'intervention de Pierre-Yves Collombat, les créations nouvelles d'offices de professions réglementées sont gratuites. Seul l'accès à un office existant est payant, et encore, pas partout, puisqu'en Alsace et en Moselle le droit de présentation du successeur n'existe pas. Le vrai problème de la gratuité, c'est que la valeur patrimoniale des anciens offices diminue s'il y a trop de nouveaux entrants.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ça me dérange moins pour les offices notariés que pour les licences des taxis, confrontés au même problème !

M. André Reichardt, rapporteur pour avis. – Pour répondre brièvement à Mme Di Folco, je partage son analyse, mais voudrais dire qu'il appartient au SCoT de déterminer avec précision la politique commerciale d'un territoire. Dans l'ensemble, les SCoT jouent efficacement leur rôle.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme n° 134, « Développement des entreprises et régulations » du projet de loi de finances pour 2020, sous réserve de l'adoption de son amendement.

Projet de loi de finances pour 2020 – Mission « Outre-mer » - Examen du rapport pour avis

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis. – Monsieur le président, mes chers collègues, il me revient aujourd'hui de vous présenter les crédits de la mission « Outre-mer » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020, dont notre commission s'est saisie pour avis. Le budget de l'année dernière visait à donner une traduction concrète aux orientations définies dans le « Livre bleu outre-mer » élaboré dans le prolongement des Assises des outre-mer. Le budget pour l'année 2020 vient consolider ces orientations.

En 2019, deux dépenses fiscales en faveur des territoires ultramarins ont été supprimées. Le Gouvernement s'était engagé à ce que les 170 millions ainsi dégagés abondent dans leur totalité le budget en faveur des outre-mer. Pour la deuxième année consécutive, ces engagements sont respectés.

Malgré cela, les crédits de la mission « Outre-mer » sont en diminution en 2020. Cela s'explique principalement par deux mesures de périmètre. Comme le souhaitent les Polynésiens, la dotation globale d'autonomie est transformée à l'occasion de ce projet de loi en prélèvement sur recettes. Il s'agit d'une disposition que nos deux assemblées avaient votée l'an dernier, mais que le Conseil constitutionnel avait censuré car il ne la trouvait pas suffisamment précise. Espérons que les précisions apportées soient suffisantes. La seconde mesure est la transformation d'un prélèvement sur recettes au bénéfice de la collectivité territoriale de Guyane en dotation budgétaire.

Une fois ces mesures de périmètre prises en compte, la baisse des crédits de la mission « Outre-mer » n'est plus que de 1,3 % en autorisations d'engagement et 3,9 % en crédits de paiement. Elle correspond à une adaptation à la sous-exécution récurrente des crédits consacrés aux conditions de vie outre-mer.

En réponse à cette sous-consommation, plusieurs actions de soutien à l'ingénierie devraient être mises en place en 2020. Une plateforme d'appui aux collectivités devrait voir le jour en Guyane. Des crédits de la ligne budgétaire unique seront destinés à l'aide au montage

de projets. Enfin, l'Agence française de développement continuera sa mission d'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage à Mayotte et à Saint-Martin.

Par ailleurs, les crédits présentés dans le budget de la mission « Outre-mer » ne prennent pas en compte la partie du produit de la cession des sociétés immobilières d'outre-mer qui viendra abonder la ligne budgétaire consacrée à la construction de logements dans les outre-mer.

Ces éléments permettent de relativiser la légère baisse des crédits de la mission « Outre-mer ». Par ailleurs, la mission ne représente qu'un peu plus de 9 % de l'effort financier global de l'État en faveur des outre-mer, ce qui incite à s'interroger sur la pertinence du périmètre budgétaire. L'action de l'État dans ces territoires comprend un volet budgétaire et un volet fiscal. L'effort budgétaire de l'État est porté par 90 programmes relevant de 30 missions, et s'élève à 22,05 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 21,5 milliards d'euros en crédits de paiement. À cela s'ajoutent les dépenses fiscales en faveur des outre-mer, estimées à 4,5 milliards d'euros en 2020.

Au total, l'effort financier de l'État en faveur des territoires ultramarins s'élève en 2020 à 26,55 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 26 milliards d'euros en crédits de paiement. Il est donc en hausse de respectivement 15,3 % et 17,3 % par rapport à 2019.

J'ai choisi de m'intéresser à l'occasion de cet avis budgétaire à une thématique spécifique. Il s'agit de l'insertion des collectivités ultramarines dans leur environnement régional.

Une bonne insertion de ces territoires dans leur bassin géographique permet en effet à la fois aux collectivités d'affirmer leur potentiel économique, culturel, scientifique et technique, mais aussi de contribuer au rayonnement de la France dans toutes les zones du monde.

Comme le rappelle la Constitution, il revient à l'État de conduire la politique extérieure de la France et de conclure des accords internationaux. Ce préalable étant posé, le législateur n'a cessé, au cours des 20 dernières années, de renforcer les compétences internationales des collectivités ultramarines.

Sous la responsabilité de la France, celles-ci peuvent participer voire conduire les négociations d'accords internationaux, représenter la France au sein d'organisations internationales, adhérer en leur nom propre à des organismes régionaux de leur zone géographique, ou encore affecter des agents chargés de les représenter au sein de missions diplomatiques.

Ces compétences s'accompagnent de nombreux outils de financement, tant nationaux qu'européens.

Au niveau national, il s'agit du fonds de coopération régionale, inscrit au budget de la mission « Outre-mer », et des fonds de la délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales, au sein du ministère des affaires étrangères. Ils visent à promouvoir les actions de coopération décentralisée.

Au niveau européen, s'ajoutent au financement du Fonds européen de développement 5 programmes INTERREG portés par nos collectivités ultramarines : un

programme Amazonie, un programme Caraïbes, un programme Océan indien, et deux programmes transfrontaliers dédiés à Mayotte et à Saint-Martin.

Les collectivités ultramarines ne se sont toutefois pas entièrement saisi de leurs nombreuses compétences et des dispositifs de financement existants. Un bilan par zone fait apparaître de grandes différences.

Dans la zone océan Indien, la coopération régionale concerne principalement les pays voisins, mais des actions de coopération existent également avec des pays de l’Afrique australe et certains pays d’Asie. La Réunion, qui possède une tradition d’intervention bien établie, est plus active que Mayotte. Le conseil départemental de Mayotte se saisit toutefois progressivement de ses nouvelles compétences. Il a adopté, en juillet 2018, une stratégie de coopération décentralisée et d’action internationale, qui définit une feuille de route pour les années à venir. Par ailleurs, la France a signé en juillet 2019 un accord-cadre avec les Comores, qui vise à renforcer la coopération décentralisée avec ce pays.

Les territoires de la zone Antilles-Guyane sont particulièrement actifs en matière internationale : les collectivités ont une politique historiquement active d’adhésion aux organisations régionales. Elles sont, contrairement à La Réunion et à Mayotte, adhérentes en leur nom propre. La Guyane et Saint-Martin constituent deux cas particuliers, puisque ces territoires disposent de frontières terrestres avec des États de la zone. La volonté de coopération y est donc particulièrement forte, même si les résultats, notamment avec le Suriname, ne sont pas toujours à la hauteur des attentes.

La zone Pacifique rassemble quant à elle des collectivités dont les compétences sont largement supérieures à celles des collectivités régies par l’article 73 de la Constitution. Les trois collectivités françaises du Pacifique sont très intégrées dans les organisations internationales. La Nouvelle-Calédonie est particulièrement active à l’international : elle dispose de délégués auprès de plusieurs ambassades de France et a récemment professionnalisé son recrutement. La Polynésie française est quant à elle en train de s’ouvrir, que ce soit vers la Chine, la Nouvelle-Zélande, ou l’Amérique latine.

Afin d’encourager à l’utilisation par les collectivités ultramarines de leurs compétences internationales, une politique de soutien a été mise en place par l’État. Depuis 2002, des ambassadeurs délégués à la coopération régionale sont nommés dans chacune des zones géographiques de nos collectivités ultramarines. Depuis 2016, une conférence de coopération régionale est organisée chaque année dans la zone Antilles-Guyane et dans la zone de l’Océan indien. La conférence de coopération régionale de la zone Antilles-Guyane est actuellement en cours. Enfin, des conseillers diplomatiques ont été placés auprès de certains préfets pour faciliter les relations entre les collectivités ultramarines et leurs voisins.

Cette politique doit, à mon sens, être renforcée et certains blocages levés, afin d’encourager les collectivités ultramarines.

En premier lieu, il importe de favoriser les liens entre les habitants des différents territoires. L’article rattaché à la mission « Outre-mer » répond en partie à cette préoccupation : il permettra d’utiliser les aides à la mobilité pour des stages réalisés dans le bassin géographique de nos outre-mer. Cet aménagement est bienvenu.

Par ailleurs, les politiques facilitant l’octroi de visas doivent être encouragées. Pourraient notamment être mis en place des systèmes de visa permanent pour les résidents

frontaliers, sur le modèle de ce qui existe entre la Guyane et le Brésil. J'émetts cependant une réserve en ce qui concerne la relation entre Mayotte et les Comores, car ces territoires ne sont pas encore prêts à une telle évolution.

En deuxième lieu, nous devons travailler sur l'acceptation des actions de coopération décentralisée par les pays et territoires voisins. Nous pourrions envisager de mieux les associer à la définition des priorités poursuivies. Ou encore de co-construire les axes d'intervention des programmes INTERREG afin qu'ils correspondent pleinement aux besoins locaux.

En dernier lieu, la coopération décentralisée est pensée pour être réalisée entre collectivités de même taille et aux compétences équivalentes. Ce n'est toutefois pas toujours le cas. À titre d'exemple, les districts du Suriname sont les interlocuteurs privilégiés des communes guyanaises, mais n'ont pas de pouvoir de décision propre car l'État surinamais est fortement centralisé. Dans ce cadre, il importe qu'une fois les projets identifiés et lancés au niveau local, l'État puisse prendre le relai pour les faire avancer, au besoin par une négociation d'État à État. La délégation de votre commission des lois qui s'est récemment rendue en Guyane a eu l'occasion de relever cette difficulté.

En conclusion, il me semble que l'insertion des collectivités ultramarines dans leur environnement régional est en bonne voie, même si des ajustements pourraient être envisagés. Le développement de ces politiques relève toutefois surtout de la diffusion de bonnes pratiques.

Cette thématique est une manifestation visible de la difficulté d'appréhender le budget consacré par l'État à nos territoires ultramarins uniquement par le biais des crédits inscrits au budget de la mission « Outre-mer ».

De fait, si l'on peut déplorer la baisse des crédits de la mission Outre-mer, celle-ci est contrebalancée par la hausse des crédits globaux accordés aux outre-mer. La diminution s'explique en outre par les difficultés récurrentes de consommation du budget de cette mission. Je vous propose donc d'être collectivement attentifs à la portée qu'auront les différentes mesures annoncées en termes de soutien à l'ingénierie notamment.

L'ensemble de ces éléments me conduisent à vous proposer de donner un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

Je vous remercie de votre attention.

M. Jean-Luc Fichet. – J'observe que le rapporteur relève la difficulté récurrente à consommer les crédits, ce que nous avons pu constater lors de notre déplacement en Guyane. En effet, chaque année, près de 300 millions d'euros ne sont pas consommés en Guyane, faute de moyens humains suffisants en matière d'ingénierie pour concevoir et mettre en œuvre les projets. Cela pose des difficultés particulières dans un territoire où les infrastructures de transport sont peu nombreuses et la mobilité difficile.

Résoudre ce problème suppose de se doter des moyens d'accueillir des personnes qualifiées. En ce sens, la question du logement est essentielle. À titre d'exemple, les magistrats mutés en Guyane sont confrontés à la difficulté de trouver des logements temporaires et sont souvent contraints de loger à l'hôtel. Ces conditions d'hébergements difficiles n'incitent pas les professionnels à venir s'installer sur le territoire.

Ce manque d'ingénierie pénalise également les élèves dans leur scolarité car bon nombre d'entre eux sont contraints de se lever à 4 heures du matin pour pouvoir rejoindre leur établissement en pirogue. Il est d'autant plus urgent de remédier à cette situation qu'à Saint-Laurent-du-Maroni, l'explosion démographique est telle qu'il faut, pour y répondre, construire un groupe scolaire tous les huit mois ! Cette commune verra sa population doubler dans les 15 prochaines années et deviendra la première ville de Guyane au plan démographique.

Il me semble donc que, pour mener une politique efficace de développement des territoires ultramarins, il convient notamment de réfléchir à la manière d'améliorer l'accueil et l'accompagnement des agents de l'État déployés sur le territoire. Je tiens à saluer le courage des agents des forces de l'ordre que nous avons rencontrés lors de notre déplacement en Guyane et qui travaillent dans des conditions particulièrement difficiles.

M. Philippe Bas, président. – Je vous précise que ce déplacement en Guyane était hautement édifiant et nous a permis de mieux comprendre les particularités de ce territoire. La délégation, composée de cinq sénateurs issus de plusieurs groupes, exposera ses conclusions dans un rapport qui vous sera présenté au mois de janvier. Nous aborderons notamment la question de l'immigration, de la prévention de la délinquance et de la lutte contre l'orpaillage illégal, tout comme les difficultés d'adaptation des lois aux réalités guyanaises. Ce déplacement nous a notamment permis de nous rendre compte qu'appliquer les pratiques administratives, les règlements et les lois sans aucune adaptation au contexte particulier du territoire aboutissait systématiquement à des impasses. Ce constat s'applique d'ailleurs dans d'autres territoires ultramarins.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur pour avis. – Comme l'a justement expliqué Jean-Luc Fichet, l'attractivité constitue un enjeu essentiel pour les territoires d'outre-mer, et la sous-exécution chronique du budget masque en réalité des difficultés en matière d'ingénierie. Certains territoires sont d'ores et déjà bien dotés dans ce domaine, comme la Martinique et la Guadeloupe, mais il est vrai qu'en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin, notamment, le déficit est véritable. Des initiatives ont été lancées pour remédier à ce problème comme une plateforme d'appui aux collectivités qui devrait voir le jour cette année en Guyane. Il convient donc d'être attentif au déploiement de ce dispositif. À Mayotte et à Saint-Martin, c'est l'Agence française de développement qui soutient les collectivités dans la maîtrise d'ouvrage.

Améliorer l'attractivité et le développement des territoires ultramarins suppose de mener de front des actions dans des domaines très variés notamment en matière de santé, d'éducation, ou de mobilité.

Mme Josiane Costes. – Je tiens à préciser que j'ai formulé, dans le rapport d'information « Contribution de transport aérien au désenclavement et à la cohésion des territoires », des propositions pour améliorer le transport aérien dans ces bassins géographiques. Un amendement en ce sens a été adopté à l'Assemblée nationale dans le projet de loi de finances pour 2020, ce qui devrait permettre une meilleure insertion des collectivités territoriales dans leur bassin géographique.

M. Pierre-Yves Collombat. – J'émet pour ma part un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Outre-mer ».

Projet de loi de finances pour 2020 - Mission « Relations avec les collectivités territoriales » - Examen d'un amendement

M. Philippe Bas, président. – Nous avons adopté hier l'amendement n° II-323 présenté par le rapporteur pour avis sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », M. Loïc Hervé, qui vise à garantir la neutralité financière, pour le territoire concerné, de la restitution de compétences par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à ses communes membres. Cela permet d'assurer que, budgétairement, les communes aient les moyens d'assumer la restitution de certaines compétences, ce qui correspond aux orientations du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Je pense notamment à une disposition – que nous soutenons – qui ouvre la voie à une différenciation des compétences au sein d'un ensemble intercommunal.

Après discussion avec les rapporteurs spéciaux de la commission des finances, M. Hervé propose d'affiner la rédaction de l'amendement, afin de prévoir que cette garantie de neutralité financière ne s'applique pas si le coefficient d'intégration fiscale (CIF) de l'établissement est ou devient inférieur à 0,4. Il s'agit ainsi de trouver un compromis pour introduire de la souplesse dans les relations entre les communes et leur intercommunalité et, ainsi, revenir sur les transferts de compétences injustifiés et imposés, sans inciter à une remise en cause du principe même de l'intégration.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cet amendement protège les intérêts des communautés de communes, conformément à ce que je nomme la « logique Lecornu ». Une question, cependant : le dispositif envisagé permettrait-il à l'intercommunalité de ne restituer une compétence qu'à certaines communes membres et pas à toutes ?

M. Philippe Bas, président. – Je me dois de vous apporter quelques précisions. Le cas de figure que vise l'amendement n'est pas celui-là : cette disposition ne s'applique que dans l'hypothèse où l'intercommunalité restitue à toutes les communes membres les mêmes compétences. La disposition introduite dans le projet de loi de M. Lecornu, permettant qu'un EPCI à fiscalité propre n'exerce certaines compétences que sur une partie de son territoire, n'est pas encore entrée en vigueur.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je voterai en faveur de l'adoption de cet amendement, mais je tiens à souligner la logique perverse introduite par le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Je suis partisan d'une architecture institutionnelle claire, où chaque compétence est exercée par une catégorie de collectivités territoriales ou de groupements. Ouvrir la voie à des transferts de compétences de l'intercommunalité vers les communes membres et *vice versa*, et vers les départements et les régions, revient à créer des dispositifs complexes aux conséquences financières non anticipées. Tout cela me semble très démagogique.

M. Philippe Bas, président. – La démagogie des uns n'est pas celle des autres...

M. Jean-Pierre Sueur. – Je retire l'expression. Je soulignais seulement qu'il s'agit d'un vrai débat de fond : vaut-il mieux construire un système de répartition des compétences à la carte ou prôner une architecture institutionnelle claire pour chaque niveau ?

M. Philippe Bas, président. – Vu de loin, il est aisé d’associer différenciation et complexité. Cependant, pour les collectivités territoriales, ce genre de dispositif apparaît comme un moyen de s’adapter aux contraintes locales.

M. Pierre-Yves Collombat. – La démagogie présente l’avantage, au moins dans sa présentation, de se préoccuper des gens. Je préfère la démagogie à l’illusion bureaucratique qui sévit depuis des années. Sous le quinquennat de M. Sarkozy, il était déjà question de répartir clairement toutes les compétences entre les différents niveaux de collectivités. Finalement, ces débats infinis n’ont abouti qu’à la formidable notion de « compétences partagées ». Il est temps de sortir de cette illusion : de fait, les compétences sont partagées. Accepter cette réalité simplifiera davantage l’exercice des compétences que d’imposer une architecture simple mais abstraite et qui doit être corrigée par une multitude de mécanismes plus complexes les uns que les autres.

Je ne souscris pas à la rectification de l’amendement proposée. Pourquoi fixer le seuil plancher du coefficient d’intégration fiscale à 0,4 ? Est-il sensé de tenter de concilier deux logiques opposées, la restitution de compétences aux communes, d’une part, et la poursuite de l’intégration, d’autre part ? La mise en œuvre de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a pourtant déjà prouvé que cela ne fonctionnait pas.

M. Philippe Bas, président. – Ce seuil de 0,4 correspond à la médiane des coefficients d’intégration fiscale.

M. Pierre-Yves Collombat. – Et alors ? C’est un critère objectif, certes, mais cela n’a toujours aucun sens.

L’amendement n° II-323 rectifié est adopté.

La réunion est close à 12 h 30.

- Présidence de M. Philippe Bas, président –

La réunion est ouverte à 16 h 40.

Projet de loi de finances pour 2020 - Audition de Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir d’auditionner Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. Je me dois d’excuser M. Sébastien Lecornu, qui a un empêchement légitime et regrettable.

Madame la ministre, cette audition porte sur le budget des relations avec les collectivités territoriales que nous avons examiné hier et pour lequel nous souhaitons vous entendre. Notre commission vous reçoit chaque année dans ce cadre, comme vous le savez, puisque vous êtes à la fois ancienne présidente de la délégation du Sénat pour les collectivités territoriales et ancien membre de notre commission.

C'est aussi l'occasion pour nous d'évoquer certaines politiques publiques financées sur ces crédits. Le budget est l'acte majeur de l'action du Gouvernement. Nous parlerons donc de finances, mais aussi de votre politique. Pour nous, l'essentiel de ce qui se joue dans ce projet de loi de finances concerne la manière dont le Gouvernement entend procéder pour substituer à la taxe d'habitation (TH) d'autres ressources. Comme vous le savez, le report d'un an de la suppression de la taxe d'habitation, qui nous semble prématuré, a été acté en séance le 23 novembre dernier.

Ce report, sur une question fiscale et démocratique essentielle, n'épuise cependant pas les sujets d'inquiétude pour la commission des lois. La perte pour les départements de la taxe foncière sur les propriétés bâties, dont le produit serait transféré au bloc communal, amputerait leur pouvoir de fixation des taux et contribuera à rompre leur lien avec le contribuable.

Nous sommes également perplexes à l'idée que le bloc communal verrait se substituer à la taxe d'habitation une taxe acquittée par les propriétaires. Auparavant, tous les habitants, malgré les exemptions et les dégrèvements, étaient censés payer la taxe d'habitation. Il n'y aura désormais plus que les propriétaires qui paieront pour les services publics de la commune.

Par ailleurs, les très vives critiques formulées par le Président de la République à l'égard de la taxe d'habitation sont entièrement transposables à la taxe sur les propriétés foncières bâties du point de vue de l'assiette de cette taxe. Nous avons donc de nombreuses interrogations. Celles-ci expliquent le vote récent du Sénat.

Enfin, pour entrer dans le vif du sujet avec la mission « Relations avec les collectivités territoriales », nous vous interrogerons notamment sur la réalité du soutien de l'État au fonctionnement et à l'investissement des collectivités territoriales.

Je vous propose, madame la ministre, de prendre la parole pour un exposé liminaire qui sera suivi des questions de notre rapporteur pour avis, puis de celles de nos collègues.

Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales. – Depuis 2017, le Gouvernement présente un budget en rupture avec les politiques antérieures. Il repose sur trois piliers : d'abord, un choix clair en faveur de la prévisibilité et de la stabilité des ressources versées aux collectivités ; ensuite, un soutien fort de l'État à l'investissement public local avec un montant historiquement élevé qui s'élève à environ 2 milliards d'euros ; enfin, un renforcement soutenable de la péréquation en faveur des collectivités les moins favorisées. Le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 ne déroge donc pas à ce triptyque.

La nouveauté, dont vous avez déjà beaucoup parlé, porte sur la réforme de la fiscalité locale. Elle modifie le panier de ressources des collectivités à partir de 2021. L'article 5 du PLF a été adopté en séance publique au Sénat samedi dernier. Vous avez confirmé l'architecture de la réforme, même si quelques évolutions paramétriques et le décalage d'un an de l'entrée en vigueur du nouveau panier de ressources pour les collectivités sont prévus.

Je rappelle que la suppression de la taxe d'habitation a été décidée et votée pour permettre une réduction d'impôts de 18 milliards d'euros pour les Français ainsi qu'une compensation juste des collectivités, par des ressources fiscales dynamiques.

J'en viens à la mission proprement dite, dont le montant alloué aux dotations est stabilisé. Les concours financiers de l'État aux collectivités s'élèvent à 48,7 milliards d'euros dans le cadre du PLF pour 2020, ce qui représente une très légère progression des crédits de paiement (CP) à hauteur de 464 millions d'euros par rapport à 2019.

Le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est fixé à 26,8 milliards d'euros pour 2020, soit un montant stable par rapport à 2019 hors mesures de périmètre. Pour mémoire, entre 2014 et 2017, la DGF avait baissé de plus de 11 milliards d'euros.

La contribution des collectivités à la trajectoire des finances publiques est désormais assurée par les « contrats de Cahors ». Ces pactes financiers fixent les dépenses de fonctionnement des 322 collectivités aux budgets les plus importants. Ces dispositifs ont produit leurs premiers résultats en 2019. C'est un succès puisque la cible a été largement atteinte. La plupart des collectivités disposent de marges de manœuvre pour l'avenir. L'effort de solidarité au profit des collectivités les moins bien dotées poursuit sa hausse.

Le PLF pour 2020 prévoit une augmentation des montants consacrés à la péréquation verticale de 220 millions d'euros. Cette progression resterait intégralement financée par redéploiement au sein de la DGF. Avec l'augmentation proposée, ce sont donc près de 30 % de la DGF qui seraient consacrés à la péréquation verticale, soit environ 7,7 milliards d'euros. En revanche, le montant et les règles de calcul de la péréquation horizontale, en particulier le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), seraient stables, à l'exception de deux évolutions apportées lors de l'examen par l'Assemblée nationale.

Sur le montant du fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF), l'Assemblée nationale a voté une majoration de 20 millions d'euros, reprenant la progression des années précédentes, interrompue seulement en 2019. La garantie de sortie du FPIC a été unifiée et améliorée pour plus d'une centaine d'ensembles intercommunaux, notamment ceux qui n'y auraient plus été éligibles en 2020. En l'état actuel du PLF, ils percevraient l'an prochain 50 % de leurs attributions de 2019. Je précise que la question de la trajectoire de la péréquation sera liée à la manière dont sera mesurée la richesse des collectivités après la réforme fiscale.

La question des indicateurs financiers a été évoquée longuement lors du congrès des maires. Il s'agit du potentiel financier, du potentiel fiscal et des critères retenus pour la péréquation. Ces sujets seront à l'ordre du jour des travaux du comité des finances locales (CFL) en 2020 et certainement en 2021. C'est un point important, car le Gouvernement a clairement indiqué que les indicateurs financiers des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des départements devront être revus après la réforme fiscale pour neutraliser les effets de bord liés aux nouvelles ressources attribuées dès 2021.

Lors du printemps de l'évaluation, certains d'entre vous ont insisté sur la nécessité de mieux évaluer l'impact de la péréquation. Ce travail d'évaluation pourra rejoindre dès 2020 les travaux du Gouvernement et du CFL sur les critères et les indicateurs financiers.

Je veillerai à ce que le Parlement et les délégations aux collectivités territoriales soient associés en amont à ce travail et aux simulations qui seront faites.

Lors de la réforme de la taxe professionnelle, la nouvelle carte de la richesse avait conduit le Gouvernement à approfondir la péréquation en créant le FPIC. Les conséquences ne seront effectives qu'en 2022, pour la première répartition, après l'entrée en vigueur du nouveau panier de ressources en 2021. Les réunions du CFL sur les indicateurs financiers sont déjà prévues le 14 janvier et le 5 février 2020.

Dans ce PLF, deux mesures spécifiques complètent le volet DGF. Il s'agit, tout d'abord, de l'accompagnement financier lors de la création de communes nouvelles. Depuis 2015, le pacte de stabilité sur la DGF des communes nouvelles a facilité un nombre important de regroupements communaux. Néanmoins, les critères d'éligibilité aux avantages du pacte ont fait l'objet d'une grande instabilité. Cela ne permet pas aux élus de préparer leur projet de fusion sereinement. Le Gouvernement souhaite pérenniser ce soutien aux regroupements, qui devait s'arrêter au 1^{er} janvier 2021. Il propose de poser un cadre unique, simple, pour toutes les fusions qui suivront les élections municipales. Les communes nouvelles créées après cette étape bénéficieront donc, avec les mêmes seuils qu'aujourd'hui, de garanties sur le montant de leurs attributions au titre de la dotation forfaitaire et des dotations de péréquation pendant trois ans. Elles bénéficieront également d'une dotation d'amorçage adoptée par amendement à l'Assemblée nationale. Celle-ci remplace la majoration de 5 % de la dotation forfaitaire, peu pertinente aujourd'hui du fait de son montant très variable selon les communes. Je précise que la création de communes nouvelles reste totalement facultative et au libre choix des élus.

Il s'agit ensuite de la DGF locale, à savoir une répartition qui serait décidée localement au sein d'un EPCI. En effet, afin d'accroître les responsabilités locales, cette mesure a été inscrite dans le PLF. Il s'agit d'une capacité d'agir localement sur la répartition de la DGF des communes. Le constat est simple : la DGF est répartie selon des critères nationaux qui ne peuvent traduire l'ensemble des spécificités des différents territoires. La nouvelle carte intercommunale de 2017 avait eu de nombreux effets de bord sur les indicateurs financiers, notamment pour les communes rurales qui étaient entrées dans de grandes agglomérations. Or, à l'heure actuelle, les communes membres d'un même EPCI ne disposent pas de levier efficace pour procéder à une répartition alternative de la DGF. Nous proposons un système simple et facultatif de répartition dérogatoire de la DGF pour les communes des EPCI, sous réserve de l'accord de chaque commune, et selon des critères qu'elles estimeront les plus adaptés à leurs caractéristiques, à l'instar de ce qui existe pour le FPIC. Il ne faut à cet égard pas sous-estimer la part de 30 % des intercommunalités réalisant une adaptation du FPIC avec ce vote.

Je souhaite insister sur les indemnités des élus. Ce sujet a été débattu au cours de l'examen du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique. Lors du congrès des maires, le Premier ministre a annoncé le renforcement du soutien financier aux maires des petites communes. Il se traduira par un abondement de l'enveloppe consacrée à la dotation particulière élu local (DPEL) en faveur des communes fragiles. Cet amendement a été évalué à 28 millions d'euros par le Gouvernement. Je sais que, hier soir, la Haute Assemblée a adopté une autre disposition, dont le coût représente à peu près le double. La mesure que nous avons présentée nous semble appropriée et répond à la philosophie que le Gouvernement soutient dans le projet de loi susmentionné.

Concernant les dotations d'investissement, entre 2015 et 2017, l'État a accru son soutien aux dépenses d'investissement des collectivités territoriales afin de compenser une partie de la contrainte budgétaire. Ce soutien s'est ensuite maintenu à un niveau élevé et avec une grande stabilité. Le PLF pour 2020 reconduit les montants de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) à hauteur de 1,460 milliard d'euros, de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) à hauteur de 570 millions et de la dotation politique de la ville (DPV) à hauteur de 150 millions, au niveau de 2019. La dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), qui remplace la dotation globale d'équipement (DGE) des départements depuis 2019, est également reconduite à hauteur de 212 millions d'euros en 2020. Au total, l'État engage 2 milliards en 2020 sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » en soutien à l'investissement local.

Les modalités de gestion de ces concours ont beaucoup évolué ces deux dernières années. D'abord il est prévu, à la suite de la suppression de la réserve parlementaire, une présence des parlementaires et des élus locaux dans les commissions DETR. Je connais toutes les critiques sur ce sujet, mais cette mesure a le mérite d'exister. Il est également prévu une plus grande transparence sur l'utilisation des crédits. Les listes de projets financés sont désormais publiques pour certaines dotations. Des bilans d'utilisation et des analyses ont été publiés en septembre sur le site Internet du ministère. Vous pouvez obtenir les informations pour chaque commune.

Le PLF pour 2020 ne prévoit pas de modification des règles qui encadrent la gestion des dotations. Nous pensons qu'il faut laisser vivre le cadre juridique encore récent, puis améliorer la procédure si nécessaire.

Afin de permettre à chaque élu ou citoyen de connaître les projets soutenus près de chez lui, nous avons rendu publique, il y a quelques jours, une nouvelle carte interactive des dotations d'investissement attribuées par l'État en 2018, commune par commune, en indiquant les montants et la nature des projets. L'information des citoyens est importante. Cette carte est accompagnée d'analyses précises et de documents de synthèse qui permettent de mieux connaître les priorités soutenues. Selon le département, les élus n'ont pas les mêmes objectifs. Nous avons fait de même au printemps pour la DGF, avec une mise en ligne d'une carte et de toutes les données. Je me félicite de cette transparence.

Concernant l'outre-mer, nous proposons une réforme de la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (DACOM). Il s'agit d'une composante de la DGF spécifique aux communes ultramarines. Le Président de la République a annoncé un rattrapage financier pour l'outre-mer sur cinq ans, entre 2020 et 2024. Le PLF de cette année constitue une première étape de ce rattrapage. Elle conduit à augmenter la péréquation en outre-mer de 19 millions d'euros entre 2019 et 2020.

Les communes d'outre-mer bénéficient aujourd'hui de la péréquation verticale dans des conditions dérogatoires qui présentent deux difficultés. D'abord, les montants alloués sont inférieurs d'environ 55 millions à ceux qui résulteraient du droit commun. Ensuite, les critères de répartition ne permettent pas de cibler les communes les plus fragiles. Suivant les recommandations du CFL, ce surcroît est réparti de manière « péréquatrice » pour aider les communes qui en ont le plus besoin. Cette majoration s'inscrit dans une démarche plus large. Elle vise à mieux assurer l'autonomie financière des communes d'outre-mer en agissant tant sur leurs recettes, avec un meilleur recensement des bases fiscales, que sur la structure de leurs dépenses.

La mission confiée par le Gouvernement au sénateur Georges Patient et au député Jean-René Cazeneuve doit proposer prochainement de nouveaux outils d'accompagnement et de contrôle. Je souhaiterais que notre réforme de la DACOM tienne compte de leurs conclusions.

Un autre sujet spécifique a été abordé lors de l'examen à l'Assemblée nationale : il s'agit de la transition écologique avec la création d'une dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité. L'an dernier, avec la dotation « Natura 2000 », nous avons engagé une démarche. Nous l'avons confirmée et élargie aux communes situées dans les parcs nationaux. La création d'un onzième parc national aux confins de la Champagne et de la Bourgogne nous rappelle que l'atteinte de nos objectifs environnementaux repose sur des collectivités qui sont confrontées à des charges et des contraintes propres associées au zonage « Natura 2000 » ou au règlement des cœurs de parcs. Vous connaissez tous sûrement, dans vos départements, des personnes qui ont perdu énormément de ressources à cause de cette « labellisation ».

Concernant la péréquation horizontale entre les départements, le Gouvernement a fait adopter, à l'Assemblée nationale, un amendement dont le dispositif a été élaboré et soutenu par l'Assemblée des départements de France (ADF). Il permet de renforcer la lisibilité et l'intensité des trois dispositifs existants : le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), le fonds de solidarité pour le développement (FSD) et le fonds de soutien interdépartemental (FSID).

Par ailleurs, à compter de 2021, un fonds de 250 millions d'euros sera créé au profit des départements. Il s'agit d'un accompagnement financier de la réforme fiscale, car nous compensons la perte de la taxe sur le foncier bâti par une fraction de TVA. Plus précisément, nous avons ajouté, en sus de la compensation intégrale déjà prévue, 250 millions d'euros supplémentaires, qui financeront en partie un fonds de sauvegarde pour les départements ayant des difficultés locales : ces 250 millions d'euros vont donc vers les départements, mais leur dynamique financera une réserve d'aide à des départements faisant face à des catastrophes. Un fonds géré par le CFL pourrait être activé notamment en cas d'intempéries.

Avec ce PLF, nous proposons une réforme juste, lisible, un calendrier large, une prévisibilité et une stabilité des ressources des collectivités. C'est également un soutien fort de l'État à l'investissement public local.

L'État doit relever de grands défis. Par exemple, le dédoublement des classes dans certains territoires implique de construire de nouvelles classes. Il convient alors d'aider les communes, puisqu'il s'agit d'une conséquence d'une décision de l'État. La transition écologique et la mobilité sont aussi des défis très importants.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie pour cette introduction très détaillée. Ma première impression, que mes collègues doivent partager, c'est que ces dispositifs sont extrêmement complexes et peu lisibles.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». – J'ai présenté hier devant la commission des lois mon rapport pour avis, qui a été adopté.

Lors de la montée en puissance de l'intercommunalité dans notre pays, l'exécutif et le législateur ont longtemps souhaité encourager l'intégration communautaire. Cet encouragement s'est traduit financièrement par un indicateur, qui est le coefficient d'intégration fiscale. De lui dépend le niveau de l'encouragement financier de l'État.

Selon la commission des lois, le paradigme a profondément changé. La carte des intercommunalités est aujourd'hui achevée : les fusions d'intercommunalités et la création de communes nouvelles donnent de nouvelles perspectives aux territoires. La discussion parlementaire portant sur le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique offre de nouvelles perspectives. Celui-ci permettrait aux élus locaux, au titre du principe de subsidiarité auquel nous sommes tous très attachés, d'organiser dans les territoires de nouvelles répartitions des compétences entre les intercommunalités et les communes. Or, si nous voulons que cette réorganisation subsidiaire s'opère sur les territoires, il faut revenir sur la manière dont fonctionne le coefficient d'intégration fiscale.

Madame la ministre, qu'envisagez-vous pour tirer les conséquences des dispositions prévues dans ce projet de loi, afin que nous puissions avoir une vraie cohérence sur la question de l'intégration fiscale et de l'accompagnement de l'État ? Faute de quoi, ce sera un miroir aux alouettes dans la mesure où l'on ne permettra pas aux collectivités locales de mettre en œuvre un droit qu'elles auront acquis avec cette loi. Les élus s'en rendront immédiatement compte et nous en feront le reproche.

Concernant la fiscalité, on sait que la réforme fiscale aura des impacts significatifs sur les indicateurs financiers des collectivités. Vous nous expliquez que le CFL fera un travail d'étude et envisagera les mécanismes de correction ultérieurement. Nous aurions préféré l'inverse. Tout porte à croire en effet que les mécanismes de correction seront lourds. Faut-il attendre 2020 ou 2021 pour avoir une évaluation de ces impacts sur les collectivités ?

Concernant les dotations d'investissement et plus précisément la DSID, le Gouvernement serait-il favorable à une proposition, que nous avons adoptée hier en commission des lois, qui conduirait à inscrire dans la loi la consultation des présidents de conseils départementaux préalablement à l'attribution des dotations par le préfet de région ?

Êtes-vous favorable à ce que les règles de publicité applicables à la DSIL et à la DETR soient étendues à la DSID ? Je suis pour ma part très favorable à un renforcement des règles de publicité.

Le Gouvernement a prévu, par un amendement adopté en séance à l'Assemblée nationale, le gel des enveloppes départementales de la DETR pour en réviser les critères de répartition en 2020. Avez-vous davantage de détails sur les contours de cette réforme à venir de la DETR ?

Par circulaire, les ministres prévoient que 35 % de l'enveloppe DSIL financeront les projets labellisés « grand plan d'investissement ». Comment le Gouvernement justifie-t-il ce préfléchage des crédits de la DSIL ? Cela ne revient-il pas à contourner, d'une part, la volonté du législateur, qui n'a prévu aucun critère de ce type, et d'autre part, l'intelligence locale permise par la déconcentration des décisions d'attribution ?

Au titre de l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, les préfets peuvent accorder un « bonus » – il est perceptible sous la forme d'une majoration du taux de subventionnement au titre de la DSIL – aux collectivités

qui auraient respecté leur « contrat de Cahors ». Selon la commission des lois, qui a déjà eu l'occasion de s'opposer à ces contrats léonins, ce bonus revient à organiser, à enveloppe fermée, un transfert des collectivités n'ayant pas pu respecter ces contrats discutables vers des collectivités jugées « vertueuses ». Le Gouvernement partage-t-il notre vision sur ce point ?

Enfin, le Gouvernement est-il favorable à ce que l'attribution des enveloppes de la DSIL à hauteur de 80 % soit confiée aux préfets de départements ? Pourquoi ne pas créer également auprès du préfet de région une commission d'élus chargée de l'assister, à l'instar de ce qui existe pour la « commission DETR » ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Il me semble important de rappeler que le critère du coefficient d'intégration fiscale a été créé pour traduire la réalité de l'intégration communautaire. Je sais que la commission des lois a proposé un article dans le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique visant à neutraliser les conséquences sur la DGF des restitutions de compétences d'un EPCI à ses communes membres. Le Sénat et l'Assemblée nationale ont rejeté cet amendement. Néanmoins, la commission des lois du Sénat a redéposé cet amendement dans le cadre du PLF. Le Gouvernement n'est pas favorable à cette évolution pour plusieurs raisons.

Cette proposition revient en effet sur la réforme de la dotation d'intercommunalité adoptée il y a moins d'un an. Or, les EPCI ont besoin de prévisibilité de leurs recettes. Par ailleurs, elle prive les EPCI de soutien financier. Avec le système proposé par la commission des lois, seuls les territoires restituant des compétences bénéficieraient d'une garantie de stabilité. Les autres territoires verraient à terme leurs dotations diminuer. Nous sommes favorables à un assouplissement des compétences, mais nous ne donnerons pas de prime à la désagrégation des EPCI. Quand une compétence est rendue, les attributions de compensations (AC) sont revues et permettent de financer la compétence restituée. Les restitutions sont donc possibles, mais ne doivent pas se traduire par une bonification de recettes pour les communes bénéficiaires. C'est l'AC qui compte et non le coefficient d'intégration fiscale.

M. Philippe Bas, président. – J'aimerais revenir sur ce point. Il y a une incompréhension entre nous. Je ne crois pas que notre rapporteur, pas plus que la commission des lois qui avait adopté ces dispositions et qui réitère l'expression de sa conviction, n'ait voulu donner une prime à la désagrégation des EPCI. Ce n'est vraiment pas l'objet de cet amendement. Nous avons un désaccord politique certainement, mais nous avons aussi un désaccord technique.

Il y a eu des excès d'intégration parce que la loi, que vous souhaitez, comme nous, modifier, a un peu chargé la barque. Plus les intercommunalités ont été grandes, plus elles ont eu à s'intégrer, car elles étaient composées d'une diversité de communautés de communes. Elles se sont en général alignées sur la communauté de communes la plus intégrée pour constituer la grande communauté de communes. Le système fiscal encourageait lui aussi l'intégration.

Nous nous trouvons aujourd'hui confrontés à des situations – elles sont souvent exceptionnelles, mais nous recherchons cependant de la souplesse – où nous avons à la fois de grandes intercommunalités et une très forte intégration. Nous savons cependant que la grande intercommunalité n'est réellement supportable que lorsque l'intégration n'est pas trop forte et respecte au fond un principe de subsidiarité qui permet démocratiquement d'exercer un certain nombre de compétences au plus près du terrain. Mais il faut avoir l'esprit de nuance. Le système que nous voulons mettre en œuvre est un correctif : il part du principe que nous

sommes allés trop loin et qu'il nous faut juste faire quelques pas en arrière pour trouver un meilleur équilibre. Telle est d'ailleurs, nous l'avons vu lors du congrès des maires, l'attente de beaucoup de collectivités. Il nous faut trouver une solution. Il ne s'agit pas de monter une usine à gaz. Pourquoi récompenser les communautés de communes qui ont gardé leur niveau d'intégration et n'ont rien fait ? C'est absurde ! Ce qui est souhaitable, c'est d'imaginer ensemble un dispositif qui neutraliserait les effets financiers de restitutions exceptionnelles de compétences que le législateur déciderait de permettre. Nous sommes tous d'accord sur ce minimum nécessaire de souplesse et de différenciation.

Techniquement, il est inexact de dire que le dispositif adopté par la commission des lois pénaliserait des communautés de communes. Jamais le système n'a été conçu pour permettre de faire progresser les dotations des communautés de communes à partir de l'argent rendu par la baisse d'intégration d'autres communautés de communes. Le législateur n'avait jamais, jusqu'à présent, envisagé cette baisse d'intégration. C'est donc un effet non désiré et non désirable que vous souhaitez maintenir en vous opposant au dispositif que nous avons voulu adopter.

Je crois vraiment que nous devrions réussir à avancer sur ce point, tant politiquement que techniquement.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Je reviens sur le gel des enveloppes de DETR en 2020. Un travail très approfondi sur les variations annuelles des enveloppes départementales de DETR, mené conjointement avec les députés, a permis de mettre en exergue le fait que les variations s'expliquent aujourd'hui difficilement. L'augmentation globale de 62 % du volume de la dotation depuis 2014 avait en effet masqué les phénomènes de recomposition des enveloppes. Le Gouvernement a proposé, en accord avec les députés, de geler le montant des enveloppes départementales de DETR en 2020 afin de pouvoir retravailler les critères. Le Sénat sera associé à ce travail de réflexion.

Concernant la DSID, je n'ai pas bien compris votre question. Nous avons remplacé la DGE, qui était une enveloppe. Là, ce sont des subventions qui sont données en fonction de l'investissement des départements. Cela ne pose donc aucun problème de faire tout cela dans la publicité et en transparence.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – Nous nous apercevons en discutant avec l'Assemblée des départements de France que la réalité n'est pas tout à fait la même d'un territoire à l'autre.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Cela dépend de leurs projets.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – Cela dépend aussi des relations entre le préfet de région et les présidents de conseils départementaux.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – La DSIL, bien évidemment, vient en complémentarité de la DETR. Pour rappel, la DSIL a été créée par l'ancien gouvernement afin de compenser la baisse de la DGF. La DETR finance des priorités locales. Le Gouvernement, avec la DSIL, se donne aussi la mission de soutenir des grands objectifs qui s'inscrivent dans ses priorités.

Le Gouvernement veut continuer à flécher des politiques, par exemple sur la transition écologique. Je vois bien la tentation de faire de la DSIL un complément de la DETR, alors qu'elles ne sont pas exactement de même nature.

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – Il ne s'agit évidemment pas d'en faire un complément de la DETR – même si c'est souvent ce que font les préfets... Nous souhaiterions mettre un terme à un système « hypershadokien », qui pompe et verse entre différents niveaux : cela part du préfet de région et, en passant par le préfet de département, cela descend au sous-préfet d'arrondissement avant de remonter dans l'autre sens ! Ce système n'associe en aucune manière les élus locaux, et manque de cohérence. D'où l'idée de lui redonner de la visibilité.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Oui à la lisibilité, mais le Gouvernement continuera à avoir des priorités. Les élus sont parfois très heureux qu'on donne une priorité nationale à une politique locale, avec des dotations d'État. Je vois sur le terrain qu'ils sont satisfaits de recevoir les dotations d'investissement, DETR ou DSIL.

Mme Françoise Gatel. – La démarche du Gouvernement, qui consiste à proposer des contractualisations avec les collectivités territoriales, me semble préférable à la pratique de baisse drastique et uniforme que nous avons connue. Il faudra toutefois une évaluation de ce dispositif de contractualisation, car il y a des évolutions qui méritent d'être prises en compte.

Le FPIC a été conçu dans un contexte qui n'est plus du tout celui d'aujourd'hui, avec un objectif de prélèvements et un certain nombre de contributeurs. À partir de 2017, l'évolution de l'organisation territoriale a fait que de gros contributeurs – notamment la région parisienne – ont disparu. Ils se sont regroupés en intercommunalité et, en même temps, les gouvernements ont maintenu le montant total de contribution. Les contributeurs qui restaient ont subi un prélèvement beaucoup plus significatif. Les règles de solidarité, qui sont nécessaires, doivent prendre en compte les évolutions du contexte et de l'environnement dans lesquels elles s'appliquent.

Je crains qu'au Sénat nous n'ayons pas su nous faire comprendre. Depuis que nous travaillons sur le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique, nous avons du mal à parler la même langue que ceux qui nous caricaturent en experts du détricotage. D'abord, je ne maîtrise pas trop le tricot...

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Moi, si !

Mme Françoise Gatel. – Pour nous, les structures ne sont que des outils au service de l'efficacité de l'action publique, pas des objets sacrés. Grâce au Grand débat national, le Gouvernement a pris conscience des paralysies générées par les excès de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, la loi NOTRe. Il nous annonce un texte sur la différenciation, que nous attendons avec impatience. Quand nous proposons une libre administration de l'intercommunalité, il ne s'agit pas pour nous d'aller d'une manière malhabile, ou un peu curieuse, détricoter une intercommunalité qui existe et fait la satisfaction de beaucoup de territoires ! Nous apportons la volonté d'une action publique heureuse et d'une intercommunalité positive.

Nous demandons une neutralisation des effets négatifs du coefficient d'intégration fiscale. Je comprends votre argumentation. Mais quand une compétence est exercée par une

intercommunalité, l'État considère que c'est une dépense puisqu'il bonifie sa dotation. Et quand cette même compétence est exercée, parce que c'est beaucoup mieux pour les territoires, par des communes, cela n'est plus une dépense et l'État retire de l'argent ! Difficile à expliquer à des élus qui cherchent à construire une action publique territoriale heureuse. On veut faire de la différenciation, mais on n'écoute pas les territoires. On dit qu'on ne détricote pas l'intercommunalité, mais on dissuade de faire du sur-mesure. Si vous donnez une liberté, madame la ministre, elle ne pourra s'exercer que s'il y a des moyens.

Sur les indemnités, j'ai entendu avec intérêt le Gouvernement reconnaître que la démocratie et la République doivent affirmer que, notamment dans les petites communes, quand des élus s'engagent, ils doivent être indemnisés de manière juste. Le Sénat a proposé, en parfaite intelligence avec le Gouvernement, un système qui nous paraissait plus efficient et ne plaçait pas les élus en difficulté. Dans un conseil départemental, il ne viendrait à l'idée de personne de débattre du montant de l'indemnité d'un conseiller départemental ou du président du conseil départemental. Nous pensons qu'il faut fixer une indemnité pour un élu et que, si le maire en fait le choix, pour des raisons diverses et variées, il puisse demander une diminution de son indemnité.

L'octroi de 28 millions d'euros est un geste que je reconnais. Mais pour être franche, il me semble que c'est une enveloppe qui nous est offerte par les départements et les régions à l'insu de leur plein gré !

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Vous pouvez supprimer cela en commission mixte paritaire (CMP) ! La contractualisation est une bonne politique, qui peut se pratiquer à des niveaux de collectivités très différents et dans des contextes très différents. On peut ainsi aider des territoires en grande difficulté, comme nous l'avons fait dans la Sambre-Avesnois-Thiérache, avec la région Hauts-de-France.

Nous n'avons pas touché au FPIC.

Mme Françoise Gatel. – Justement !

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Il y a en effet des solidarités nécessaires, mais on nous a demandé de ne pas accentuer celle-ci. Pour autant, nous pouvons inclure le coefficient d'intégration fiscale dans notre réflexion sur plusieurs éléments fiscaux.

Je comprends qu'on travaille sur l'attribution de compensations, mais il y a un problème d'effet avec le coefficient d'intégration fiscale, qui a été pensé en lien avec l'intégration des compétences dans l'intercommunalité. Si l'on redonne des compétences aux communes...

Mme Françoise Gatel. – Tout se joue au sein d'un même ensemble : on n'enlève rien aux autres.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Le Gouvernement ne voit pas comment ce système peut fonctionner. Et le Sénat ne l'a pas voté...

M. Philippe Bas, président. – Il y a parfois des imprévus dans le débat parlementaire...

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Et vous n'y étiez pas !

M. Philippe Bas, président. – En effet. Nous ne viderons pas ce débat ce soir. Au fond, nous vous demandons simplement de considérer l'intercommunalité qui rendrait quelques compétences comme si elle ne les avait pas rendues. Vous n'avez pas besoin de récupérer de l'argent dans ces intercommunalités, qui seront peu nombreuses, pour aller en donner à des intercommunalités qui n'auront rien fait. Actuellement, il n'y a pas de restitution de compétences. Par conséquent, votre système ne fonctionne pas, alors que des restitutions de compétences pourraient être avantageusement opérées dans des communautés de communes. Bref, nous sommes en train de nous faire des nœuds dans la tête pour un problème qui n'a de dimension financière, ni par le nombre de communautés de communes qui accepteraient des restitutions de compétences, ni par celui des communautés de communes qui attendraient impatiemment de recevoir de l'argent supplémentaire du fait que d'autres auraient diminué leur niveau d'intégration.

On reste dans l'idée que, au fond, c'est toujours bien d'intégrer le plus possible. Nous voudrions vous amener à sortir de cette religion, pour décider enfin que l'intégration maximale n'est pas forcément l'objectif le plus désirable dans l'organisation de nos communes et intercommunalités.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Des restitutions de compétences, il y en a déjà eu.

M. Philippe Bas, président. – Ce n'est pas sur ces bases que fonctionne le système actuel de financement des intercommunalités, dont la mise en place est déjà derrière nous.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Pour les indemnités, nous avons repris l'amendement déposé à l'Assemblée nationale – c'est un sujet de CMP.

M. Philippe Bas, président. – Nous le pensons aussi.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Le système de base est fixé par l'amendement de M. Darnaud.

M. Mathieu Darnaud. – Nous ne sommes pas obligés de nous interdire de réfléchir avant la CMP. Le but est de satisfaire aux exigences légitimes des élus. Il faut soulever la question de la dotation aux élus locaux. L'amendement que nous avons adopté au Sénat et que l'Assemblée nationale a modifié se fonde sur le plafond actuellement en vigueur : si les maires souhaitent une augmentation supérieure, il faut qu'ils prennent une délibération lors du premier conseil municipal, et les moyens leur en seront donnés par l'augmentation de cette dotation aux élus locaux. Il serait paradoxal que cette augmentation se fonde sur un complément de dotation aux élus locaux financé en faisant les poches du département et de la région ! Aussi veux-je tordre le cou à cette idée profondément malsaine, qui consiste à opposer une fois de plus entre elles les différentes strates de collectivités. Le Sénat a prévu une augmentation raisonnable et raisonnée, au moins-disant, d'ailleurs, et qui paraît plus en adéquation avec les finances des collectivités territoriales. Même s'il s'agit d'un sujet de CMP, le Gouvernement aurait tout à gagner en faisant vraiment la lumière sur cette augmentation de la dotation aux élus locaux.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Quand je dis qu'il s'agit d'un sujet de CMP, ce n'est pas un gros mot ! La CMP constituera une étape nécessaire pour reparler de cette question. C'est tout ce que je voulais dire.

M. Philippe Bas, président. – Mais nous pouvons la préparer.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Effectivement.

La progression de la DPEL, évaluée à 28 millions d'euros, sera prélevée sur les variables d'ajustement. En effet, celles-ci ont diminué de 120 millions d'euros cette année par rapport au budget de l'année prochaine. Nous ne prenons donc pas à d'autres collectivités pour augmenter la DPEL.

M. Pierre-Yves Collombat. – Si le sujet des indemnités relève d'une CMP, c'est parce la proposition du Sénat a été supprimée par l'Assemblée nationale.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Modifiée !

M. Pierre-Yves Collombat. – Modification substantielle ! Cela donne une idée de la conception que peut avoir le Gouvernement du rôle de l'élu local, de son statut, etc.

Pourtant, j'ai cru comprendre en lisant le discours du Président de la République lors de la remise de la Légion d'honneur à Vanik Berberian qu'il avait prononcé à cette occasion le gros mot de « statut de l'élu ». Cette notion revient de temps en temps, comme cela, avant de disparaître de nouveau. Vous n'êtes pas les seuls à le faire.

J'aurais deux questions à poser qui intéressent les petites collectivités. La première porte sur le mode de fabrication du FPIC. Je suppose que vous avez précieusement conservé les coefficients logarithmiques dans le calcul de la richesse individuelle des communes, ce qui est une injustice complète. Ce n'est pas vous qui l'avez inventée, mais conserver une injustice revient à s'en faire le complice. Si je comprends bien, plus l'on est grand, plus l'on paye. C'est normal, d'ailleurs. Et plus le coefficient est bas, plus l'on a besoin de la solidarité, c'est évident.

Ma deuxième question porte sur un nouvel objet juridique encore mal identifié. Ce sont les maisons France Services, qui remplaceront les maisons de services au public (MSAP). Nous ne voyons pas bien la différence entre les deux. De même qu'il existe des agences Business France pour le développement extérieur, il semblerait qu'il soit prévu d'inventer des agences pour les territoires extérieurs de l'intérieur... Au terme de quels processus, au moyen de quels engagements financiers et à l'aide de quels accompagnements de l'administration territoriale de l'État cette révolution sémantique pourra-t-elle se transformer en révolution tout court ? Le service public et le service au public sont en effet fondamentaux.

Par ailleurs, fixer pour objectif l'établissement d'une maison France Services par canton semble un minimum, *a fortiori* compte tenu de l'étendue des cantons actuels en zone rurale. Comment voyez-vous le déploiement de ces réalités ? Et de quels moyens ces maisons bénéficieront-elles ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Il existe environ 1 300 MSAP sur le territoire français. Force a été de constater qu'elles étaient de qualité très inégale. Ainsi, pour me rendre beaucoup dans les territoires, j'ai pu observer qu'à certains endroits les MSAP proposaient de nombreux services tandis que, dans d'autres, elles se limitaient à un ordinateur posé sur une table dans un coin d'une pièce.

M. Pierre-Yves Collombat. – Et pas de réseau !

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Peut-être aussi, en effet.

Le Président de la République s'est inspiré d'un système en vigueur au Canada, baptisé Canada Services. L'idée est de rassembler dans un même lieu plusieurs services à la population. Nous avons voulu procéder à une montée en gamme et en qualité des MSAP à l'aune de ce système. Nous avons donc proposé de labelliser les MSAP « France Services » une fois atteint le niveau de qualité et d'ouverture correspondant aux conditions requises. Une charte d'engagement a été rédigée. Puis nous avons demandé aux préfets de nous indiquer les MSAP susceptibles de correspondre à ces critères.

Chaque maison reposera sur un socle de neuf partenaires obligatoirement présents, auxquels un dixième, l'Association générale des institutions de retraite des cadres – Association des régimes de retraite complémentaire (Agirc-Arrco), devrait s'ajouter prochainement. Parmi ces partenaires figurent des opérateurs dont la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), Pôle emploi, la Mutualité sociale agricole (MSA) ainsi que plusieurs administrations : parmi elles les ministères de l'intérieur, de la justice, mais également l'administration fiscale.

M. Pierre-Yves Collombat. – Quelle garantie aurons-nous de leur présence réelle dans ces maisons ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Les MSAP ne pourront pas être labellisées « France Services » en leur absence.

M. Pierre-Yves Collombat. – Vous pensez qu'une breloque suffira à les faire venir !

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Ce n'est pas seulement une breloque. La labellisation conditionne l'octroi de financements.

M. Pierre-Yves Collombat. – Des financements de la part de qui ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – De la part de l'État et des collectivités locales ou d'associations. Il faut savoir que les MSAP ou les maisons France Services sont portées la plupart du temps par des mairies ou des intercommunalités, voire par des départements ou des associations. J'en ai vu à Grenoble notamment, sous le nom de points information médiation multi-services (Pimms).

Elles sont parfois portées également par la MSA ou La Poste. La MSA s'est d'ailleurs non seulement engagée à être présente au sein des maisons France Services, mais en soutient elle-même directement certaines. Elle a en promis cinquante pour l'année prochaine. L'idée est donc de constituer un maillage territorial de services publics au plus près de la population.

J'ai visité une maison France Services extraordinaire le 18 novembre dernier à Théroutan, commune de 1 200 habitants du Pas-de-Calais, qui draine tout un bassin de vie rural. À l'étage de cette maison se trouve en plus une maison médicale.

L'objectif du Gouvernement est qu'il y ait au moins une maison France Services par canton, soit environ 2 000 maisons sur le territoire national. Au total, 460 MSAP ont été labellisées à ce jour. Nous continuerons la labellisation au fil de l'eau. Si une nouvelle MSAP est d'un niveau suffisant, elle sera labellisée une fois audité. Nous donnons aux 1 300 MSAP

existantes deux ans pour se mettre à niveau. Les MSAP bénéficient d'un financement de 25 000 euros. Les maisons France Services disposeront, quant à elles, de 30 000 euros tirés du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

L'objectif est donc de replacer les services publics au plus près du territoire.

M. Pierre-Yves Collombat. – Par quels moyens ? C'est l'auberge espagnole !

Nous voyons bien l'objectif poursuivi et n'y trouvons rien à redire, mais comment sera-t-il possible d'assurer la montée en puissance de ces maisons aux endroits où cela ne s'est pas fait jusqu'à présent, en l'absence de financements dédiés et d'un peu de volonté ? Les préfets pourraient notamment stimuler des projets, au vu du travail d'influence qu'ils ont conduit pour avoir les plus grandes intercommunalités possibles...

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Une vraie volonté est à l'œuvre au sein du Gouvernement et chez le Président de la République lui-même.

Par ailleurs, les communes et les intercommunalités sont très demandeuses de l'installation de maisons France Services dans leurs territoires. Nous recevons de nombreuses demandes. Nous créerons également de nouvelles maisons. Certains territoires marqués par une forte absence de services publics en auront toutefois plus besoin que d'autres.

M. Pierre-Yves Collombat. – Alors, prions.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Vous priez, c'est nouveau ?...

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne suis pas sûr d'être entendu !

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Concernant le FPIC, j'ai répondu précédemment.

M. Pierre-Yves Collombat. – Aucun changement n'est donc prévu.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Non, mais des évolutions pourraient survenir ultérieurement. Les indicateurs financiers et leurs effets seront étudiés, et le FPIC sera intégré à cette réflexion générale.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je demande à voir !

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Jusqu'en 2022, date de l'application de la réforme, nous ne bougeons pas. Nous avons donc le temps d'étudier les indicateurs financiers.

M. Vincent Segouin. – Madame la ministre, les départements doivent toucher une part de TVA en contrepartie du transfert de la taxe sur le foncier bâti aux communes. Sauf erreur de ma part, la part de TVA devant revenir à l'État doit donc diminuer.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Oui.

M. Vincent Segouin. – Cette baisse sera-t-elle compensée par une hausse du taux de TVA, par une baisse des charges de l'État ou par un recours à la dette ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Elle sera compensée par des économies.

M. Vincent Segouin. – Il faut en faire beaucoup !

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Oui.

M. Vincent Segouin. – Quelles seront ces économies ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Le budget est construit chaque année. Chaque année, certains ministères sont appelés à faire des économies. C'était d'ailleurs le cas du mien cette année.

M. Vincent Segouin. – À combien l'enveloppe des économies à réaliser s'élève-t-elle ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – L'impact de la réforme de la taxe d'habitation a été intégré aux prévisions de notre trajectoire financière. Comme vous le savez, cette réforme devait s'appliquer initialement à 80 % de la population et s'appliquera finalement à 100 % de la population à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel. Nous devons donc amplifier cette politique d'économies.

M. Vincent Segouin. – Sans en connaître le montant.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Ce montant est de 17 milliards d'euros.

M. François Bonhomme. – Qu'en est-il du montant supplémentaire représenté par la baisse de la part de TVA revenant à l'État ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Ce montant est attendu à 7 milliards d'euros.

M. Vincent Segouin. – J'entends votre propos concernant les économies. Je suivrai ce sujet avec intérêt.

Par ailleurs, pourquoi la DGF majorée est-elle maintenue pour les communes nouvelles, alors que le but de leur création était de faire des économies et de dégager un budget pour l'investissement, et qu'une fois ces communes formées il n'est plus possible de revenir à la séparation antérieure entre plusieurs communes ? De plus, en quoi les communes anciennes seraient-elles incitées à créer des communes nouvelles ? Je ne comprends pas la politique que vous menez sur ce point.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – La DGF majorée est maintenue pendant trois ans. Nous avons financé toutes les communes nouvelles qui se sont créées et nous pérennisons à présent le système.

M. Vincent Segouin. – Quelle est l'utilité de cette démarche ? Il n'existe pas de clause de divorce. Par conséquent, vous ne pouvez craindre en rétablissant la DGF à son niveau normal que les communes nouvelles se divisent.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Le maintien de la DGF majorée sur trois ans s'applique uniquement aux nouvelles créations.

M. Vincent Segouin. – Les communes nouvelles existantes se verront-elles appliquer une DGF normale ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Oui, la bonification prévue dure trois ans, à la suite desquels les communes nouvelles concernées reviennent dans le droit commun.

M. Vincent Segouin. – D'accord, je n'avais pas compris.

Mme Laurence Harribey. – La Direction générale des finances publiques (DGFIP) vient de transmettre aux départements concernés la liste des maisons labellisées France Services. Or il ne s'agit que de MSAP préexistantes, qui étaient financées par les départements ou les intercommunalités. À l'ouest, rien de nouveau ! Label mis à part, je ne vois pas où est le progrès.

S'agissant du financement des départements, deux chiffres du programme 119 me semblent édifiants. Tout d'abord, la DSID diminue de 39,62 % et la dotation générale de décentralisation (DGD) des départements de 0,38 %. Les départements semblent donc ciblés dans le PLF comme des victimes de la diminution indirecte des dotations.

Madame la ministre, vous avez mentionné la possibilité de compenser les dotations en fonction des réalités de certaines communes. Le département de la Gironde, dont la population croît de 20 000 habitants par an, s'est vu pénalisé pour avoir dépassé la limite de 1,2 % d'évolution de ses dépenses de fonctionnement. Or, en pareil cas, il faut bien construire des collèges, les doter de personnels pour la restauration scolaire, etc. Il est donc logique que les dépenses de fonctionnement augmentent, d'autant que les départements sont souvent tenus d'assumer des dépenses relevant normalement de la responsabilité de l'État – comme la prise en charge des personnes handicapées. Mais les éléments du PLF semblent figés et ne prennent pas en compte la dynamique réelle des territoires. Cette approche du budget très comptable et rigide me semble regrettable.

Envisagez-vous de mettre en place des outils pour y remédier ? En l'absence de tels outils, certains départements risquent l'asphyxie financière.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Il n'existe aucune intention politique de viser les départements. Parfois, les départements sont encore très marqués psychologiquement par le fait qu'ils ont failli passer par pertes et profits...

M. Loïc Hervé, rapporteur pour avis. – On les comprend !

Mme Laurence Harribey. – Je parle de chiffres.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Je note que les départements sont très sensibles, si je puis dire, à leur propre existence. Car ils ont été marqués par le fait que leur disparition a été envisagée. En réalité, le nouveau découpage des régions de 2015 – porté par le même gouvernement, d'ailleurs – n'a fait que conforter les départements. L'exemple de la Nouvelle-Aquitaine en témoigne. Compte tenu de sa dimension, les départements de cette région ont de beaux jours devant eux !

Mme Laurence Harribey. – Encore faut-il qu'ils puissent exercer leurs compétences !

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – J'y viens.

S'agissant des « contrats de Cahors », seuls trois départements sur cent ont dépassé la limite prévue d'évolution de leurs dépenses de fonctionnement, parmi lesquels la Gironde. Or d'autres départements qui avaient vu leur population augmenter ont réussi à éviter cette augmentation. Néanmoins, j'entends bien ce que vous dites. Le critère démographique joue d'ailleurs dans le calcul de la DGF pour les communes. Nous n'avons aucune volonté de « sacrifier » quoi que ce soit sur les départements.

Par ailleurs, donner aux départements une part de TVA pour compenser le transfert aux communes de la taxe sur le foncier bâti a l'avantage de clarifier le système pour les citoyens. Car cela revient à concentrer un même impôt sur un seul niveau de collectivité territoriale. Le système précédent manquait de lisibilité.

De plus, l'avantage de la TVA est qu'elle constitue la ressource la plus équitable pour l'ensemble des départements français. En effet, sa dynamique s'exerce partout sur le territoire, quelle que soit la richesse du département. Certains départements l'ont d'ailleurs fort bien compris.

En outre, les 250 millions d'euros supplémentaires que nous avons attribués aux départements, répartis en fonction de leur richesse, sont un signe fort du Gouvernement à l'égard des départements. J'étais à Bourges pour représenter le Gouvernement au Congrès de l'Assemblée des départements de France (ADF). C'était un moment délicat. Cependant, à mon sens la dynamique qui résultera de l'application d'une part de TVA pour les ressources des départements sera rapidement ressentie. D'ailleurs, plus personne dans les régions ne critique le remplacement de la DGF par une part de TVA. Cela constitue en effet des ressources très dynamiques.

La baisse de la DSID est liée quant à elle à un montant plus élevé en 2019 dû à une sur-dotation ponctuelle visant à apurer des crédits de DGE ouverts en 2018. Tous les crédits rendus ainsi disponibles en 2019 ont été intégrés à la DSID. À périmètre constant, le montant est maintenu.

Sur la DGD, des mesures de périmètre ont joué.

M. Éric Kerrouche. – Madame la ministre, en 2011, le déficit public de la France représentait 5,3 % du PIB. Il a bien fallu trouver des solutions, même si elles étaient difficiles pour tout le monde, y compris pour les collectivités.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Je suis d'accord.

M. Éric Kerrouche. – S'agissant de la neutralisation du coefficient d'intégration fiscale, je partage entièrement votre analyse. L'affichage de cette possibilité pourrait être vécu comme une volonté de « détricotage » de l'intercommunalité. Je suis content que l'amendement déposé sur ce point ait été repoussé au Sénat comme à l'Assemblée nationale.

Pour autant, cela ne lève pas toutes les difficultés. Il est regrettable que l'assouplissement que nous avons trouvé sur les compétences facultatives n'ait pas été repris à l'Assemblée nationale, car il s'agissait d'une possibilité de territorialiser l'intervention de l'intercommunalité.

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Cette proposition a été réécrite, mais reprise.

M. Éric Kerrouche. – Le texte du Sénat était plus inclusif.

Concernant les indemnités, je rejoins les précédents intervenants. Il faudra faire un choix. Nous ne pouvons pas dire qu'il faut valoriser l'engagement des élus des plus petites communes et ne pas en tirer les conséquences.

Selon les chiffres de la direction générale des collectivités locales (DGCL), dans les communes de moins de 500 habitants il est impossible d'indemniser même de façon théorique un ou plusieurs adjoints, soit du fait d'un manque de moyens financiers, soit parce que les communes choisissent de consacrer le montant des indemnités à d'autres actions. C'est un problème majeur.

Quant aux maisons France Services, elles ne sont guère qu'une reprise des MSAP existantes. On fait du neuf avec du vieux, d'autant que de nombreuses initiatives avaient déjà été prises dans les territoires. Les MSAP qui ne voudront pas ou ne seront pas labellisées « France Services » continueront-elles à percevoir des financements ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Oui, pendant deux ans, pour leur laisser le temps de se mettre au niveau des critères des maisons France Services.

M. François Bonhomme. – La DPEL a pour objet de soutenir l'amélioration des conditions d'exercice des mandats. Augmenter la DPEL pour accompagner le relèvement des plafonds des deux dernières strates ne me choque donc pas, d'autant que l'esprit de cette dotation est également de répondre ne serait-ce que partiellement à la crise des vocations des élus locaux. Toutefois, il ne semble pas souhaitable que ce relèvement de la DPEL s'effectue « sur le dos » des départements et des communes, ce qui reviendrait à opposer les collectivités locales entre elles.

Par ailleurs, le système antérieur de la taxe d'habitation était relativement simple, en réalité, malgré ses limites et ses imperfections. Or sa remise en cause qui répond à un engagement présidentiel revient à aggraver la construction byzantine de la fiscalité locale. Auparavant, les conseils municipaux élus, légitimes, avaient le droit de lever l'impôt. Désormais, ils bénéficieront d'un système de compensation. Le grand perdant dans cette affaire est le lien civique, le système ayant perdu en clarté, alors même que l'amélioration du lien entre les contribuables et les élus constitue une préoccupation majeure.

M. Éric Kerrouche. – Madame la ministre, vous vous êtes félicitée du dynamisme de la TVA. Or, structurellement, la TVA est un impôt inique. Encore une fois, certains payeront plus que d'autres ! De manière générale, la réforme de la taxe d'habitation soulève un vrai problème en matière d'équité fiscale.

M. Philippe Bas, président. – Nous n'ouvrirons pas le débat sur le caractère juste ou injuste de la TVA. Je ne suis pas d'accord, à titre personnel, avec vous sur ce point précis. Ceux qui ont beaucoup d'argent consomment des produits faisant généralement l'objet d'un taux de TVA élevé. La TVA est donc d'une certaine façon un impôt permettant de prélever plus d'argent chez les riches que chez les pauvres.

M. Éric Kerrouche. – Notre proposition sur les compétences facultatives a-t-elle été rétablie par le rapporteur à l'Assemblée nationale ?

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Une réécriture a été effectuée, qui va dans le sens de ce qu’a voté le Sénat, même si vous préférez peut-être votre écriture à vous... Nous n’avons pas changé les fondamentaux.

Le renforcement de la DPEL bénéficierait aux plus petites communes.

Je connais bien la question des indemnités des élus locaux. Lorsque j’étais sénateur, j’avais fait voter une proposition de loi visant à les automatiser. Certaines petites communes souffrent effectivement d’un manque de ressources, mais l’absence d’indemnités tient parfois aussi à d’autres causes. Certains élus ont ainsi parfois du mal à faire voter des indemnités en leur faveur en conseil municipal, car leurs prédécesseurs ne se versaient aucune indemnité, leurs ressources personnelles étant suffisantes. Cela a pu gêner le renouvellement des générations, et retenir certains jeunes de se présenter.

Pour ma part, j’ai toujours pensé que les indemnités devaient être automatiques.

M. Mathieu Darnaud. – C’est pour cela qu’il faut revenir à la version du Sénat !

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Je vous rappelle que vous étiez revenus sur ma proposition de loi au moyen d’une proposition de loi portée par Jean-Baptiste Lemoyne, au motif que son application risquait d’empêcher les redistributions entre élus.

Sur le lien fiscal entre le citoyen et la collectivité, j’entends ce que vous dites. Cela dit, il s’opère lorsque l’on paye la taxe d’enlèvement des ordures ménagères (TEOM), lorsque l’on prend le bus, etc. Et la suppression de la taxe d’habitation représente une économie de 723 euros par foyer fiscal en moyenne pour les Français.

Des différences très importantes s’observent selon les lieux, du fait de la variation des taux appliqués. Ces différences se manifestaient également entre les communes et les départements, c’est pourquoi nous avons mis en place un coefficient correcteur pour compenser à l’euro près ce que touchaient auparavant les communes.

Je ne trouve pas le nouveau système plus compliqué que l’ancien. À titre de comparaison, lors de la réforme de la taxe professionnelle (TP), la suppression de la TP a conduit à la création de nouveaux impôts comme l’imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) ou la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Le système s’en est trouvé complexifié.

M. François Bonhomme. – Ce sont des couches successives !

Mme Jacqueline Gourault, ministre. – Je ne trouve pas que le nouveau système soit très compliqué. Au fond, il renforce le lien entre la commune et ses administrés.

M. Philippe Bas, président. – Ici, au Sénat – une assemblée que vous connaissez bien, puisque vous êtes des nôtres – nous ne sommes pas forcément pour les grands soirs. Mais il est vrai que si une aube nouvelle pouvait se lever un jour sur le système de financement des collectivités locales et si nous pouvions y travailler ensemble, ce ne serait pas plus mal.

Tout cela est très complexe et peu lisible. Même les élus ne savent pas à quoi ils doivent s’attendre sur le plan de leurs ressources, malgré tous les efforts des gouvernements successifs. Je ne vous retranche pas du lot, car je vois bien toute la réflexion qui sous-tend les

propositions du Gouvernement. Même si nous pouvons être en désaccord avec certaines d'entre elles, nous mesurons la complexité de votre travail et la difficulté de donner une vraie lisibilité à un système de financement qui ne repose plus depuis longtemps sur l'impôt – avec tous les défauts de l'impôt, mais aussi toutes ses vertus. L'impôt entretient en effet le lien démocratique entre le citoyen et la collectivité.

Vous n'êtes pas les premiers à avoir supprimé des impôts locaux. Mais nous arrivons à présent à l'os. Le système reposant sur un financement par l'impôt sur lequel les collectivités ont un pouvoir de taux est devenu extrêmement minoritaire.

Cela soulève des problèmes de principe. Je vois bien que, dans le feu de l'action, ces problèmes de principe ne sont pas ceux qui émergent en premier, mais je crois que nous avons à réfléchir à l'évolution de notre système également d'un point de vue démocratique – point de vue qui me semble essentiel.

Madame la ministre, merci d'avoir pris le temps et le soin de répondre précisément à nos questions.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo disponible [en ligne sur le site du Sénat](#).

La réunion est close à 18 h 30.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mercredi 27 novembre 2019

- Présidence de M. Philippe Bas, président de la commission des lois du Sénat -

La réunion est ouverte à 19 h 05.

Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à agir contre les violences au sein de la famille (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 22 h 15.

COMMISSION SPÉCIALE SUR LE PROJET DE LOI RELATIF À LA BIOÉTHIQUE

Mercredi 27 novembre 2019

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 10 h 15.

Audition commune sur l'assistance médicale à la procréation (le compte rendu sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 12 h 10.

Jeudi 28 novembre 2019

- Présidence de Mme Élisabeth Doineau, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 15.

Audition commune sur les conséquences de l'extension de l'assistance médicale à la procréation sur le droit de la famille

Mme Élisabeth Doineau, présidente. – Mes chers collègues, je salue la présence de M. Hugues Fulchiron, professeur de droit privé à l'Université Jean Moulin Lyon 3, directeur du centre de droit de la famille, de Mme Marie Mesnil, maîtresse de conférences en droit privé à l'Université de Rennes 1 et de M. Jean-René Binet, professeur de droit privé à l'Université de Rennes 1.

Nous poursuivons nos travaux sur le projet de loi relatif à la bioéthique avec une audition consacrée aux évolutions proposées par le texte dans le domaine du droit de la famille. J'indique que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo retransmise en direct sur le site du Sénat et consultable à la demande. Notre souhait d'entendre une pluralité d'analyses et de points de vue nous a conduits à solliciter de nombreux intervenants. Tous n'ont pas été en mesure de répondre à notre invitation, mais nous accueillons avec plaisir ce matin ceux qui ont pu se rendre disponibles.

Je laisse la parole à nos invités pour un bref propos liminaire avant que nos rapporteurs n'interviennent, puis les sénateurs qui le souhaiteront.

M. Jean-René Binet, professeur de droit privé à l'Université de Rennes 1. – Je vous remercie, madame la Présidente, pour votre invitation à m'exprimer devant vous dans le cadre de la révision de la loi de bioéthique.

Avant d'en venir aux questions consacrées à la filiation, j'aimerais exprimer mon sentiment par rapport au processus en cours. Ce processus inscrit dans la logique des précédentes révisions semble marqué par une continuité historique depuis les lois de 1994. Cependant, cette continuité n'est qu'apparente. Le processus législatif me semble avoir été marqué par une accélération du temps que l'on constate aisément si l'on envisage chacune des étapes qui l'ont jalonné. Les états généraux de la bioéthique qui se sont déroulés l'année dernière n'ont duré que cent jours, soit beaucoup moins que la fois précédente. La mission parlementaire d'information à l'Assemblée nationale, constituée en juin dernier, a duré peu de temps et les débats n'ont pas été approfondis. Enfin, l'examen à l'Assemblée nationale n'a pas permis le soutien de très nombreux amendements et a empêché l'approfondissement de très nombreuses questions. Le processus actuellement en cours est donc bien différent de ce qui s'était passé précédemment.

Ensuite, le projet de loi a été présenté par le Gouvernement comme un projet révolutionnaire. Il ne s'agit donc pas, comme l'avaient fait les lois du 6 août 2004 et du 7 juillet 2011, de faire évoluer la loi de bioéthique de 1994, mais bien de révolutionner la matière. Comme l'avait indiqué le Conseil d'État, le risque est très fort de voir des principes structurants profondément remis en cause par la révision.

Avant d'en venir à la filiation, je souhaiterais évoquer certains principes fondamentaux de ce droit de la bioéthique. L'alinéa 1^{er} de l'article 16-4 du code civil affirme la protection de l'intégrité de l'espèce humaine. Que restera-t-il de ce principe si l'on autorise demain la création d'embryons transgéniques ou chimériques ? C'est ce que fait le projet de loi à l'article 17-I en modifiant les dispositions de l'alinéa 2 de l'article L 2151-2 du code de la santé publique. Que restera-t-il du respect dû à cette personne humaine potentielle qu'est l'embryon si, demain, l'essentiel des recherches conduites sur l'embryon et ses cellules est sorti du cadre contraignant de l'article L. 2151-5 du code de la santé publique? Ce principe de respect est affirmé à l'article 16 du code civil, mais serait remis en question par les futurs articles L. 2141-3 et L. 2151-7 du code de la santé publique.

J'en viens au principe de primauté de l'intérêt de l'enfant, qui est au cœur des conditions d'accès à l'assistance médicale à la procréation. Les conditions sont aujourd'hui fixées à l'article L. 2151-2 du code de la santé publique. Le texte prévoit que l'assistance médicale à la procréation est réservée à un couple formé d'un homme et d'une femme vivants et en âge de procréer. Ces conditions s'expliquent par le souci du législateur, en 1994, de conférer à l'enfant à naître des techniques d'assistance médicale à la procréation, une filiation crédible. Il doit pouvoir se représenter comme étant effectivement issus des parents que la loi lui désigne. Le législateur s'est conformé à l'obligation qui lui est imposée par la convention internationale des droits de l'enfant : assurer une considération primordiale à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Ces conditions sont radicalement modifiées par l'article 1^{er} du projet de loi qui, en ouvrant l'accès à l'assistance médicale à procréation (AMP) aux couples de femmes et aux femmes seules et en supprimant les indications médicales du recours à l'assistance médicale à la procréation, déverrouille l'accès à ces techniques. Ces conditions orientent, comme y invite le rapport Touraine, vers la consécration d'un droit à la procréation sans sexe pour tous.

Cette révolution dans les conditions d'accès n'est nullement la conséquence d'une obligation qui pèserait sur le législateur français. Le Conseil d'État, la Cour européenne des droits de l'homme et le Conseil constitutionnel ont rappelé qu'aucune obligation ne pesait sur le législateur.

Si le législateur entend y procéder, il doit nécessairement tenir compte de cet intérêt supérieur de l'enfant, qui doit être sa considération primordiale. Il doit alors se poser cette question : est-il en mesure de garantir la prise en compte de l'intérêt de l'enfant en le privant de toute possibilité d'avoir une filiation paternelle ? L'enfant ne risque-t-il pas de souffrir de cette privation délibérée de père ? À cette question, les réponses ne peuvent venir que des études entreprises. Or, comme le rappelle le Comité consultatif national d'éthique (CCNE), celles-ci ne sont pas fiables. Elles sont affectées par de nombreux biais méthodologiques, souvent menées par des militants, et font l'objet de contestations ; la prudence commande de ne pas s'y fier. Par conséquent, le législateur peut adopter trois attitudes différentes. Une attitude de risque : accepter l'article 1^{er} tel qu'il est écrit. Une attitude de refus du risque : rejeter cet article 1^{er}. Une attitude de prudence : modifier les dispositions pour prévoir qu'elles n'entreront en vigueur que lorsque des études méthodologiquement incontestables auront garanti que l'enfant ne risque pas de souffrir en raison de la privation délibérée de père et de toute possibilité d'établissement d'une filiation paternelle.

Si vous deviez accepter cette extension de l'assistance médicale à la procréation aux couples de femmes et aux femmes seules, il vous serait toutefois toujours possible de maintenir les indications médicales pour les couples formés d'un homme et d'une femme qui figurent actuellement dans le code de la santé publique. Cela aurait le mérite d'éviter un déverrouillage complet dans l'accès à l'assistance médicale à la procréation.

Vous pourriez également prévoir, comme cela avait été suggéré par le Conseil de l'ordre des médecins, une clause de conscience au profit des professionnels de santé.

Vous pourriez également maintenir le caractère subsidiaire du recours au don de gamètes que le projet de loi entend supprimer.

Il vous faudrait également élaborer l'établissement du lien de filiation de l'enfant né de cette technique dans un couple de femmes. Tel est l'objet de l'article 4 du projet de loi.

Actuellement, la filiation établie en cas de recours à l'assistance médicale à la procréation l'est conformément aux dispositions du titre VII du livre I^{er} du code civil. Elle l'est conformément au droit commun en cas de procréation endogène, c'est-à-dire intraconjugale sans recours à un don de gamètes. En cas de don de gamètes, de procréation exogène, les conditions de droit commun s'appliquent pour l'essentiel, à quelques détails près. La filiation doit être obligatoirement établie et sa contestation est essentiellement impossible.

Les dispositions du titre VII du livre I^{er}, qui sont fondées sur la vraisemblance ou la vérité biologique, ne permettent toutefois pas d'établir le lien de filiation à l'égard de deux personnes de même sexe, de deux femmes. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'État avait suggéré quatre options en écartant d'emblée celles qui consistaient à modifier le titre VII. Il estimait dans son étude de 2018 que les modifications du titre VII seraient en contradiction avec la philosophie des modes d'établissement classiques de la filiation, qui reposent sur la vraisemblance. Il a attiré spécifiquement l'attention sur le fait qu'elles conduiraient à une remise en cause des principes fondateurs du droit de la filiation fixés par ce titre.

C'est la raison pour laquelle il avait préconisé la création d'un titre VII *bis* dans lequel seraient inscrites les règles conférant un double lien de filiation monosexuée à l'égard de cet enfant.

L'Assemblée nationale a été saisie d'un amendement gouvernemental inscrivant dans ce titre les modifications visant à établir le lien de filiation monosexuée. Si cette solution devait également être celle du Sénat, je me permets d'attirer votre attention sur deux points qui, techniquement, posent problème. Le premier point est l'utilisation du mot « reconnaissance » pour le couple de femmes. La reconnaissance conjointe, telle qu'elle est prévue par le projet de loi, risquerait de créer une confusion avec la reconnaissance prévue à l'article 316 du code civil. Ces deux reconnaissances figureraient en effet dans le même titre, mais avec des sens très différents. La reconnaissance de l'article 316 est un aveu de paternité, mais la reconnaissance conjointe ne peut être qu'un acte de volonté destiné à fonder la filiation. Cette confusion terminologique pourrait fragiliser la véritable reconnaissance. Il conviendrait de remplacer ce mot.

Autre problème, la filiation, telle qu'elle est prévue dans le projet de loi, ne distingue pas la femme qui accouche de l'autre femme. Ce faisant, elle méconnaît l'application de la règle *mater semper certa est*. Il faudrait impérativement opérer une dissociation entre les deux femmes : l'accouchement ferait la mère pour l'une tandis que la déclaration ferait la maternité de l'autre.

Enfin, le projet de loi envisage de créer un droit à l'accès aux origines personnelles et il s'inscrit dans une démarche tendant à une meilleure prise en compte de l'intérêt de l'enfant. Ce projet aurait dû arriver à son terme dès 2011. Au regard de l'affirmation par la Cour européenne des droits de l'homme d'un véritable droit à la connaissance de la filiation réelle, il me semble qu'il est désormais temps d'y procéder.

En 2011, le législateur avait cédé devant les craintes d'un tarissement des dons de gamètes exprimées par les professionnels du secteur. L'intérêt des professionnels avait donc prévalu sur l'intérêt de l'enfant. Fort heureusement, les enfants, dont l'intérêt supérieur a été méconnu, grandissent et demandent des comptes. C'est une leçon qu'il faut savoir méditer.

M. Hugues Fulchiron, professeur de droit privé à l'Université Jean Moulin Lyon 3. – C'est un honneur d'être appelé à m'exprimer aujourd'hui devant vous dans le cadre de la révision des lois bioéthiques. L'ouverture de l'assistance médicale à la procréation aux femmes et aux femmes seules pose de délicates questions d'ordre éthique. Elle pose aussi des questions d'ordre juridique. Comment construire la filiation entre l'enfant et les deux femmes ayant porté le projet parental ? Comment construire juridiquement cette filiation dans le respect des droits de l'enfant de connaître ses origines ?

Avant d'aborder ces questions, je ferai une remarque préalable. Il ne m'appartient pas en tant qu'expert juridique de prendre parti sur les questions dont les enjeux sociétaux sont bien connus. Les choix à faire vous appartiennent. En tant qu'expert, il me revient seulement d'essayer d'éclairer ces choix et d'en souligner les enjeux d'un triple point de vue : tout d'abord, au regard de la pertinence technique des règles qui traduisent juridiquement les choix qui vous appartiennent ; ensuite, au regard de la cohérence du système dans lequel ces normes s'inscrivent, et, enfin, au regard des droits et libertés de la personne.

Le droit de la filiation procréative – terme plus exact que filiation charnelle – que je distingue de l'adoption, a pour objet de rattacher l'enfant à ceux qui lui ont donné la vie.

Comme tout système juridique régissant la filiation, le droit français tente de trouver un équilibre entre les données naturelles – autrefois le sang et aujourd'hui la

biologie –, la volonté des individus, le vécu, les valeurs et les principes qui structurent la société.

Notre système français repose sur trois piliers : l'hétérosexualité de la parenté pour la filiation procréative, l'unicité de la parenté et la recherche de la vérité des filiations. Cette vérité est avant tout conçue comme une vérité biologique, autrefois le sang, même si une large place est faite à d'autres aspects comme le vécu en particulier, la volonté des intéressés, le souci de ne pas troubler l'ordre social, la paix des familles. Lorsque la filiation, à défaut d'être vraie, est vraisemblable, il y a des hypothèses dans lesquelles le droit s'en contentera.

L'ouverture de l'assistance médicale à la procréation aux couples hétérosexuels n'a pas bouleversé le droit de la filiation ainsi conçu, car on avait fait le choix, à l'époque, de transposer les règles conçues pour la filiation charnelle. De même, l'ouverture du mariage aux couples de même sexe n'a pas bouleversé le droit de la filiation procréative puisqu'on a choisi de prendre un autre modèle de filiation pour établir le lien : l'adoption.

En revanche, l'ouverture de l'assistance médicale à la procréation constitue un bouleversement d'une tout autre ampleur. C'est une rupture avec le modèle traditionnel de l'assistance médicale à la procréation, comme l'a souligné le professeur Binet. C'est aussi une rupture avec le modèle traditionnel de la filiation procréative.

La question est de savoir comment construire la filiation de l'enfant. Trois orientations étaient possibles : passer par l'adoption, étendre aux couples de femmes les règles construites traditionnellement pour la filiation charnelle, construire un nouveau système qui tienne compte des données particulières à cette nouvelle forme d'engendrement par deux femmes qui recourent aux gamètes d'un tiers. C'est donc cette troisième voie qui a été choisie.

Elle pouvait toutefois se subdiviser en deux chemins. Le premier chemin consistait à repenser dans sa globalité le modèle de construction de la filiation lorsque deux personnes recourent aux gamètes d'un tiers, que le couple soit homosexuel ou hétérosexuel. Le second chemin était la construction d'un système spécifique pour les couples de femmes puisque, dans ce cas-là, il n'est évidemment plus possible de rattacher la filiation à un modèle procréatif traditionnel.

Les techniques de mise en œuvre peuvent être diverses sur ce point, mais c'est le choix de la reconnaissance conjointe qui a été fait par l'Assemblée nationale. Ce point, et je rejoins le professeur Binet, me semble, du point de vue juridique, poser trois problèmes. Dans la version retenue, il est question de reconnaissance anticipée. Le terme « reconnaissance » est déjà utilisé ailleurs dans la filiation procréative. Cela ne peut que créer de la confusion. Ensuite, cette reconnaissance entraîne l'établissement de la filiation pour les deux mères, celle qui a accouché et l'autre femme. Certes, les deux femmes ont porté ensemble le projet parental, mais ce système rompt avec un principe qui gouverne l'ensemble du droit de la filiation, à savoir que la mère est celle qui accouche. Certes, ce principe est aujourd'hui beaucoup moins évident qu'il n'y paraît, car la maternité elle-même est devenue, dans certaines hypothèses, divisible, une femme pouvant porter un embryon conçu avec les gamètes d'une autre femme. Toutefois, si l'on souhaite reconstruire la maternité, il faut, à mon avis, une construction d'ensemble et non pas une reconstruction partielle, comme celle qui est proposée et qui ne peut qu'être source d'incohérences et d'inégalités.

La troisième critique tient au fait que ce système semble nier la réalité de la grossesse et de l'accouchement puisque la filiation repose sur la seule volonté des parents. Dans cette hypothèse, l'équilibre entre réalité biologique, volonté et vécu est rompu au profit de la seule volonté des parents qui expriment le projet parental.

On change complètement le modèle sur lequel était construit le droit de la filiation. Ce modèle, qui est possible, mais pas souhaitable, appelle deux remarques. Il faut penser ce modèle dans sa globalité, en prenant en compte ses conséquences sur l'ensemble du droit de la filiation. La pire chose, de mon point de vue, est de l'introduire dans un cas particulier, sans en mesurer les conséquences, comme une technique permettant d'arbitrer entre les intérêts contradictoires. Par ailleurs, ce système pense la filiation par rapport au choix et aux intérêts des parents, ce qui me semble contraire à une des évolutions des plus importantes du droit contemporain de la famille, à savoir la reconnaissance des droits de l'enfant. Je dis bien : des droits de l'enfant, pas de l'intérêt de l'enfant. C'est à partir des droits et libertés de l'enfant qu'il faudrait reconstruire le droit de la filiation pour l'adapter aux nouvelles formes d'engendrement. Pour dire les choses autrement, il faudrait abandonner une fois pour toutes la perspective archaïque ou post-moderne qui pense la filiation à partir des parents.

Si l'on pense le système à partir de l'enfant, si l'on place le droit de l'enfant, notamment le droit de l'enfant au respect de son identité, au centre du nouveau système de filiation, il conviendrait de distinguer deux hypothèses.

La première hypothèse est celle de l'enfant issu des gamètes de ses parents, par un acte charnel ou par l'assistance médicale à la procréation. Je rappelle que l'acte charnel demeure le mode de conception le plus courant. Il me semble bon de penser la filiation et de construire un droit de la filiation à partir de l'hypothèse la plus générale même si l'on doit penser en même temps aux exceptions.

La seconde hypothèse regrouperait tous les cas dans lesquels l'enfant est né avec les gamètes d'une autre personne que celles du couple ayant porté le projet parental. À cette hypothèse, il faudrait ajouter celle d'une femme seule qui recourt à l'assistance médicale à la procréation. Dans toutes ces hypothèses où l'enfant est conçu avec les gamètes d'un tiers, que le couple soit hétérosexuel ou homosexuel, il faudrait placer au centre de cette seconde reconstruction le droit de l'enfant à connaître ses origines. Nous rejoignons là un autre aspect du projet de loi, à savoir l'inégalité qu'il crée au regard du droit de l'enfant à ses origines. Selon que l'enfant est né dans un couple de femmes ou dans un couple hétérosexuel, son droit ne sera pas le même, mais nous aurons certainement l'occasion d'en discuter.

Mme Marie Mesnil, maîtresse de conférences en droit privé à l'Université de Rennes 1. – Je vous remercie de m'avoir invitée à discuter des enjeux liés à l'extension de l'assistance médicale à la procréation à toutes les femmes et aux questions de filiation qui en découlent.

Je souhaiterais faire deux remarques sur l'article 1^{er} qui étend l'accès à l'AMP à toutes les femmes. Cet article renforce deux mouvements déjà existants en droit et il ne s'agit en aucun cas d'un texte révolutionnaire au sens où M. Binet pourrait l'entendre. Tout d'abord, il s'agit de renforcer l'affirmation du rôle social de la médecine de la reproduction. Dans tous les cas, qu'il s'agisse d'un couple hétérosexuel, d'une femme seule ou d'un couple de femmes, la médecine de la reproduction ne remplit pas exclusivement une mission médicale au sens strict. Ensuite, l'article 1^{er} réaffirme la reconnaissance d'un pluralisme familial. Je

pense que le terme de pluralisme familial est plus intéressant pour penser justement ces droits familiaux. Ce pluralisme familial existe déjà en droit puisque, depuis 1966, une personne seule peut avoir recours à l'adoption pour fonder une famille. Depuis la loi du 17 mai 2013, les couples de personnes de même sexe peuvent avoir reconnaissance légale de leur famille.

J'en viens à la question de l'établissement de la filiation pour les couples de femmes et en particulier pour la seconde femme du couple lesbien, celle qui n'accouche pas. Au sens du droit, la filiation est un lien juridique. Il s'agit donc toujours d'une construction sociale et ce n'est jamais la reconnaissance par le droit d'une situation pré-existante de l'existence d'un lien biologique.

Certes, la mère, c'est la femme qui accouche. Pour le père, c'est différent, car il n'accouche pas. L'établissement de la filiation paternelle non contentieuse, c'est-à-dire dans la très grande majorité des cas, se fait donc grâce à la présomption de paternité, si l'homme est le mari de la femme qui accouche, ou par reconnaissance. Ces modes d'établissement de la filiation ne reposent pas sur l'existence d'un fondement biologique au moment de l'établissement non contentieux de la filiation. Cela signifie qu'un homme peut, par le biais de ces mécanismes juridiques, choisir d'être le père d'un enfant dont il sait qu'il n'est pas le géniteur. C'est uniquement dans le cadre d'un contentieux que la preuve génétique viendra départager les hommes qui revendiqueraient la paternité de l'enfant et uniquement si le délai de prescription le permet.

Il faut également souligner qu'il existe aujourd'hui deux grands types de filiation. Le titre VII « De la filiation » n'a pas d'adjectif qualificatif et constitue le droit commun de la filiation. Ce titre a parfois été qualifié de filiation par procréation charnelle, mais cette qualification est inexacte. Il ne s'agit en effet pas toujours de filiation biologique. Cela a conduit d'ailleurs à un glissement sémantique puisqu'aujourd'hui on parle plus volontiers de filiation par vraisemblance biologique.

Le titre VIII est celui de la filiation adoptive. Il consiste à donner une famille à un enfant qui n'en a pas, à laisser la trace de cette histoire dans l'acte de naissance de l'enfant et surtout à permettre un contrôle par le juge, dans l'intérêt de l'enfant. Ces deux types de filiation emportent aujourd'hui les mêmes effets en termes de droits et de devoirs à l'égard des enfants. Un mouvement, qui a commencé dans les années 70 et s'est achevé au début des années 2000, a effectivement mis fin aux différences existant entre les filiations légitimes et naturelles. Pourquoi vouloir de nouveau, comme c'était le cas à l'époque, distinguer les filiations, si ce n'est pour marquer une désapprobation sociale par rapport aux conditions de la naissance de l'enfant ?

J'en viens à présent aux quatre options envisageables.

La première option consisterait à ne pas changer l'état du droit et à continuer de demander à la seconde mère d'adopter l'enfant de sa conjointe. Elle a été jugée bien trop problématique par rapport à l'intérêt de l'enfant, qui est de voir sa filiation établie dans tous les cas.

Les deuxième et troisième options consistent à créer un nouveau mode d'établissement de la filiation spécifique notamment pour les couples lesbiens. C'est l'option actuellement retenue à la suite de l'avis du Conseil d'État. Il aurait aussi pu être envisagé de repenser plus généralement le système de filiation pour tous les enfants conçus par don de

gamètes. Dans ce cas-là, les couples hétérosexuels, les couples lesbiens, voire les femmes seules ayant recours au don de sperme, auraient été concernés.

Ces deux options soulèvent des questions au regard de ce qu'est actuellement le droit de la filiation. Tout d'abord, on crée une confusion problématique entre la filiation d'un côté et le mode de conception de l'enfant de l'autre. En effet, le mode d'établissement de la filiation, en apparaissant sur l'acte de naissance de l'enfant, aurait signifié le recours à un don de gamètes. On aurait donc une confusion à l'état civil entre la filiation – le lien de droit qui existe entre un enfant et ses parents – et les origines génétiques de l'enfant. Par ailleurs, pour les couples hétérosexuels, cette information constitue une atteinte au secret médical puisque le recours au don de gamètes traduit pour ces couples l'existence d'une stérilité. Ce nouveau mode d'établissement de la filiation constitue une stigmatisation relative aux conditions de la naissance, qu'elle soit liée à un recours de gamètes ou à l'orientation sexuelle de leurs parents.

La solution actuellement retenue, celle d'une reconnaissance conjointe prénatale pose des problèmes techniques. La difficulté ne repose pas sur l'emploi du terme « reconnaissance ». Je ne partage pas l'avis de mes collègues sur ce point. À mon sens, cette reconnaissance n'est pas un aveu de paternité ou de maternité, c'est-à-dire de l'existence d'un lien biologique, mais un engagement à assumer un rôle parental auprès de l'enfant.

La réelle difficulté technique a déjà été soulevée par M. Fulchiron : il s'agit de l'indivisibilité des filiations maternelles. La reconnaissance conjointe sécurise la filiation puisqu'elle est établie dès la naissance de l'enfant, de la même manière pour les deux femmes, mais l'une ne peut être établie sans l'autre. L'accouchement n'est alors plus le fondement de la filiation maternelle pour la femme qui accouche de l'enfant. Cela me semble particulièrement problématique. Certes, nous devons penser l'établissement de la filiation à l'égard de la seconde femme, celle qui n'accouche pas de l'enfant, mais pourquoi nier l'accouchement de la mère alors que c'est un élément de l'histoire narrative de l'enfant ?

Cela veut-il dire que l'accouchement comme fondement de la maternité serait remis en cause, y compris au stade de contentieux, pour les couples lesbiens ayant eu recours à un don de sperme ?

Par ailleurs, l'autre difficulté technique importante qui découle de l'indivisibilité des filiations est que la seconde mère est obligée pour pouvoir établir sa filiation de communiquer à l'officier d'état civil la reconnaissance conjointe prénatale qui établira également la filiation à l'égard de la femme qui accouche, quand bien même celle-ci aurait demandé le secret, c'est-à-dire aurait souhaité accoucher sous X. Cette situation soulève une vraie question quant au recul des droits des femmes à pouvoir recourir à l'accouchement sous X – protecteur à la fois de la santé des femmes et des enfants.

Une question se pose également concernant l'accès au juge. La filiation de la femme qui accouche est établie automatiquement sur présentation du document, et non à l'issue d'une procédure devant le juge qui offre de nombreuses garanties importantes, notamment au regard de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Au vu de ces difficultés techniques, il me semble qu'il serait plus simple de garder le système actuel mis en place en 1994 pour les couples hétérosexuels ayant recours à un don de sperme, qui a d'ailleurs fait ses preuves, comme nous pouvons le constater au regard du très faible nombre, voire de l'absence de contentieux.

Cela nous conduit à la quatrième option, l'extension du dispositif actuel dont bénéficient les couples hétérosexuels. Celui-ci consiste à recueillir, préalablement à la mise en œuvre de l'AMP avec don de gamètes, le consentement du couple devant notaire. Auparavant, les couples concernés avaient le choix entre le notaire et le juge, ce qui offrait la possibilité d'un accès gratuit au recueil du consentement.

Ce consentement exerce une fonction importante d'information des parents quant aux conséquences du recours au don de gamètes en matière de filiation. Ces conséquences sont de deux natures : d'une part, la possibilité d'établir la filiation à l'égard de l'homme uniquement sur la base de son consentement au don – quand bien même il ne serait pas le géniteur, il serait le père – et, réciproquement, l'impossibilité d'établir la filiation à l'égard du géniteur, c'est-à-dire du donneur de sperme.

Ce dispositif pourrait être étendu aux couples de femmes qui pourraient, de la même manière, consentir devant notaire, voire devant le juge, au recours au don de gamètes, et qui, sur présentation de ce consentement à l'officier d'état civil, pourraient établir la filiation de la seconde femme par reconnaissance.

Il est important que le consentement puisse être présenté à l'officier d'état civil. En effet, il ne s'agit pas de permettre à tous les couples de femmes d'établir leur filiation à l'égard d'un enfant, mais bien de rendre possible, uniquement dans le cas d'un recours au don de sperme, un double établissement de la filiation maternelle dès la naissance : pour la femme qui accouche, par la mention de son nom dans l'acte de naissance, et pour l'autre femme par reconnaissance – y compris devant l'officier d'état civil qui pourrait annexer le consentement au don à l'acte de naissance pour en prouver la légalité.

Cette solution permet de préserver l'intérêt de l'enfant, sa filiation étant établie dès la naissance à l'égard des deux femmes. De plus, elle assure une certaine souplesse du droit, la filiation étant divisible entre les deux mères et elle rend possible le recours aux mécanismes de droit commun mis en œuvre sans difficulté depuis 1994 et qui ne créent aucun effet de stigmatisation à l'égard des enfants qui ne sont pas responsables de l'orientation sexuelle de leurs parents.

Par ailleurs, d'un point de vue légistique il s'agit de la solution la plus simple, qui demande le moins de modifications, la plus rapide et la plus efficace. Or la rapidité et l'efficacité sont les deux critères mis en avant par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans son avis du 10 avril 2019 concernant la filiation.

Mme Élisabeth Doineau, présidente. – Je vous remercie.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Si le droit de la filiation est basé en partie sur la volonté – nous avons beaucoup parlé de reconnaissance –, celle-ci est néanmoins bridée par la vraisemblance, voire la vérité. Or, dans le projet qui nous est présenté, une filiation semble uniquement basée sur la volonté, à savoir la filiation de la mère qui n'accouche pas. Aucune vraisemblance ne s'exerce sur ce point, deux femmes ne pouvant pas avoir un enfant. Cette femme est donc mère par un pur acte de volonté, et nous ne pouvons pas prétendre que ce couple a pu avoir cet enfant.

Comment pourrions-nous empêcher des évolutions ultérieures, à l'image des demandes de projet parental à trois – avec une mère qui accouche, et deux autres personnes reconnaissant l'enfant par un pur acte de volonté – exprimées dans certains pays ?

M. Jean-René Binet. – La filiation du titre VII est effectivement fondée sur la vérité ou la vraisemblance. La présomption de paternité, comme la reconnaissance, est soutenue par la vraisemblance : il est vraisemblable que le mari de la mère soit le père de l'enfant, et il est vraisemblable que l'homme qui reconnaît un enfant en soit le père.

Si l'on brise le paradigme actuel du titre VII fondé sur la vraisemblance, nous ne voyons pas quelles limites conceptuelles pourraient s'opposer à des hypothèses de pluriparentalité. Lors des débats à l'Assemblée nationale, certains députés ont d'ailleurs suggéré d'aller plus loin dans cette logique en permettant l'établissement d'un lien de filiation pour plus de deux personnes. Si la volonté sert de fondement, rien ne l'empêcherait. Comment nous assurer que nous n'irons jamais vers cela ? Je l'ignore. C'est tout le risque d'un changement paradigmatique, qui nous fait basculer par définition dans un monde inconnu.

Mme Marie Mesnil. – Le changement de paradigme ne me semble qu'apparent, en l'espèce, puisque nous gardons les mêmes conditions de réalisation de l'AMP, que ce soit pour un couple de femmes ou un couple hétérosexuel.

La possibilité pour la femme qui ne porte pas l'enfant de fournir ses ovocytes à l'autre dans l'hypothèse où celle-ci n'en aurait pas d'assez bonne qualité a été écartée tant par le Gouvernement que lors des débats parlementaires. C'est ce que l'on appelle la technique de réception des ovocytes de la partenaire (ROPA). Or cette possibilité fournirait un fondement biologique y compris à l'égard de la seconde mère. Mais ce système n'emporte pas l'adhésion des députés. Je ne sais pas ce qu'il en sera pour vous.

La filiation repose effectivement, pour la seconde femme, uniquement sur la volonté, aussi parce qu'on la prive de la possibilité d'utiliser les gamètes présents au sein du couple, même lorsque ce serait médicalement possible, et alors que cela procurerait un fondement biologique à cette filiation.

Quant aux limites, ce sont vous qui les fixez. Elles sont fixées par la loi. Or, actuellement, le texte ne prévoit aucunement la possibilité de recourir à l'AMP et d'établir un lien de filiation au-delà de deux personnes.

M. Hugues Fulchiron. – Le droit de la filiation se construit à partir de la biologie, de la volonté, du vécu et du cadre retenu pour structurer la société. La place essentielle accordée à la volonté dans le projet de loi, sur la base de l'idée de projet parental qui ferait la filiation de l'enfant, m'inquiète.

Nous pouvons effectivement imaginer d'autres hypothèses, par exemple que notre droit s'ouvre à des possibilités de pluriparenté, sur lesquelles je ne me prononcerai pas. Cela existe déjà dans certains pays, notamment pour le cas où un couple de femmes a recours aux gamètes d'un ami pour réaliser son projet parental. Se pose alors la question de la place de cet homme qui souhaiterait établir sa filiation. Ce genre d'hypothèse est donc envisageable. Certains systèmes juridiques la reconnaissent. Et si l'on reconstruit le droit uniquement sur la volonté, il est en effet facile de l'englober techniquement.

Mme Corinne Imbert, rapporteure. – Que pensez-vous de l'AMP *post mortem*, c'est-à-dire du fait d'autoriser une femme dont le couple poursuivait un projet parental par voie d'AMP et dont le mari est décédé avant l'implantation de l'embryon à mener à bien ce projet, sachant que cette AMP se ferait dans des conditions particulièrement douloureuses pour la femme concernée ?

M. Hugues Fulchiron. – C'est peut-être un regret que j'éprouve devant ce projet de loi : qu'ait été écartée l'AMP *post mortem* dans des conditions strictement définies. Les affaires que nous avons pu connaître par le passé, notamment celles qui ont été jugées par le Conseil d'État, mais aussi d'autres affaires plus anciennes, montrent que, dans certaines circonstances, alors que le processus médical du projet parental a déjà commencé, il est d'une cruauté particulière de ne pas permettre à la femme de le poursuivre, notamment lorsque des embryons ont été conçus.

Je serais assez favorable à l'idée d'étudier les systèmes existants à l'étranger qui autorisent, dans un cadre très strict et dans des délais limités, l'accomplissement de ce projet dès lors que l'on est certain qu'il était parfaitement voulu, mûri, construit et que seul le décès de l'homme l'a interrompu alors qu'il était en cours de réalisation.

Mme Marie Mesnil. – Je partage en très grande partie ces propos. La question de l'AMP *post mortem* se pose avec d'autant plus de force que le projet de loi prévoit l'ouverture de l'AMP aux femmes seules. Ces femmes pourraient donc recommencer un projet parental seules, ce qui impliquerait de reprendre la chose du début. Mais elles ne pourraient pas utiliser les ressources biologiques déjà disponibles, notamment le sperme de leur conjoint décédé. Cela soulève la question du consentement de celui-ci à son utilisation *post mortem*, mais nous pourrions envisager un système où soit ce consentement est prévu explicitement soit l'homme en question est informé explicitement qu'en cas de décès son sperme pourrait être utilisé par sa compagne.

De plus, la qualité et la quantité des ovocytes diminuent fortement avec le temps. La possibilité d'utiliser ces ovocytes se trouverait donc dans ce cas reportée dans le temps, à raison de plusieurs mois, voire de plusieurs années, selon la capacité des centres d'études et de conservation des œufs et du sperme (CECOS) à prendre en charge cette femme. Le seul matériel génétique disponible restant pourrait être ses embryons auxquels on lui empêcherait d'accéder.

Par ailleurs, cette femme pourrait consentir à ce que ces embryons soient accueillis par un autre couple. L'enfant devenu majeur pourrait alors la retrouver dans le cadre de la levée de l'anonymat, et se présenter chez elle avec le matériel génétique de son conjoint décédé. Elle pourrait même le souhaiter pour pouvoir rencontrer l'enfant qu'elle aurait pu avoir.

M. Jean-René Binet. – Je me permettrai d'émettre sur ce point une voix discordante. Si l'on envisage les choses sous l'angle de la compassion que l'on doit à la femme durement éprouvée par le décès de son mari ou de son compagnon, nous ne pourrions qu'être enclins à lui apporter ce secours. Mais il faut avoir conscience de plusieurs réalités.

Tout d'abord, il existerait un risque de confusion de sentiments. Le deuil est une épreuve. Ajouter au deuil la possibilité ou non du transfert des embryons est une question qui peut difficilement s'appréhender dans un tel moment. Cela supposerait nécessairement de retarder dans le temps l'implantation des embryons. Cette démarche réglerait une question et en susciterait une autre. L'enfant viendrait au monde plusieurs mois, voire une année ou deux après le décès de son père. Et il arrivera un moment où cet enfant prendra conscience du fait qu'il est né bien trop longtemps après le décès de son père pour que les choses aient été tout à fait ordinaires. Comment un enfant pourra-t-il se construire en s'imaginant avoir été procréé par un mort ? En effet, au moment où il a commencé sa vie utérine, son père était mort depuis déjà six mois au moins. C'est une question terriblement compliquée.

Lors de la précédente révision de la loi bioéthique, l'idée de l'AMP *post mortem* avait été avancée dans le projet de loi. Or les citoyens réunis en états généraux de la bioéthique avaient estimé qu'il n'existait pas de bonne solution en la matière. S'appuyer sur le fait que des enfants naissent orphelins pour favoriser la naissance d'enfants orphelins ne paraissait pas un bon argument méritant d'être suivi par le législateur.

Je crois que nous faisons face à une question éthique très compliquée, qui résulte de l'existence d'embryons congelés. Peut-être pourrions-nous nous interroger sur la pertinence de la poursuite de cette congélation, sachant que l'évolution des techniques permettrait de s'en passer.

C'est l'interdiction de cette technique en Italie qui a rendu possible la réussite de la cryoconservation des ovocytes. Aujourd'hui, avec la vitrification ovocytaire, est-il vraiment pertinent de continuer à congeler des embryons, d'autant que les recommandations actuelles tendent vers le transfert d'un ou de deux embryons seulement ? En avoir en stock ne semble donc pas indispensable. Et en l'absence de stock la question du transfert d'embryons *post mortem* ne se posera plus.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – La question délicate de l'implantation *post mortem* de l'embryon n'entre-t-elle pas en contradiction avec le droit pour un enfant à être élevé par ses deux parents ?

M. Hugues Fulchiron. – Je ne pense pas que l'on puisse invoquer un tel droit, qui n'existe que si les deux parents sont vivants. C'est en tout cas dans cette perspective que la CEDH l'a posé dans sa jurisprudence. Je ne crois donc pas que l'on puisse en inférer une interdiction de donner la vie, dans cette hypothèse particulière, à un enfant dont l'un des parents serait décédé.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Pourriez-vous développer le point que vous avez évoqué plus haut concernant l'inégalité de droit qui se présenterait entre les enfants nés d'une AMP réalisée au sein d'un couple de femmes et les enfants nés d'une AMP au sein d'un couple hétérosexuel ?

M. Hugues Fulchiron. – Dans le système actuel, une inégalité se présenterait. En effet, l'enfant né d'une AMP au sein d'un couple de femmes aurait la possibilité d'accéder à la connaissance de ses origines, alors que, dans un couple hétérosexuel, le secret serait maintenu. Tout dépendrait donc de ce que les parents lui diraient, car ils resteraient maîtres du secret. Ce n'est qu'une fois ce secret levé sur les circonstances de sa conception que l'enfant pourrait bénéficier du système mis en place par la loi lui donnant accès à ses origines.

Si je comprends très bien cette inégalité sur le plan humain, elle me paraît difficile à justifier sur le plan juridique. Les parents ont-ils un droit au secret, que l'on opposerait au droit de l'enfant à connaître ses origines ? Je ne le crois pas. Et si nous faisons la balance entre les droits et intérêts en présence, il me semble que le droit de l'enfant doit l'emporter.

Cela est très difficile à entendre pour certains couples hétérosexuels ayant eu recours à l'AMP et qui souhaitent conserver la maîtrise du moment de la révélation du secret, s'ils le révèlent. Mais personne ne la leur enlèverait. En revanche, il me semble qu'il serait préférable, au regard de l'égalité entre les enfants, que, dans toute hypothèse, l'enfant ait un égal accès à la connaissance de ses origines.

Mme Muriel Jourda, rapporteur. – Une modification du titre VII serait-elle alors nécessaire ?

M. Hugues Fulchiron. – Dans ma perspective, cette disposition s’inscrit dans une refonte des règles relatives à la filiation des enfants nés, de façon générale, par AMP – dans les couples hétérosexuels comme dans les couples homosexuels.

Mme Marie Mesnil. – Il faut avoir en tête que la solution proposée aujourd’hui est une solution amoindrie, qui concerne uniquement les couples de femmes. Mais le rapport intitulé *Filiation, origines, parentalité – Le droit face aux nouvelles valeurs de responsabilité générationnelle*, du groupe de travail « Filiation, origines, parentalité » présenté par Irène Théry et Anne-Marie Leroyer en 2014, et précédemment le rapport intitulé *Accès à la parenté : assistance médicale à la procréation et adoption* publié par Terra Nova en 2010, proposaient initialement une refonte de la filiation sur le modèle de l’adoption pour tous les enfants conçus par don de gamètes. L’idée était de faire en sorte que leur filiation traduise le recours à ce don, pour remettre en cause le secret.

Or nous nous trouvons face à un mode d’établissement de la filiation qui a été pensé pour révéler le recours au don de sperme ou d’ovocytes, mais qui n’est appliqué qu’aux couples de femmes – seuls à même de ne pas pouvoir cacher le recours au don de gamètes. Leurs enfants pourront donc plus facilement s’ils le souhaitent solliciter la commission *ad hoc* pour obtenir des informations sur le donneur.

Toutefois, l’accès à la connaissance des origines est ouvert dans le projet de loi à toute personne ayant été conçue par don de gamètes, ce qui suppose de savoir préalablement que l’on a été conçu ainsi.

Peut-être faudrait-il éclaircir ce point dans le texte de loi, pour que toute personne qui le souhaite ait la possibilité de solliciter la commission afin de savoir si elle a été conçue par don de gamètes avant même de demander des informations sur l’identité d’un éventuel donneur. Cette commission pourrait alors être utilisée comme voie d’accès à un registre.

En revanche, la solution consistant à étendre le mode d’établissement de la filiation à tous les enfants conçus par don de gamètes, qui révélerait leurs conditions de conception, soulève la question importante du respect du secret médical. Ce n’est pas la place du recours au don de gamètes de figurer à l’état civil. Ce n’est pas le rôle de la filiation que de traduire l’existence ou non d’un don de gamètes. Il s’agit d’une confusion contre laquelle il faut se battre.

Certes, une inégalité se présente, mais elle résulte simplement d’une différence de situations. Les enfants ne sont pas placés dans la même situation dans l’un et l’autre cas.

M. Jean-René Binet. – Dès l’origine, l’anonymat du don de gamètes pose problème. Si la solution de l’anonymat a été retenue dès l’origine de l’AMP, c’est en raison d’une fausse analogie avec le don de sang. Le don de sang étant anonyme, il a été considéré que le don de gamètes devait l’être également. Pourtant, les conséquences ne sont pas les mêmes. La naissance d’un enfant, qui pourra un jour vouloir savoir d’où il vient, mérite amplement des solutions différentes.

Il ne faudrait donc pas que le don de gamètes soit anonyme, ou qu'il le soit le moins possible. Il faudrait favoriser la levée de cet anonymat, de la manière la plus générale et la plus simple qui soit.

M. Olivier Henno, rapporteur. – Merci pour la qualité de vos exposés. C'est la matière et la richesse du droit que d'avoir des interprétations différentes.

J'ai bien aimé la formule employée par le professeur Nisand le 27 novembre : nous pouvons faire beaucoup de choses pour faire naître un enfant, à condition qu'on lui fasse connaître tout ce qu'on a fait pour qu'il puisse naître.

Les pays européens voisins où l'AMP existe déjà ont-ils fait évoluer leur droit de la filiation, ou ce droit reposait-il sur d'autres principes que le nôtre et appelait donc des évolutions moins nombreuses et moins importantes ?

M. Hugues Fulchiron. – Les solutions sont très différentes selon les pays. Une grande diversité de choix a été effectuée, généralement entre trois options. La première est celle de l'adoption. Nous restons là dans un cadre très classique. La deuxième a trait à l'extension des règles de filiation par procréation aux hypothèses de procréation avec AMP. Et de nouveaux systèmes ont pu aussi être imaginés.

De nombreuses solutions existent donc, mais une grande prudence est de mise en matière de droit comparé. En effet, il faut prendre en compte l'ensemble du système de filiation dans lequel s'inscrivent ces solutions. Le droit comparé est très éclairant, mais il convient de le mettre en regard des principes du système français de la filiation. À titre d'exemple, l'attachement que nous avons pour la filiation procréative à ce que nous appelons la possession d'état – le vécu – est invraisemblable dans d'autres systèmes juridiques.

Si le droit comparé est utile, il faut toujours le resituer dans notre système français, *a fortiori* dans ces matières où s'expriment des particularismes très forts au-delà de la lettre de la loi.

Mme Marie Mesnil. – Pour donner quelques exemples, la Belgique et l'Autriche ont étendu sans difficulté le système de droit commun qui s'appliquait aux couples hétérosexuels aux couples de femmes. Il en va de même, outre-Atlantique, pour le Québec. D'autres États mentionnent le recours aux dons, notamment l'Irlande ou encore l'État de Victoria en Australie.

Le droit comparé peut certes fournir des éléments supplémentaires, mais il en apporte moins que l'expérience que nous pouvons avoir de systèmes ayant fait leur preuve en France.

Mme Laurence Rossignol. – Je considère, pour ma part, qu'il n'existe pas de totale similarité possible entre des enfants nés d'un couple hétérosexuel et des enfants nés d'un couple homosexuel, pour une raison de vraisemblance. Ce n'est peut-être pas là qu'il convient de chercher la résorption de ce qui est moins une inégalité qu'une différence. On ne peut pas toujours confondre différence et inégalité.

Le système prévu dans le projet de loi crée-t-il, comme je le crois, une différence entre les enfants nés par AMP dans un couple lesbien et ceux nés par ce que les Québécois appellent « l'assistance amicale à la procréation » (AAP) ? N'est-ce pas là la différence qu'il conviendrait de résorber ?

Par ailleurs, je suis très sensible aux propos de Mme Mesnil sur le risque de l'effacement de la filiation maternelle par accouchement dans une confusion des deux filiations maternelles. Cela me semble très important.

Dès lors que la filiation maternelle est une filiation par accouchement et la filiation paternelle une construction sociale par présomption de paternité, serait-il possible de dupliquer la construction employée dans le cadre de la distinction entre filiation issue du mariage et filiation hors mariage pour l'appliquer aux couples lesbiens ? Nous mettrions alors en place une présomption de co-maternité pour l'épouse de la mère et un acte de reconnaissance pour la compagne de la mère lorsqu'il s'agit d'une filiation hors mariage.

Si la question de savoir s'il existe un droit au secret pour les parents semble pertinente, une question parallèle se pose : existe-t-il un droit, pour l'État, d'interdire le secret ? Comment qualifierions-nous un État qui interdirait le secret des parents ? La première question relève du droit de la famille, la seconde du droit politique.

Enfin, ne pensez-vous pas que la question de la multiparentalité – au-delà de deux personnes –, que l'on aborde toujours du point de vue de l'homoparentalité, ne devrait pas plutôt nous guider dans une réforme de l'adoption ?

M. Jean-René Binet. – Le projet de loi n'offre pas de place particulière à la question de l'assistance amicale à la procréation. Car cette question est hors du droit. Soit les conditions posées par la loi sont remplies et les conséquences peuvent en être tirées, soit les individus se placent hors du droit et ne peuvent alors espérer tirer les conséquences prévues pour d'autres situations.

Le projet pourrait envisager néanmoins cette question, mais cela impliquerait la mise en place d'une sorte de système optionnel. En ce cas, soit les couples auraient recours au don de gamètes dans un centre, soit ils trouveraient dans leur cercle amical une personne susceptible de les aider.

Le risque serait alors de voir jouer l'article 323 du code civil, qui interdit toute renonciation aux actions en filiation par anticipation. Rien n'empêcherait celui qui a donné amicalement ses gamètes de revendiquer sa paternité sur l'enfant. Pour l'instant, ces questions sont telles qu'elles existent, c'est-à-dire hors du droit.

Serait-il possible d'étendre aux couples de femmes la présomption de paternité prévue à l'article 312 et la reconnaissance de paternité prévue à l'article 316 ? Non, car en l'état toutes deux sont fondées sur la vérité – une vérité qui n'a pas besoin d'être démontrée, mais qui servira d'arbitre en cas de contentieux. En cas de contentieux – reconnaissance mensongère, contestation de la filiation à l'égard du mari de la mère, *etc.* –, c'est la preuve biologique qui servira à arbitrer. Nous ne pouvons donc pas étendre simplement ces deux règles aux situations dont nous parlons. Car cela impliquerait de revoir toutes les actions relatives à la filiation. C'est la cohérence du titre VII qui est ici en jeu.

S'agissant du droit au secret des parents ou du droit de l'État à interdire le secret, j'avoue ne pas avoir de réponse pertinente à donner.

Par ailleurs, penser la multiparenté dans le cadre de l'adoption reviendrait à poser la même question que le fait de la penser dans le cadre de la filiation du titre VII. Nous sommes toujours dans le paradigme d'un double lien de filiation. Et penser la multiparenté

conduirait à sortir de ce cadre. Je crois donc qu'il faut penser les choses globalement, et ne pas imaginer que le fait de penser cette question dans le cadre de l'adoption pourrait tout régler – sauf à l'envisager au sens de l'adoption simple, où l'on maintient les liens de l'enfant à l'égard de sa famille d'origine tout en lui offrant des liens à l'égard de sa famille adoptive.

Mme Marie Mesnil. – La question de l'assistance amicale à la procréation se trouve plutôt à mon sens en dehors du cadre médical. Le projet de loi pourrait tout à fait appréhender cette hypothèse.

La difficulté est qu'en pareil cas l'ami qui fournirait son sperme pourrait établir sa filiation et faire obstacle à l'établissement de la filiation de la seconde femme. En effet, s'il est démontré que l'enfant n'est pas issu du tiers donneur il serait possible pour le géniteur de remettre en cause la filiation à l'égard de la seconde mère et d'établir sa propre filiation.

Dans l'hypothèse où un couple de femmes irait devant notaire faire une reconnaissance prénatale conjointe, et finalement préférerait avoir recours à un ami plutôt que se rendre dans un centre de PMA, ces femmes pourraient tout à fait établir leur filiation par le biais de la reconnaissance prénatale conjointe – puisque l'on ne vérifierait pas que l'enfant est bien issu du don. Mais si l'homme se manifeste, en tant que géniteur il aurait le droit d'établir sa paternité, ce qui remettrait en cause la filiation des deux femmes – si la filiation est indivisible au stade de son établissement. La femme qui accouche devrait donc établir sa filiation à la suite de cette remise en cause, à titre contentieux, sur le fondement de l'accouchement.

La difficulté est que le nouveau système ne pense pas toutes les situations potentiellement problématiques, notamment les conflits possibles entre les femmes. Nous ne pouvons pas idéaliser la conjugalité lesbienne. Les cas de recours à l'adoption de l'enfant d'une conjointe le montrent bien : il existe des situations de rupture dans lesquelles la filiation n'est pas établie. Et toutes ces situations conflictuelles soulèveraient des difficultés au regard du mécanisme d'indivisibilité des filiations maternelles.

S'agissant de la question de l'extension du droit commun, il ne s'agit pas d'ouvrir tout le titre VII aux couples lesbiens, ni de permettre à toutes les femmes d'établir un lien de filiation par présomption de co-maternité ou par reconnaissance, mais d'étendre le droit commun uniquement à celles qui peuvent justifier d'un recours à un don de gamètes en présentant l'acte notarié.

Il n'est donc pas question de remettre intégralement en cause le système du titre VII qui serait fondé sur la vraisemblance biologique, mais uniquement d'étendre le dispositif existant déjà pour les couples hétérosexuels ayant recours à un don de sperme, pour lesquels nous savons qu'il n'existe pas de vérité biologique. Dans ce cas, le fondement de la filiation paternelle est le consentement au don. Le même fondement s'appliquerait pour la seconde femme au sein d'un couple lesbien.

Par ailleurs, la question du secret est importante pour les couples hétérosexuels ayant eu recours à un don de gamètes. Une proposition faite devant l'Assemblée nationale visait à permettre aux parents qui le souhaitaient de refuser que les centres de PMA procèdent à l'appariement. Dès lors, les centres ne choisissaient pas le donneur de sperme ou la donneuse d'ovocytes en fonction du phénotype du parent stérile, donnant ainsi aux parents la possibilité d'échapper au mimétisme biologique visant à créer un enfant le plus ressemblant

possible pour maintenir le secret. L'idée était de laisser aux parents non le choix du donneur, mais le choix de l'aléa – soit le choix le plus proche de la biologie.

S'agissant de la multiparenté, il est déjà possible d'avoir trois parents, dans le cadre de la procédure d'adoption de l'enfant du conjoint. En revanche, en cas de recomposition familiale, si chacun des parents a refait sa vie, un seul des deux parents peut établir un lien de filiation. Des évolutions pourraient s'avérer nécessaires sur ce point.

M. Hugues Fulchiron. – Il ne faut effectivement pas confondre différence et inégalité. Toute différence de traitement n'est pas forcément discriminatoire.

Cependant, au regard des problèmes en cause, il me semble qu'il existe vraiment une inégalité. L'existence de modes différents d'établissement de la filiation pour un enfant né dans un couple de femmes ou pour un enfant né de façon générale au moyen d'une AMP relève en effet de la différence puisqu'il s'agit de situations différentes.

Mais il en va tout autrement si l'on se place sous l'angle du droit de l'enfant à la connaissance de ses origines en cas de recours à un tiers donneur. Sous cet angle, je ne vois pas en quoi les situations d'enfants nés dans un couple de femmes et d'enfants nés dans un couple hétérosexuel sont différentes. Une différence s'applique en revanche entre la conception effectuée grâce à l'assistance d'un tiers donneur et la conception issue de l'acte procréatif d'un père et d'une mère.

S'agissant de la procréation amicalement assistée, le recours à l'AMP est strictement encadré en France pour de bonnes raisons. Est-il nécessaire de faire entrer indirectement dans la loi des hypothèses se situant en dehors du cadre légal ? Cela me paraîtrait un peu étonnant.

Mme Laurence Rossignol. – Un enfant né par procréation amicalement assistée aura-t-il le même statut et bénéficiera-t-il du même établissement de filiation à l'issue de la loi bioéthique qu'un enfant né d'une AMP ? La filiation à l'égard de la mère « non-accouchante » sera-t-elle établie de la même façon ? Et pouvons-nous nous accommoder de l'idée selon laquelle la technique médicale change le mode d'établissement de la filiation ?

M. Hugues Fulchiron. – La technique médicale ne changerait pas le mode d'établissement de la filiation. Mais nous pouvons imaginer deux femmes ayant eu recours à l'assistance amicale à la procréation et faisant une déclaration devant notaire en prétendant avoir eu recours à l'AMP dans le cadre légal.

En ce cas, la filiation serait toutefois fragilisée, car elle n'entrerait pas dans le cadre légal. Et il s'agit tout de même, de la part de ces femmes, d'une façon de contourner la loi. En effet, elles utiliseraient le procédé mis en place dans le cadre de l'AMP tel que prévu par la loi pour créer de la filiation dans une hypothèse située en dehors du cadre légal. Sans porter aucun jugement de valeur, je trouve que le fait de faire produire ainsi des effets à une déclaration prévue dans un système particulier pour des hypothèses s'étant délibérément placées en dehors de ce système pose problème.

Mme Marie Mesnil. – Faisons le parallèle avec ce que l'on permet aux hommes qui ont recours à l'assistance médicale à la procréation, dans le cas d'un couple hétérosexuel : le consentement devant notaire peut servir à établir de force la filiation de l'homme. Mais si les deux parents, l'homme et la mère, sont d'accord pour qu'il n'établisse pas sa filiation

parce qu'ils sont séparés, il n'y a aucune difficulté. Le droit permet donc, en matière de filiation, un peu de souplesse lorsque toutes les parties sont d'accord. Dans l'hypothèse d'une assistance médicale à la procréation concernant deux femmes, le consentement devant notaire pourrait permettre d'établir la filiation, notamment à l'égard de la seconde femme, car c'est là qu'est l'enjeu. Mais pour sécuriser leur filiation, elles devront avoir recours à la procédure de l'adoption de l'enfant de la conjointe : la filiation sera alors inattaquable.

M. Hugues Fulchiron. – Il faut différencier les cas où la loi permet quelque chose et ceux où les personnes se placent dans les interstices de la loi. Ce que vous évoquiez, c'est plus une utilisation des interstices de la loi.

Je considère qu'il est tout à fait néfaste, pour la cohérence et la sécurité juridique de notre système ainsi que la compréhension des problèmes, d'étendre des règles qui ont été pensées, conçues et appliquées pour la filiation charnelle à d'autres types de filiations radicalement différents. Toutes ces règles reposent en effet sur une forme de vraisemblance. Les étendre à des hypothèses dans lesquelles il n'y a aucune vraisemblance serait inutile et dangereux. Il me semblerait beaucoup plus simple et cohérent de construire un système adapté à ces nouvelles configurations de filiation.

Sur la question du droit des parents au secret, je ne vois pas sur quoi fonder ce droit : la convention européenne des droits de l'homme ? La charte des droits fondamentaux ? Les pactes de l'ONU ? Socialement et humainement, les parents ont peut-être cette liberté. Mais juridiquement, ce droit n'existe pas. En revanche, il existe un droit de l'enfant à connaître ses origines. Quant au droit de l'État à imposer le secret, il n'a aucun fondement juridique. L'enfant reste libre d'accéder à ses origines ou non, donc l'État n'impose pas la révélation du secret, il la permet seulement.

La multiparenté existe en adoption, dans le cas par exemple d'une recombinaison familiale au sein d'un couple, homosexuel ou hétérosexuel, avec plusieurs personnes qui assument la charge de parents. Le cas est différent lorsqu'il s'agit de la naissance d'un enfant dont la filiation serait plurielle. L'engendrement à plusieurs, à statuts différents, d'un enfant, ce n'est plus la même logique que dans le cas de l'adoption.

M. Dominique de Legge. – Je remercie nos intervenants. Je dois reconnaître que, lorsque l'on constate que le champ des possibles ne recouvre pas le champ de la vraisemblance, nous sommes pris de tournis.

Je voudrais revenir sur la question de la filiation fondée sur la volonté. La volonté peut évoluer. Un projet parental, est-ce élever ensemble un enfant ou reconnaître l'un des parents comme deuxième parent ? Dans la société traditionnelle, même si le projet parental évolue vers une séparation, les parents restent parents. Comment conjuguer la question de la volonté, autour de l'adhésion à un projet parental susceptible d'évoluer, et celle de la filiation, qui doit être permanente ? Ne serait-on pas en train d'inventer l'idée d'une volonté irréversible ?

M. Jean-René Binet. – La volonté peut sembler plus fragile que les liens du sang consacrés par la loi dans le cadre de la filiation du titre VII. Mais on pourrait imaginer que cette volonté devienne définitive et qu'il ne soit plus jamais possible d'y revenir. Si l'on reconstruisait le titre VII autour de l'idée que c'est d'abord la volonté qui fait la filiation avant toute autre considération, il faudrait envisager des conséquences en cascade. Par exemple, aujourd'hui, si une femme tombe enceinte à la suite d'une relation épisodique ou furtive avec

un homme, et que cet homme ne souhaite pas faire établir sa paternité à l'égard de l'enfant, la femme peut parfaitement agir au nom de l'enfant aux fins d'établir la filiation paternelle : l'homme ne pourra pas s'abriter derrière le fait qu'il n'a jamais voulu être père de l'enfant. C'est la vérité biologique qui, ici, sert d'arbitre. Demain, dans un système fondé sur la volonté, l'homme pourrait refuser cette filiation. Faire de la volonté l'assise de la filiation aurait donc un certain nombre de conséquences qu'il faut envisager avant de s'engager dans une réforme par petits bouts.

Mme Marie Mesnil. – Pour le moment, personne n'a proposé de faire de la volonté le fondement principal de la filiation du titre VII. Quelles places respectives donne-t-on à la volonté et à la biologie ? On ne peut pas nier que, dans un certain nombre de cas, les enfants sont procréés par leurs parents. Mais *quid* des autres ? Depuis 1994, les lois bioéthiques encadrent la situation dans laquelle un couple a recours à un don de sperme : jusqu'au moment où les embryons sont implantés, le père est libre de retirer son consentement ; mais une fois que le processus biologique est enclenché et s'il aboutit, son acte de volonté devient irréversible. Le consentement au recours au don de gamètes, donné devant notaire, rend sa paternité inattaquable – sauf à démontrer que l'enfant n'est pas issu de l'assistance médicale à la procréation. Ce couple hétérosexuel dans lequel l'homme est stérile est dans la même situation, au regard de l'assistance médicale à la procréation, qu'un couple lesbien qui a également besoin de recourir à un don de sperme. On pourrait donc établir la maternité de la seconde femme dans les mêmes conditions, sans qu'elle puisse remettre en cause cette filiation qui repose uniquement sur un fondement volontariste.

Le titre VII fait reposer la filiation à titre principal sur la vraisemblance biologique – ce qui ne signifie pas vérité biologique. Mais sortir les enfants conçus par don de gamètes du titre VII, c'est faire comme si la filiation de ce titre reposait uniquement sur la vérité biologique, ce qui est strictement faux. Le système se veut équilibré et permet d'établir des filiations qui existent socialement ; ce n'est que dans les cas contentieux que l'on ira chercher le géniteur. Dans l'hypothèse exposée par Monsieur Binet, l'homme verra sa paternité établie, mais la femme n'est pas obligée de dire qui est le géniteur ; elle peut très bien choisir de laisser le lien de filiation libre, pour éventuellement qu'il soit comblé par une personne avec qui elle fera sa vie et qui jouera le rôle de père ou de mère auprès de l'enfant.

M. Hugues Fulchiron. – L'hypothèse d'un enfant qui naît dans un couple de femmes est la seule hypothèse où il y aurait une filiation fondée sur la volonté. Le rapprochement avec l'hypothèse d'un enfant qui naît dans un couple hétérosexuel grâce à l'assistance médicale à la procréation est quand même très relatif puisque, certes, il y a l'expression d'une volonté, mais les instruments juridiques qui sont mis en œuvre sont des instruments classiques de la filiation procréative : la présomption de paternité, la reconnaissance, etc. Ce qui fait cette filiation, ce sont les procédés classiques de la filiation procréative, ce n'est pas la volonté du père. Dans le cas d'une procréation médicalement assistée avec deux femmes, la volonté fait la filiation pour le parent biologique et le parent non biologique.

Dans les modes de filiation classiques, la volonté joue un rôle important, mais elle vient au secours de la vérité et fait cette vraisemblance de la filiation qui fonde actuellement la filiation du titre VII.

Pour éviter les confusions, plutôt que de parler de volonté, nous devrions parler d'engagement. Lorsque l'on reconnaît l'enfant, on fait un aveu, au sens juridique du terme - on reconnaît que cet enfant est le sien parce qu'on lui a donné la vie -, et en même

temps on s'engage à le reconnaître. Cette notion d'engagement devrait être mise au centre du droit de la filiation, plus que l'idée de volonté qui renvoie à l'autonomie du sujet. Or l'engagement à l'égard de l'enfant auquel on a donné la vie justifie que cet engagement soit irréversible. Une volonté peut être variable, l'engagement est irréversible.

Mme Marie Mesnil. – J'entends « société traditionnelle », « procédés classiques » : les familles formées par des couples de personnes de même sexe font partie de la société au même titre que les autres et les procédés classiques ne devraient pas exclure ce pluralisme familial !

Si le titre VII est réservé aux enfants des couples hétérosexuels, ça veut dire qu'on crée un droit dérogatoire de la filiation. L'intérêt de l'enfant doit primer. Mais est-il de l'intérêt de l'enfant d'avoir un type de filiation différent lié à l'orientation sexuelle de ses parents ? C'est stigmatisant pour les enfants qui, effectivement, sont dans une situation différente, mais qui n'en sont absolument pas responsables. Ils porteront, sur leur acte de naissance, la trace déjà qu'ils ont deux mères, mais en outre, que l'établissement de leur filiation est différent. Les cours de biologie permettent déjà de prendre la mesure de l'impossibilité pour deux femmes de procréer ; je ne pense pas que le droit ait besoin de le signifier à nouveau.

M. Jean-René Binet. – Je n'ai pas proposé de refonder le système de la filiation sur la volonté, mais d'autres l'ont proposé ; c'est la raison pour laquelle je m'en faisais l'écho. Un de nos collègues a écrit un livre sur la famille contractuelle, entièrement fondée sur la volonté, où il envisage justement toutes ces situations à partir de l'assistance médicale à la procréation.

M. Hugues Fulchiron. – Il n'est, bien sûr, pas question de réserver le titre VII à la famille hétérosexuelle, puisque la distinction ne passe pas entre homosexuels et hétérosexuels, mais entre enfants nés d'un acte procréation charnelle et enfants nés grâce à l'assistance médicale à la procréation, qui concerne donc des couples hétérosexuels comme des couples homosexuels : je n'oppose absolument pas les uns aux autres, je pars de l'enfant.

Je crois qu'il est toujours extrêmement périlleux d'invoquer l'intérêt de l'enfant qui n'est pas encore né. Je me place sur le plan des droits de l'enfant. L'intérêt de l'enfant ne peut être apprécié que dans une situation particulière, même si l'enfant n'est pas encore né. Tant qu'il n'est pas né, dire que l'intérêt de l'enfant c'est ceci ou cela est hasardeux.

Je suis toujours un peu perplexe quand on parle de la surstigmatisation de l'enfant : l'enfant risque-t-il de sentir sur stigmatisé ? Je n'en sais rien. Il n'est pas question de marquer l'enfant au fer rouge, mais de dire qu'il est né dans telle ou telle circonstance ; la société porte sur ces questions un regard qui me semble relativement apaisé et qui le sera encore plus lorsque l'enfant aura grandi.

M. Jean-René Binet. – L'intérêt de l'enfant est une notion vague, c'est même la notion vague par excellence et il est toujours périlleux de l'envisager. Cependant, je ne crois pas que l'on doive réserver la question de l'intérêt de l'enfant à l'enfant déjà né ou à l'enfant dans sa situation particulière. Il y a plusieurs niveaux d'appréhension de cet intérêt. Il y a tout d'abord l'intérêt général des enfants dont le législateur est le garant. La question de la gestation pour autrui en offre un parfait exemple : le législateur français estime qu'il n'est pas de l'intérêt de l'enfant d'être l'objet d'une convention qui conduit une femme à le porter, puis à l'abandonner pour qu'il soit accueilli par une autre ; l'article 16-7 interdit ces pratiques.

Mais puisque ces pratiques ont cours ailleurs, le juge est parfois confronté à la question particulière d'un enfant ; la Cour européenne des droits de l'homme estime qu'il est de l'intérêt particulier de cet enfant déjà né de voir sa filiation reconnue dans le territoire où il se trouve. On voit bien qu'il y a deux niveaux d'appréciation : l'un appartient au législateur, l'autre au juge ; l'un est général, l'autre particulier. Mais, dans tous les cas, c'est bien de l'intérêt de l'enfant qu'il s'agit.

Mme Élisabeth Doineau, présidente. – Permettez-moi de vous interroger sur l'article 3 relatif à l'accès aux origines. Nous avons entendu hier les professeurs Mattéi, Frydman et Nisand, qui étaient assez unanimement d'accord pour élargir les missions du Conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP) plutôt que de faire appel à une commission spéciale. Qu'en pensez-vous ?

M. Jean-René Binet. – Je partage leur sentiment. Créer une commission simplement chargée d'enregistrer les demandes et de les satisfaire ne me semble pas indispensable. Le CNAOP a démontré sa parfaite maîtrise de ces sujets délicats. Sauf à ce que ce qu'il ne croule déjà sous les demandes et ne puisse en satisfaire de nouvelles, il est le mieux indiqué pour répondre à ce type de besoin.

M. Hugues Fulchiron. – C'est également mon sentiment. Le CNAOP fonctionne bien, il a une certaine expérience et pourrait très bien se voir confier cette mission, en lien avec l'agence de biomédecine qui conservera les données.

Mme Marie Mesnil. – J'ai tendance à plaider pour l'extension des dispositifs qui fonctionnent. Au regard de son expertise, le CNAOP me semble à même de remplir cette nouvelle mission, avec peut-être plus de moyens pour prendre en charge ces nouvelles demandes.

M. Hugues Fulchiron. – Permettez-moi d'évoquer un sujet qui m'inquiète beaucoup et qui ne semble pas susciter beaucoup de réactions dans la société : il s'agit du développement d'agences qui recueillent les données personnelles des individus au travers des tests génétiques. Ces tests sont certes interdits en France, mais ils se développent et des publicités fleurissent sur Internet et même à la télévision française, dans une indifférence quasi générale. Or ces sociétés privées sont en train de recueillir les données de millions de personnes sans aucune garantie réelle pour les intéressés. Elles se constituent des trésors monnayables, mais surtout un pouvoir extrêmement inquiétant par la connaissance des personnes, de leurs ancêtres et de leurs descendants. Peut-être faudrait-il profiter de ce projet de loi pour agir et rendre effective l'interdiction de ces pratiques en France.

Mme Élisabeth Doineau, présidente. – Je vous remercie d'avoir mis l'accent sur cette question. Nous l'avons déjà en partie abordée, mais nous aurons prochainement des auditions qui y seront spécifiquement consacrées.

Je vous remercie de toutes vos réponses qui vont alimenter notre réflexion et je vous invite à répondre par écrit au questionnaire qui vous a été adressé.

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

La réunion est close à 12 h 10.

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES RÉPONSES APPORTÉES PAR LES
AUTORITÉS PUBLIQUES AU DÉVELOPPEMENT DE LA
RADICALISATION ISLAMISTE ET LES MOYENS DE LA COMBATTRE**

Mardi 26 novembre 2019

- Présidence de M. Rachel Mazuir, président d'âge -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Réunion constitutive (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17 h 45.

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

Mardi 19 novembre 2019

- Présidence de M. Hervé Maurey, président –

La réunion est ouverte à 9 heures.

Audition de MM. Yvon Robert, maire de Rouen et président de la Métropole Rouen Normandie, Cyrille Moreau, vice-président chargé de l'environnement, et Frédéric Althabe, directeur général des services

M. Hervé Maurey, président. – Mes chers collègues, nous entamons notre semaine de travaux par l'audition de M. Yvon Robert, maire de Rouen, président de la Métropole Rouen Normandie, accompagné de M. Cyril Moreau, vice-président de la métropole, chargé de l'environnement, et de M. Frédéric Althabe, directeur général des services. Comme vous le savez, nous avons souhaité, dès la mise en place de cette commission d'enquête, nous rendre sur le site à Rouen pour rencontrer les dirigeants de l'entreprise, le personnel, les services de l'État, que nous auditionnerons de nouveau jeudi, les chambres consulaires et les élus.

Nous avons voulu vous auditionner de manière officielle pour avoir votre appréciation, avec du recul, sur les événements qui se sont produits le 26 septembre dernier. Mes collègues rapporteurs vous poseront certainement de nombreuses questions à la suite de votre propos liminaire, qui devra être limité à une dizaine de minutes maximum.

Monsieur le maire, selon vous, un tel drame était-il envisageable ? Aviez-vous conscience de ce danger ? La population était-elle suffisamment informée ? Cet accident a-t-il été bien géré en matière opérationnelle et sur le plan de l'information ?

Au-delà, je m'interroge sur un point plus précis. Lorsque nous nous sommes rendus à Rouen, le préfet nous a dit que les services du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) avaient manqué d'eau pendant quatre heures. Il semblerait, selon nos interlocuteurs ce jour-là, que cela venait du réseau public de défense incendie. Selon vous, le réseau est-il sous-dimensionné ? Y a-t-il une responsabilité de la métropole ?

Avant de vous laisser la parole, je rappelle que tout témoignage mensonger devant une commission d'enquête parlementaire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Yvon Robert, Cyrille Moreau et Frédéric Althabe prêtent serment.

M. Yvon Robert, maire de Rouen et président de la Métropole Rouen Normandie. – Mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de votre invitation devant cette commission d'enquête, qui a pour objet d'éclairer ce qui s'est passé et, surtout, d'essayer d'améliorer les choses pour l'avenir.

Deux mois après, nous ne sommes plus exactement dans le même état d'esprit que le 26 ou le 27 septembre dernier. Ce fut un accident impressionnant – j'essaie d'utiliser les bons mots –, mais sans conséquence immédiate grave, ce qui le distingue de l'accident AZF, dont les conséquences furent sans commune mesure.

Les trois plans de prévention des risques technologiques (PPRT) de l'agglomération rouennaise ont été centrés sur la prévention des risques. Pour l'accident qui nous concerne aujourd'hui, Lubrizol a consacré 9 millions de travaux en moyenne sur les dix dernières années, à la sécurité. Le site a été totalement réorganisé, avec un regroupement des deux sites existant à l'origine, Lubrizol finançant sur ses deniers la construction d'une nouvelle voie publique. En conséquence de ce PPRT, l'incendie ne s'est déroulé que sur moins de 10 % du site ; il faut le noter.

Par ailleurs, les règles d'urbanisme général n'ont pas été d'une importance capitale, les habitants les plus impactés étant assez éloignés. Ces 150 000 à 200 000 personnes n'auraient certainement pas imaginé cela, mais la direction des vents, soit un aléa climatique, en a décidé autrement. Cependant, 1 million de personnes auraient pu être concernées.

Depuis trente ans que je suis élu, je suis impressionné par le nombre d'incendies de par le monde, dans tout type d'environnement. Plus que le risque technologique en tant que tel, c'est à mon sens le risque qui nous menace le plus.

Vous m'interrogez sur l'organisation des secours, et, plus particulièrement, sur l'approvisionnement en eau. Lorsque je me suis rendu sur le site vers 9h30, les inquiétudes portaient plus sur la réserve en mousse, indispensable en cas d'incendie d'hydrocarbures. Or ce produit est difficilement conservable en grande quantité. Le SDIS a dû en faire venir d'autres départements et, une fois qu'il y en a eu assez, l'incendie a été éteint en une vingtaine de minutes. Telles sont les informations que j'ai personnellement recueillies auprès du colonel des sapeurs-pompiers sur place. En outre, j'ai compris que le préfet et les pompiers avaient fait le choix délibéré de maîtriser en priorité l'incendie et de dégager les routes pour permettre l'arrivée des renforts venant de six départements. C'est peut-être discutable, mais je l'ai parfaitement admis.

Ce qui est essentiel dans ce type d'accident, ce sont les quantités de stockage. C'est ce qui fait la durée de l'incendie, avec la nature des produits stockés. Cela doit, à mon sens, faire l'objet d'une réflexion générale. En l'occurrence, la première décision de Lubrizol, qui sera présentée dans le cadre de la commission « Dialogue et transparence », sera de réduire de 80 % le stockage sur le site de Rouen en le dispersant sur plusieurs sites.

Avec les sites Seveso, et quelle que soit la cause de l'incendie, qui n'a toujours pas été déterminée en l'espèce, l'effet domino est toujours à craindre. C'est pourquoi il convient d'espacer davantage ces sites.

Enfin, vous m'avez interrogé sur l'information. Sur ce sujet, il faut rester humble. Il n'y a pas eu de consignes générales du préfet. Il a considéré que déclencher des sirènes à 3 heures du matin, alors qu'il n'y a pas eu d'accident d'ampleur depuis longtemps, aurait pu provoquer un mouvement de panique dans la population. L'absence d'exercices et d'informations régulières pour la population pose problème. Il y a sans doute en France des manques en matière de culture du risque. Mais jusqu'où doit-on aller ? Avec quels exercices et à quelle périodicité ? J'avoue ne pas avoir la réponse.

Pour terminer, je dirai que, devant ce type d'accident, seul l'État a la capacité de gérer la crise. Le préfet, en relation avec les professionnels de la sécurité, doit être le seul à donner les consignes. Néanmoins, il importe que les élus disposent d'informations. Pour ma part, j'ai eu le directeur du cabinet du préfet vers 5 h 30-5 h 45, mais certains de mes collègues se sont plaints de ne pas avoir été informés assez tôt. En la matière, il s'agit de bien délimiter le périmètre des élus à informer. Dans l'affaire qui nous concerne, on peut regretter que Mme la Maire de Petit-Quevilly ait été oubliée. En même temps, l'incendie se propageait dans la direction opposée.

M. Hervé Maurey, président. – Validez-vous la décision du préfet en ce qui concerne l'alerte ? Je n'ai pas très bien compris votre position.

M. Yvon Robert. – Oui, j'ai parfaitement compris ses raisons. Déclencher les sirènes de nuit aurait été extrêmement inquiétant pour la population.

M. Hervé Maurey, président. – Dernière précision : pour vous, personnellement, y a-t-il une responsabilité de la métropole, de la ville de Rouen ou du port dans le sous-dimensionnement du réseau public sécurité incendie ?

M. Yvon Robert. – Je ne me suis pas posé la question.

M. Hervé Maurey, président. – On nous a clairement dit – on interrogera de nouveau, jeudi, le préfet et le directeur du SDIS – que, pendant quatre heures, le niveau d'eau était insuffisant et que cela viendrait du sous-dimensionnement du réseau public de défense incendie.

M. Cyrille Moreau, vice-président de la Métropole Rouen Normandie, en charge de l'environnement. – Monsieur le président, j'entends bien la question, mais la direction régionale environnement aménagement logement (DREAL) a fait une analyse de risques du site. Avec l'entreprise, elle est censée définir les moyens appropriés pour faire face à un sinistre.

M. Hervé Maurey, président. – Je ne vous parle pas du site ; je parle du réseau public.

M. Cyrille Moreau. – Je vais y venir. Normalement, on doit faire face à tout type de situation. En cas de catastrophe, même si l'eau est coupée, il faut suffisamment d'eau et d'émulseur pour pouvoir produire de la mousse. La petite musique qui laisserait entendre que ni Lubrizol ni la DREAL n'auraient été défaillants ne me convient pas. Les pompiers nous ont dit que les réserves d'eau avaient été consommées en deux heures parce que les *sprinklers* des bâtiments se sont déclenchés sous l'effet de la chaleur.

M. Hervé Maurey, président. – Ce n'est pas le sujet !

M. Cyrille Moreau. – Si !

M. Hervé Maurey, président. – On reposera précisément la question après-demain au préfet et au directeur du SDIS.

M. Ronan Dantec. – La question est précise. Le réseau d'assainissement relève bien de la compétence de la métropole.

M. Hervé Maurey, président. – Éventuellement du port ou de la commune, je ne sais pas.

M. Ronan Dantec. – Est-ce que le réseau d'eau de la métropole était prêt à réagir sur un incendie de ce type ?

M. Cyrille Moreau. – C'est à l'État de nous le dire !

M. Ronan Dantec. – Non, c'est à vous !

M. Hervé Maurey, président. – C'est vous qui en avez la responsabilité, qui l'installez, qui l'entretenez...

La question est très claire, et je remercie Ronan Dantec de clarifier mon propos : oui ou non, ce réseau est-il bien calibré par rapport aux normes applicables en matière de défense incendie ?

M. Frédéric Althabe, directeur général des services – Il aurait fallu que l'on prépare plus précisément la question. Sur ce site, la responsabilité relève de l'exploitant. Effectivement, le réseau d'eau n'est pas dimensionné par rapport à ce type d'incendie, qui n'était pas dans les éléments d'analyse de risques de l'État. Les moyens sur site ont été insuffisants, notamment en mousse.

M. Hervé Maurey, président. – Encore une fois, je vous parle de l'extérieur du site et du réseau public de défense incendie. Est-il conforme aux normes ?

M. Frédéric Althabe. – Oui, d'après les informations que j'ai.

M. Hervé Maurey, président. – Monsieur Robert, vous confirmez ?

M. Yvon Robert. – Je n'en sais rien. Je ne me suis jamais occupé de l'eau en particulier sur l'agglomération. Vous le savez, les élus n'ont pas la possibilité d'être sur tous les sujets. Je ne suis président de la métropole que depuis le 1^{er} septembre. Je le répète, je ne sais pas, et la question ne m'a jamais été posée en ces termes sur le site. Le colonel des pompiers m'a affirmé que le problème, c'était la mousse.

M. Hervé Maurey, président. – On l'a noté.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Monsieur le maire, je trouve que vous êtes un excellent avocat de la cause de Lubrizol. Vos propos ont changé de tonalité, ce que vous expliquez par la prise de recul par rapport à l'événement. Lors de la première réunion du conseil municipal après l'incendie, vous aviez parlé de catastrophe nationale. Aujourd'hui, vous ne parlez plus que d'un « accident impressionnant ». Vous annonciez alors que la municipalité allait déposer plainte contre X et que vous souhaitiez créer une plateforme pour regrouper toutes les plaintes. Qu'en est-il aujourd'hui 19 novembre ?

Dans un élan transpartisan, j'en profite pour saluer tous les élus qui ont appelé de leurs vœux une alliance républicaine pour que « les élus soient à la hauteur de cette situation exceptionnelle ». Est-ce à dire que vous n'étiez pas préparés à un tel risque ?

Plus généralement, pensez-vous que nous avons vraiment la culture du risque en France ?

Vous n'êtes pas sans savoir que, dernièrement, le Sénat, dans le cadre du projet de loi Engagement et proximité, a adopté un amendement visant à ce que le préfet transmette sans délai au maire les informations dont il dispose en cas d'activation du système d'alerte aux populations. Est-ce que, d'après vous, cela va dans le bon sens ? Avec le recul, pensez-vous que d'autres réformes sont nécessaires ?

J'avais une question sur les exercices de simulation, mais vous avez abordé le sujet.

M. Yvon Robert. – J'ai effectivement parlé de catastrophe nationale, c'est-à-dire de catastrophe ayant un retentissement national, et je maintiens mes propos.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Vous avez parlé de « catastrophe » : les mots ont un sens !

M. Yvon Robert. – Oui. Je dis aussi : « accident impressionnant ». Le 7 octobre, nous ne disposions pas de tous les éléments d'information et nous ne mesurons pas tout ce qui s'était passé. Parler deux mois après un événement permet d'analyser différemment la situation. Lorsque j'ai utilisé le terme de catastrophe nationale, je ne disposais pas des informations dont je dispose désormais. Aujourd'hui, nous pouvons parler de grave accident, d'accident impressionnant, mais dont les conséquences immédiates ont été essentiellement matérielles.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Vous avez raison de parler de conséquences immédiates : c'est important.

M. Yvon Robert. – La population s'interroge sur les conséquences qu'aura cet accident sur la santé dans quelques années. Je ne suis pas médecin et je n'ai pas de réponse sur le sujet. La crainte de cancers est alimentée par les informations dont les habitants disposent sur l'exposition aux pesticides et à l'amiante. Il faut toutefois préciser qu'il s'agit là d'expositions professionnelles qui se déroulent pendant de longues années. Raisonnablement, je pense que l'exposition à la fumée d'incendie n'est pas comparable à une exposition professionnelle continue de quinze ans à des produits toxiques.

Nous avons déposé plainte contre X huit jours après l'événement, à un moment où nous n'étions pas en mesure d'évaluer ses conséquences. Sur le moment, nous avons proposé à des communes de s'associer à cette plainte, mais seules six ou sept l'ont fait. Mais comme vous le savez, le principal sujet d'intérêt est la cause de cet incendie. Or, personne n'a encore d'information à ce sujet.

La plainte porte sur l'ensemble des risques matériels et l'État nous a demandé d'évaluer et de chiffrer très rapidement tous les dégâts. Le processus d'indemnisation a donc été mis en place. Le plus grand dommage pour notre territoire, c'est la dégradation de l'image de Rouen. Pendant des jours et des semaines, Rouen a été présentée comme une ville où il était devenu quasiment impossible de vivre. Cela constitue incontestablement un préjudice relativement difficile à chiffrer. Il y a un préjudice d'attractivité qui pourrait avoir des conséquences économiques si le tourisme se trouvait durablement affecté par la situation.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Je crois que le Président de la République vous a promis un grand événement au printemps pour réhabiliter votre région.

M. Yvon Robert. – Le Président de la République ne m’a rien promis du tout ! Il a entendu ce problème, mais j’ignore ce qu’il décidera, et je ne pense pas qu’un sommet international sera suffisant pour redorer l’image de la ville.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Après l’accident de 2013, comment étiez-vous préparés à l’éventualité d’un nouvel accident ? Aviez-vous pris des dispositions particulières en termes d’alertes de la population, d’exercices périodiques, de documents d’information ? Aviez-vous des relations différentes avec Lubrizol depuis l’incident de 2013 ?

Sur le secteur de la métropole rouennaise, il y a onze sites classés Seveso, onze en seuil Seveso haut et quatre en seuil Seveso bas. D’autres entreprises sont classées en installation classée pour la protection de l’environnement (ICPE). De nombreuses entreprises sont donc potentiellement dangereuses.

Vous avez dit que trois grands plans de prévention des risques technologiques (PPRT) avaient bénéficié de travaux importants centrés sur la réduction des risques. C’est pour cette raison que seuls 10 % du site de Lubrizol ont été détruits par l’incendie. C’est une bonne chose que les entreprises participent à la réduction du risque, mais la prévention et la gestion des risques sont également importantes.

Considérez-vous que tous les PPRT de la métropole sont à jour en termes de réduction des risques et de prévention ? Ces sites, ces élus de la métropole, ces maires, ces citoyens qui vivent là, échangent-ils entre eux afin d’agir en faveur de la prévention, de la formation et de la gestion des risques éventuels ?

M. Cyrille Moreau. – Nous n’avons pas de culture du risque que ce soit à l’échelle de la population – le président l’a rappelé, la sirène est un outil dépassé quand on n’a pas de culture du risque – ou au niveau des élus. Bien entendu, les maires qui accueillent des sites Seveso ont une sensibilité supérieure. Dans les faits, nous sommes dans une situation d’infantilisation vis-à-vis des services de l’État, qui détiennent le savoir là où nous ne disposons que d’un ou deux collaborateurs qui ont peu de connaissances. Cela rend compliquée la gestion de cette situation.

En matière de prévention, les communes organisent des exercices dans les écoles : tous les deux ou trois ans, un exercice technique est réalisé. En revanche, à l’échelle de la métropole rouennaise, il n’y en a jamais. Pourquoi ? Tout simplement, parce que cela serait très compliqué d’arrêter toute l’activité humaine, une journée entière, une fois par an. J’y serai favorable, mais qui paierait ?

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Y avez-vous déjà réfléchi ?

M. Cyrille Moreau. – Je propose que les entreprises dont l’activité est de nature à entraîner un risque sur le territoire financent les exercices à grande échelle.

En matière de prévention et de risques tectoniques, les Japonais nous ont appris que seul l’entraînement régulier de la population diminuait la peur et permettait à la population d’avoir les bons réflexes. C’est dans ce contexte que l’on peut déployer les bons dispositifs de sécurité.

Concernant la gestion des risques, je ferai trois incises. Une chose m’a étonné : lorsque les pompiers sont arrivés sur le site, ils ignoraient que le toit était en fibrociment. Ils l’ont découvert avec les pictogrammes. Cependant, en comité de suivi, il nous a été précisé

que tous les bâtiments industriels d'avant 1997 étaient en fibrociment. Il y a donc un paradoxe et cette gestion du risque amiante m'étonne.

La gestion du risque technologique lié aux drones est-elle prise en compte dans la gestion des PPRT ? Un entrepôt de produits chimiques n'est pas une centrale nucléaire : il est aisé d'y envoyer un drone avec une bombe thermique. Il faut donc éviter les stocks trop importants qui pourraient être très attractifs pour d'éventuels terroristes. La gestion du risque d'inondation doit également être prise en considération.

Il n'est pas certain que les différents risques soient interconnectés. Dans le dernier arrêté préfectoral, on prend en compte le risque d'inondation parce que le site est en risque faible, mais il ne figurait pas dans les arrêtés précédents. Comment faire pour interconnecter les différentes natures de risque ?

Mme Catherine Morin-Desailly. – Monsieur le président Yvon Robert, vous avez évoqué la communication des élus. Pourriez-vous nous préciser quelles sont, normalement, les modalités d'information des élus *via* le système de gestion de l'alerte locale automatisée (Gala) ? A-t-il fonctionné ? Comment avez-vous, en tant que président de la métropole, informé l'ensemble de vos collègues et eu des contacts dans la journée avec eux ?

Quelle est votre appréciation de la communication préfectorale ainsi que de la communication médias notamment *via* le réseau France Bleu ? Comment améliorer cette communication ? Comment s'est passé le système d'alerte dans les écoles et comment s'est organisée leur non-ouverture sur votre commune ce jour-là ?

M. Yvon Robert. – Le préfet m'a informé à 6 heures du matin. La décision de fermer les écoles des communes directement concernées par le panache a été prise. Pour Rouen, il s'agissait de la rive droite. J'ai considéré – et c'est un des problèmes fondamentaux concernant l'information : savoir qui on informe – qu'il était impossible de faire une distinction entre les écoles de la rive droite et celles de la rive gauche. J'ai donc demandé que la totalité des écoles de la ville de Rouen soit fermée.

Les inspecteurs de l'Éducation nationale ont informé les directeurs d'école, mais aucune consigne destinée à empêcher les personnels de rejoindre les établissements n'a été donnée. J'ai demandé à ce que l'on s'assure de l'accueil des enfants. Moins de dix enfants sont venus dans les écoles de Rouen et ils ont tous pu retourner chez eux dans des conditions de sécurité totale.

Dès 6 heures du matin, l'information circulait sur toutes les radios. Il s'agissait d'une information que tout le monde voyait, car le panache noir se dirigeait vers le nord-est et était visible de la totalité de l'agglomération. Mais le reste de la ville pouvait fonctionner. Pour ma part, j'ai demandé aux personnels de rester là où ils étaient. Le pont Flaubert – élément majeur de la circulation entre les rives nord et sud de Rouen – était fermé et il fallait éviter un encombrement et des complications avec un risque de sur-accident.

Le système Gala fonctionne différemment pour les petites et les grandes villes. Dans les petites villes, c'est un message aux maires. Pour les grandes villes, c'est un message à toute une organisation intérieure. Depuis quatorze ans que je suis maire, c'est le préfet, ou son directeur de cabinet, qui m'appelle personnellement en cas d'accident. Là, le système Gala a envoyé un message à 14 h 50 ; je pense qu'il aurait été utile de l'envoyer avant.

M. Jean-François Husson. – Quels enseignements tirez-vous de ce grave accident industriel ? Avez-vous commencé à travailler avec les collectivités sur la prévention et la sécurité ? Qu'en est-il de l'articulation des compétences dans la chaîne des acteurs entre l'entreprise, l'État, les collectivités et la population ? En outre, quelle est votre appréciation sur l'évaluation des risques ? Quelle appréciation portez-vous sur la chaîne des acteurs, notamment en termes de responsabilité en matière de santé publique et de prévention sanitaire ? Enfin, quelles sont les propositions sur lesquelles vous travaillez ou vos préconisations ?

M. Yvon Robert. – Oui, nous avons commencé à travailler, mais peut-être pas suffisamment. Dans l'immédiat, nous sommes davantage préoccupés par les questions d'indemnisation. Par ailleurs, en matière d'information, il y a des choses à faire. Je suis toutefois extrêmement réservé sur la possibilité de multiplier les exercices, et je rappelle que la question de l'information et de la culture du risque ne concerne pas uniquement la ville de Rouen. Il y a en France, 1 300 Seveso et 2 500 000 personnes qui vivent aux alentours.

Je ne dispose pas d'information particulière sur les autres agglomérations ou communes concernées par le sujet. Il y a vraisemblablement en matière d'information immédiate des choses techniques à envisager. La sirène, lorsqu'elle n'est jamais utilisée, peut être extrêmement inquiétante lors de son déclenchement. Il doit exister des moyens notamment grâce aux smartphones d'informer l'ensemble de la population. Les documents édités par les collectivités pourraient aussi être repensés. Nous vivons une époque où nous sommes surinformés notamment avec les chaînes d'information. Paradoxalement, plus personne ne parvient à distinguer ce qui est important de ce qui ne l'est pas, ni ce qui est vrai de ce qui est probable. Il est donc devenu aujourd'hui difficile d'informer correctement.

M. Jean-Claude Tissot. – J'aborderai trois points. Vous dites ne pas être médecin et ne pas pouvoir porter un jugement sur les risques immédiats et chroniques. Or, dans le même temps, vous dites que l'incendie n'a rien à voir avec un risque de grande ampleur et que nous pourrions ne pas être trop inquiets quant aux risques de cancers. Nous ne portons pas de jugement, mais essayons de comprendre. La défense incendie relève de la compétence pleine et entière des collectivités.

Lors de nos auditions, nous avons appris que l'incendie n'avait pu être maîtrisé que grâce aux bateaux-pompes venus du Havre. J'ai occupé des responsabilités comparables aux vôtres, dans de plus petites communes certes. Aussi, lorsque l'on identifie que le réseau d'eau pour la défense incendie réseau pourrait être insuffisant en cas de crise, comme cela a été le cas pour Lubrizol, ne pourrait-on pas imaginer de conserver à quai un bateau-pompe ?

Comment suivez-vous la gestion du traitement des eaux qui ont servi à éteindre l'incendie ? Ces eaux auraient été récupérées dans une nasse. Il va donc falloir les traiter avant de les rejeter.

D'autres personnes que nous avons auditionnées ont indiqué que les rochers avaient été nettoyés. Les eaux de ruissellement de ces nettoyages ont dû retomber quelque part. Qu'en avez-vous fait ? Comment ont-elles été traitées ou comment imaginez-vous les traiter ?

M. Yvon Robert. – Concernant les risques sur la santé, je ne suis pas particulièrement inquiet. Certes, avec le passage du nuage de fumée, des gens ont eu des nausées, certains sont allés chez le médecin et 200 ou 300 personnes se sont rendues au

Centre hospitalier universitaire. Seules huit personnes ont été hospitalisées et pour une durée inférieure à trois jours.

Il existe toutefois une inquiétude de la population sur le sujet. Personnellement, je pense que cette inquiétude est liée à ce que nous entendons depuis des années, notamment avec la médiatisation des procès, sur les risques de l'amiante et des pesticides. Je le redis : il s'agissait de la découverte tardive de choses qui n'avaient pas été mesurées pendant toute la vie professionnelle. Là, le contexte est différent.

Concernant l'eau, je n'ai jamais entendu parler de réseau public insuffisant dans la métropole – jamais.

M. Jean-Claude Tissot. – C'est pourtant ce qui a été dit par le préfet !

M. Yvon Robert. – Il ne me l'a pas dit. Sur le sujet des PPRT, il appartient aux entreprises d'avoir de l'eau et des réserves suffisantes.

M. Hervé Maurey, président. – Il faut quand même que le réseau public puisse suppléer à la défaillance éventuelle de l'entreprise. Cela ne semble pas avoir été le cas puisque, pendant quatre heures, les pompiers auraient manqué d'eau. Si la Seine n'avait pas été située à proximité, les choses auraient été encore plus dramatiques.

M. Ronan Dantec. – Le décret du 11 octobre 1990 nous oblige à établir un document d'information communal sur les risques majeurs (Dicrim). Le maire établit un document d'information qui recense les mesures de sauvegarde sur le territoire de la commune. Après AZF, la plupart des grandes agglomérations françaises confrontées aux risques ont revu complètement leur procédure Dicrim et ont généralement mis en place des systèmes de permanence beaucoup plus robustes. Je suis donc surpris d'entendre que vous n'avez peut-être qu'un technicien. Dans d'autres agglomérations, il y a une direction des risques, des PC sécurisés et des procédures très précises.

Comme nous avons peu de temps, je vous demanderai, si cela est possible monsieur le président, de nous communiquer par écrit la totalité de votre organisation au niveau communautaire et communal sur la réponse technique des services aux risques. Pouvez-vous aussi nous adresser la liste des évolutions du Dicrim depuis AZF ? Qu'est-ce qui a été fourni à la population ? Quel travail a été fait ? Notre sentiment aujourd'hui, c'est que l'agglomération rouennaise était en retard par rapport aux autres grandes agglomérations françaises sur la question de la gestion du risque.

Plus généralement, une cohabitation entre Lubrizol et l'écoquartier de la ZAC Flaubert vous semble-t-elle encore imaginable ?

M. Hervé Maurey, président. – Je fais évidemment miennes les demandes de transmission par voie écrite des documents formulée par M. Dantec.

M. Yvon Robert. – Je vis depuis des années l'extension urbaine. Elle est la source de nos plus grosses difficultés. Les voitures viennent de loin, 30 ou 40 kilomètres, tous les jours, vers la ville et sont à l'origine de la plus grave pollution. Pour arrêter cette extension qui diminue la surface des terres agricoles et contraint les habitants à des temps de transport invraisemblable, la seule solution serait de réutiliser des lieux qui sont au cœur de la ville. Le quartier Flaubert se trouve à un quart d'heure à pied de la cathédrale de Rouen et au cœur du

réseau de transports en commun. L'étendue du projet du quartier Flaubert a été faite en prenant en compte tous les PPRT, dont ceux de Lubrizol.

Dans notre agglomération, le nombre de personnes proches d'usines Seveso est supérieur au nombre d'habitants que pourrait accueillir à terme le quartier Flaubert. Si un incendie aussi important s'y déclarait, au lieu de 200 000 personnes, seules 5 000 seraient concernées.

De deux choses l'une : soit on considère que tous les sites Seveso en France – et les 2 500 000 personnes qui se trouvent à proximité immédiate – doivent être évacués, soit on considère que l'on peut vivre à proximité de sites industriels. Dans la dernière hypothèse, le quartier Flaubert est l'un des quartiers où il est le plus aisé de construire dans la ville. Il se trouve en effet situé en cœur de ville, à la place d'anciennes usines désaffectées. Ce quartier est délimité, d'un côté, par une avenue desservie par les transports en commun et, de l'autre, par une autoroute urbaine. L'accident de Lubrizol ne remet pas en cause l'existence du quartier, sinon cela remettrait en question l'ensemble de la ville elle-même.

Mme Céline Brulin. – Que pensez-vous de l'heure à laquelle l'alerte *via* les sirènes a été donnée ? Le préfet dit que l'alerte a été donnée à 7 heures et a précisé qu'il souhaitait éviter le risque de panique nocturne. Le retentissement à 7 h 45, lorsque certaines personnes se rendaient sur leur lieu de travail, a toutefois posé quelques problèmes.

Seules douze ou treize communes ont été mises dans la boucle de la gestion de la crise. Or, la métropole en comprend bien davantage et, à la vue de la fumée, un bien plus grand nombre de communes s'est senti impacté.

M. Pascal Martin. – En matière d'établissements recevant du public, les exercices sont prévus par la loi, notamment dans les écoles où un exercice est organisé à l'occasion de chaque rentrée scolaire. Je considère que cette politique, non pas de prévention, mais de prévision, est indispensable. Ces exercices doivent être réalisés à l'initiative des chefs d'établissement ou des chefs d'entreprise. Ce n'est pas à la métropole ou au maire de Petit-Quevilly ou de la ville de Rouen d'organiser ces exercices. C'est essentiel parce que cela permet d'y associer les chefs d'entreprise, qui sont très nombreux sur la métropole rouennaise, le service public d'incendie et de secours et les habitants. C'est l'occasion de protéger, de faire passer quelques messages de réaction immédiate. Je suis favorable à l'organisation d'exercices réguliers par les chefs d'entreprise, en accord avec les maires des communes qui conservent les pouvoirs de police administrative sur leurs territoires.

M. Yvon Robert. – Le système Gala d'information des élus n'a été actionné qu'à 14 h 50. Il aurait été préférable que tous les maires soient prévenus. On voyait ce panache, et toutes les chaînes de télévision et de radio traitaient l'information de manière exhaustive depuis 8 heures du matin. L'action essentielle à ce moment-là est celle des pompiers, qui, sur place, font le nécessaire pour éteindre l'incendie. D'autres informations pertinentes auraient-elles pu être communiquées ? Je n'en suis pas certain. Je n'ai pas entendu beaucoup d'informations utiles hormis que le feu était contenu, que tout était fait pour l'éteindre et que la situation était compliquée vu la grande quantité de matériaux qui brûlait. C'était une journée d'attente.

Dans notre société de surinformation, on explique que l'on ne sait pas, mais qu'il faudrait faire ceci ou cela. Moi, je suis convaincu que c'est l'unité de commandement qui doit dire ce qu'il faut faire. Le préfet aurait dû – il l'a dit et répété – informer plus tôt les maires

par le système Gala. Moi, il m'a informé à 6 heures du matin avec un message qui tenait en deux lignes.

Sur les exercices, il existe des choses dans les écoles, dans certaines entreprises, dans des communes situées à proximité de sites de cette nature. À ma connaissance, à l'échelle des grandes agglomérations, il n'y a aucun exercice organisé.

M. Hervé Maurey, président. – Nous allons devoir nous en tenir là. Je vous rappelle que nous vous avons adressé préalablement à cette audition un questionnaire, que vous semblez découvrir. Nous espérons une réponse écrite. Je vous indique également que d'autres demandes de documents complémentaires ont été formulées au cours de l'audition, notamment par M. Dantec. Nous vous invitons à nous adresser tout document qui pourrait nous être utile dans les semaines qui viennent, notamment sur la question importante du réseau public de sécurité d'incendie et de secours sur la métropole que vous présidez ou sur tout autre sujet qui pourrait être utile à nos travaux. Nous attendrons ces documents avec intérêt. Je vous remercie.

Audition de MM. Éric Herbet, président de la communauté de communes Inter-Caux-Vexin, Alain Lucas, vice-président de la Communauté Bray-Eawy, et Christian Roussel, président de la communauté de communes interrégionale Aumale-Blangy-sur-Bresle

M. Hervé Maurey, président. – Nous poursuivons nos auditions en accueillant ce matin trois représentants de communautés de communes du pays de Bray, zone hors métropole de Rouen impactée par le panache à la suite de l'incendie de l'usine Lubrizol. Nous avons aussi invité les représentants de la communauté de communes des Quatre Rivières qui n'ont pas pu être là ce matin, mais que nous entendrons ultérieurement. Nous accueillons M. Herbet, président de la communauté de communes Inter-Caux-Vexin, M. Lucas, vice-président de la communauté de communes Bray-Eawy, et M. Roussel, président de la communauté de communes interrégionale Aumale-Blangy-sur-Bresle, dont le périmètre déborde sur les Hauts-de-France.

Dès que notre commission d'enquête a été constituée, nous nous sommes rendus à Rouen, car il nous paraissait important d'être sur le terrain, de rencontrer les acteurs de cet accident, aussi bien dans l'entreprise qu'en dehors. Nous avons eu l'occasion de vous rencontrer lors d'une table ronde organisée à la préfecture. Elle réunissait les élus de la métropole, vous-mêmes ainsi que des responsables professionnels et associatifs.

Nous avons souhaité vous entendre plus longuement, car vous aviez manifesté votre mécontentement sur des sujets importants : la gestion de la crise, l'information qui ne vous a pas été diffusée, les dangers encourus par vos communes et vos populations et sur lesquels vous n'avez pas été informés comme vous auriez dû l'être et les fermetures « anarchiques » d'établissements scolaires.

Je vais vous laisser la parole pour une intervention liminaire d'une dizaine de minutes et, ensuite, les rapporteurs et les membres de la commission pourront vous interroger.

M. Éric Herbet, président de la communauté de communes Inter-Caux-Vexin. – Ce fut effectivement une catastrophe hors norme qui a nécessité une

gestion de crise très particulière pour un territoire périurbain en frange nord de la métropole comme le nôtre, avec 64 communes de 300 à 5 000 habitants.

Notre territoire est très impacté, car il est majoritairement composé d'exploitations agricoles ou de productions maraîchères, et nous avons vécu cet accident comme une véritable tragédie. L'impact est très fort pour notre intercommunalité. Au-delà du préjudice environnemental qui est avéré, nous subissons un préjudice d'image et surtout un préjudice de confiance de la part des consommateurs pour nos productions locales. Il y a encore quelques semaines, les filières courtes et les produits bio représentaient un gage de qualité. Désormais, les producteurs locaux et les petites productions particulières sont confrontés à une forme de rejet, c'est assez compliqué à vivre pour un territoire comme le nôtre.

M. Alain Lucas, vice-président de la communauté de Bray-Eawy. – C'est en effet une catastrophe hors norme et les élus ont été avertis assez tardivement par la préfecture. Je crois que nous avons reçu le message transmis par le système Gala le 26 septembre à 14 h 27, alors que l'incendie avait commencé la nuit précédente. Heureusement France Bleu a pu nous informer. Les sirènes n'ont sonné que vers 8 heures. Les enfants et les parents étaient déjà partis à l'école : à un moment où l'on parle de se confiner, cela pose quelques interrogations. J'ai l'impression que nos administrations ne semblent pas suffisamment préparées et les agents suffisamment formés aux réactions qu'il faut avoir dans ce genre de situation.

Cet accident porte atteinte à l'image de notre région. Au niveau de la communauté de communes, nous travaillons sur le tourisme. Quelle image va avoir, désormais, notre région ? Je crois qu'il faut faire évoluer le dispositif, car nos concitoyens s'interrogent. Nous sommes dans une région où il y a sept sites Seveso, avec deux centrales nucléaires. Quelle aurait été la démarche de l'État si l'une des centrales nucléaires avait posé problème ? Il faut réfléchir en amont avec les élus. Ils sont trop souvent laissés sur le bas-côté de la route.

Les élus et la population sont préoccupés par la santé de chacun. Il ne faut pas croire que le nuage de l'incendie était totalement inoffensif. Quel sera le suivi médical ?

Sur le plan écologique, comment les dépôts de suie vont-ils être éliminés des cultures ?

Sur le plan économique, les produits alimentaires de notre région vont être boudés. Quand les agriculteurs et les maraîchers seront-ils indemnisés ? L'avenir de certains d'entre eux semble bien compromis.

Pour accompagner notre nouveau développement touristique, le pays de Bray travaille à la mise en place d'un parc naturel interrégional (PNR) avec les Hauts-de-France. Quel sera son avenir après cette catastrophe et alors que notre région risque d'être boudée ?

Nous menons actuellement une étude de valorisation de nos produits locaux, qui nous a coûté 50 000 euros. Comment les valoriser après cette catastrophe ?

M. Christian Roussel, président de la communauté de communes interrégionale Aumale-Blangy-sur-Bresle. – La communauté de communes Aumale-Blangy-sur-Bresle comprend des communes des Hauts-de-France : cinq d'entre elles sont concernées par l'incendie de Lubrizol et ont été inscrites sur l'arrêté. J'ai rencontré les élus de ces cinq communes et tous avaient été prévenus à 14 heures. Seule la commune de

Critot, située à la limite de l'Oise, avait perçu des suies noires, mais son maire a su prendre ses dispositions. Les élus, malgré leur affolement au départ, ont été disciplinés et nous ont indiqué que l'État les avait bien prévenus.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Je vous remercie pour vos témoignages. Le Gouvernement a annoncé une enquête de santé pour mars 2020. Vous qui avez une proximité avec les populations, pensez-vous que cela correspond à leurs attentes ? L'inquiétude vous semble-t-elle perdurer ? Quel est votre ressenti de terrain sur ce sujet sanitaire ?

M. Éric Herbet. – Nous avons reçu énormément de sollicitations. Durant la situation de crise, nous étions en mairie. À Quincampoix, par exemple, j'ai reçu plus de 38 personnes qui venaient nous interroger sur les impacts et les aspects sanitaires. Les craintes concernaient principalement la qualité de l'eau et celle des produits issus des potagers. Quelques femmes enceintes étaient effrayées et deux d'entre elles ont préféré quitter la région.

J'ai effectivement le sentiment que l'aspect sanitaire a été crucial. Les personnes s'interrogent sur les types de polluants qu'elles ont respirés, sur leurs effets dans la durée et sur l'apparition éventuelle de pathologies. J'ai eu l'occasion de répondre à leurs questions, car je suis directeur de l'eau à la métropole de Rouen.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Les annonces faites par le Gouvernement en matière sanitaire sont-elles de nature à rassurer la population ?

M. Éric Herbet. – Je crains que cela ne suffise pas. Il y a une défiance à l'égard des élus, de la parole publique et politique. Le maire est peut-être moins concerné. Le modeste maire que je suis a pu apaiser certaines situations. Sur le terrain, il me semble qu'il existe un décalage entre ce qui est annoncé par nos dirigeants et ce que vit la population au quotidien.

M. Hervé Maurey, président. – Nous en sommes convaincus. À votre avis, y aurait-il des mesures ou des informations qui permettraient à cette parole publique d'être crue davantage ? Qu'attendent les gens pour ne plus avoir le sentiment qu'on leur raconte des histoires ?

M. Éric Herbet. – Les habitants demandent une information simple, cela ne signifie pas simpliste. Il suffit de leur donner des éléments factuels sur la qualité de l'eau, des sols, des prélèvements. Le 26 septembre au soir, un hélicoptère de la sécurité civile s'est posé sur notre terrain de football pour venir faire des prélèvements. Dès que j'ai eu les résultats des analyses, je les ai communiquées, et cela a calmé le jeu.

Sauf à imaginer la théorie du complot et à remettre en question les analyses produites par l'Agence régionale de santé (ARS) – dans ce cas, il faut vivre sous cloche –, les faits rationnels et les éléments concrets rassurent. La population en a besoin.

M. Hervé Maurey, président. – Lorsque le maire relaie la parole publique, il a alors une crédibilité qu'il n'a pas autrement.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Vous avez parlé d'une « catastrophe hors norme ». Le maire de Rouen, après avoir évoqué, quelques jours après l'incendie, une « catastrophe nationale », parle maintenant d'un « accident impressionnant ».

Saviez-vous que le préfet avait autorisé l'augmentation de stockages sans avoir diligenté une enquête environnementale au préalable ? Enfin, ne faut-il pas voir dans l'assouplissement de la réglementation, avec le développement de l'autocontrôle par les industriels et le relèvement des seuils, la marque d'un affaiblissement de l'État, qui est pourtant responsable de la sécurité, tout comme l'industriel l'est des risques de son usine ?

M. Alain Lucas. – Nous avons appris l'autorisation du préfet bien après, comme beaucoup de personnes. On peut effectivement s'étonner de cette décision. Lorsque j'ai voulu étendre la zone d'activité dans ma commune, on m'a demandé une étude d'impact environnemental, alors que l'extension était inférieure à 10 hectares... J'ai un peu le sentiment qu'il y a deux poids deux mesures. Certaines décisions préfectorales devraient faire l'objet d'une meilleure information. Lorsque quelqu'un fait un feu dans son jardin pour brûler des branches de bois, il arrive que des voisins m'appellent pour s'inquiéter des risques de pollution... Je suis donc surpris que l'on ait délivré cette autorisation sans étude préalable, alors qu'il s'agissait d'un site Seveso, potentiellement à risque, en pleine agglomération...

M. Éric Herbet. – J'ai parlé d'une « catastrophe hors norme » pour signifier le caractère extraordinaire de l'événement. J'avais été très étonné d'entendre le préfet, le 26 septembre, affirmer qu'il ne s'agissait pas d'une pollution aiguë, même s'il est toujours difficile en période de gestion de crise de trouver les termes justes.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Il a dit, en effet, que l'incendie n'était pas létal.

M. Éric Herbet. – Pourtant, il s'agit bien d'un événement extraordinaire, donc hors norme. Nous n'avions pas été informés de l'autorisation d'augmenter la capacité de stockage. Mais en cas de stockage supplémentaire, il faut accroître les moyens de lutte contre les incendies.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Mais on ne peut stocker les mousses anti-incendie très longtemps, car l'émulseur ne se conserve pas. Êtes-vous inquiets pour l'avenir ?

M. Éric Herbet. – Je fais confiance aux autorités et à la parole publique. Pour l'instant, je reste vigilant, mais serein.

Mme Agnès Canayer. – Vous avez été informés de l'incendie à 14 h 25 par le système Gala. Quels contacts avez-vous eu ensuite avec les services de l'État pour connaître les mesures à prendre dans vos communes et savoir quelles informations donner aux habitants ? Comment vous a-t-on accompagnés ?

M. Alain Lucas. – J'ai reçu par mél une petite circulaire précisant les mesures à prendre. Nous l'avons diffusée *via* Facebook ou par le biais de messages SMS, car il n'est pas toujours facile de communiquer dans les petites communes.

M. Éric Herbet. – À titre personnel, je n'ai pas reçu l'information du système Gala, car ma commune faisait partie des treize communes directement concernées. J'ai été appelé à 6 h 41 du matin. Ensuite, toutes les heures, nous sommes allés à la pêche aux informations auprès des services préfectoraux pour savoir s'il fallait prendre des mesures de confinement et savoir que faire avec les animaux dans les exploitations : le jour venait de se lever, la traite venait de s'achever. Par prudence, nous avons d'abord préconisé à la

population de rester chez elle. Le plus compliqué a été d'obtenir des informations précises sur les modes de nettoyage de nos installations : nous aurions spontanément voulu utiliser de l'eau à haute pression, avec des karchers, mais nous avons reçu des informations contradictoires et nous avons dû nettoyer à grande eau et avec des balais, ce qui n'était pas simple dans une commune avec trois écoles et des espaces publics étendus.

M. Pascal Martin. – Tout d'abord, merci, monsieur le président, d'avoir invité trois présidents d'intercommunalités qui ne sont pas, par nature, concernés au quotidien par la gestion d'établissements Seveso. Il était en effet, *a priori*, inimaginable que l'intercommunalité de Christian Roussel, située à 80 kilomètres de Rouen, soit affectée un jour par un incendie dans cette ville !

Rétrospectivement, de quels éléments avez-vous manqué de la part de l'État pour répondre aux interrogations légitimes de vos administrés ?

M. Éric Herbet. – Il me semble qu'en tant que maire j'ai eu suffisamment d'informations. Nous avons été tenus informés régulièrement et je pense que je n'ai pas manqué d'éléments ni de réponses aux questions que j'ai posées, du moins compte tenu du contexte de gestion de crise : dans un tel contexte, il n'est pas concevable qu'à 6 ou 7 heures du matin nous puissions avoir déjà des réponses à toutes les questions. Toutefois, il m'a semblé que l'information avait été peut-être mieux diffusée au niveau des communes que de l'intercommunalité. Mais nous sommes tous élus du même territoire, nous sommes solidaires, et un réseau citoyen s'est vite mis en place pour échanger les informations.

M. Christian Roussel. – Les maires de ma communauté de communes estiment qu'ils ont reçu une bonne information de la préfecture et de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal). Ils observent une crainte de la part de la population sur la transparence au niveau des conséquences environnementales et espèrent qu'un suivi de la qualité de l'eau sera réalisé périodiquement. On s'était aussi organisé au niveau de la communauté de communes. Nous avons, par exemple, récupéré les données des syndicats d'eau pour les transmettre aux maires afin qu'ils puissent informer leurs administrés. Mais il est vrai que nous étions dans un territoire moins directement concerné que mes collègues.

M. Jean-Claude Tissot. – Monsieur Herbet, vous êtes directeur du service de l'eau de la métropole de Rouen : estimez-vous que le système de défense anti-incendie était suffisant ? Serait-il utile d'installer à quai un bateau-pompe pour mieux lutter contre les incendies ? Que sont aussi devenues les eaux utilisées pour éteindre l'incendie et les eaux de lavage des rochers et des berges ?

M. Éric Herbet. – La vocation première d'un réseau d'alimentation en eau est de produire de l'eau potable et de la distribuer ; la lutte contre l'incendie est accessoire, on peut le regretter, mais c'est ainsi. Les demandes et les besoins techniques sont d'ailleurs totalement contradictoires : un réseau d'alimentation en eau publique a besoin d'un débit modéré, avec une pression forte ; à l'inverse, les pompiers ont besoin d'un gros débit, avec une pression faible. Il aurait donc fallu un réseau de très gros calibre pour pouvoir lutter contre ce type d'incendie. Or, la réglementation sanitaire exige que l'eau circule. Un bateau-pompe pourrait être utile, car il pomperait l'eau dans le fleuve. Cela semble un dispositif adapté pour éteindre un feu industriel en centre-ville. J'ajoute que, pour éteindre l'incendie, il a fallu consommer 50 000 mètres cubes d'eau du réseau public, soit l'équivalent de dix poteaux incendie

fonctionnant en simultané ! Les réseaux d'eau de la métropole sont suivis en permanence, 24 heures sur 24. Les relevés montrent que nous n'avons jamais manqué d'eau lors de la crise.

Mme Céline Brulin. – J'ai bien entendu vos réponses sur les informations que vous avez reçues des autorités pendant la crise. Mais qu'en sera-t-il sur la durée ? Les enquêtes de santé vont être menées sur la base de prélèvements dans les sols. Leurs résultats sont attendus pour le 15 janvier. Des prélèvements ont-ils déjà eu lieu sur vos territoires ? Quelles informations avez-vous de la part de l'État et de Santé publique France ? Que se passera-t-il en cas de pollution ?

M. Alain Lucas. – À ma connaissance, aucun prélèvement n'a été effectué sur le territoire de ma commune. Ma commune n'est normalement pas touchée, mais d'autres de la communauté de communes le sont. En tout cas, pour le moment, nous n'avons eu aucune information à ce sujet.

M. Éric Herbet. – Je suis informé, car j'ai été convié dès le début au comité pour la transparence et le dialogue. Il serait souhaitable que nous puissions obtenir pour les analyses de sol le même suivi sanitaire et les mêmes informations que nous avons pour l'eau potable. J'ai compris que les délais seraient plus longs pour les analyses de sol parce qu'il est plus difficile d'extraire les molécules recherchées du sol que de l'eau. J'espère toutefois qu'un suivi sera organisé pendant plusieurs années, afin d'être sûr qu'il n'y a pas eu de pollution.

M. Ronan Dantec. – Si je vous comprends bien, il y a toujours eu de l'eau dans le réseau, mais celui-ci n'est pas dimensionné pour faire face à un incendie de ce type ?

M. Éric Herbet. – Pour distribuer de l'eau potable, on a besoin d'une pression forte, tandis que, pour éteindre un incendie, il faut un débit fort. Cela signifie que, dans un réseau de distribution, les tuyaux doivent être de diamètre modéré parce que l'eau ne peut pas rester dans le réseau pendant plus de 48 heures, délai au-delà duquel elle perd ses qualités organoleptiques et devient non potable ; le réseau d'eau potable doit donc faire circuler rapidement l'eau produite. À l'inverse, les pompiers ont besoin de grandes quantités d'eau, donc de très gros tuyaux. Mais si l'on employait de tels tuyaux dans le réseau d'eau courante, l'eau stagnerait et deviendrait non potable.

M. Ronan Dantec. – Il faut donc en conclure que l'étude de danger concernant l'usine Lubrizol a bien tenu compte du fait que l'état du réseau et des bornes incendie proches ne permettrait pas de répondre à un incendie majeur ?

M. Hervé Maurey, président. – Nous poserons la question au préfet.

M. Éric Herbet. – Sans doute. Nous donnons les informations techniques sur notre réseau d'eau potable, le débit que l'on peut fournir. Au-delà, il appartient à l'industriel de prévoir les bâches à eau pour constituer des réserves d'eau en cas d'incendie. Pour éteindre le feu, il a fallu entre 1 400 et 1 500 mètres cubes à l'heure, soit l'équivalent de plusieurs piscines olympiques ! Le réseau public n'aurait pas pu fournir un tel débit.

M. Ronan Dantec. – Vous avez dit que l'État vous avait fourni les informations globalement de manière satisfaisante, mais, en même temps, vous avez dit aussi que vous aviez passé la matinée à réfléchir à la nécessité d'un éventuel confinement. Il y a donc une petite contradiction : on a l'impression que vous vous êtes sentis seuls à certains moments... Pourtant, selon vous, le préfet vous a informés de manière satisfaisante. Pourriez-vous nous éclairer ?

Ma seconde question concerne le suivi épidémiologique. Il vous importe de pouvoir rassurer les populations. Vous êtes-vous concertés entre intercommunalités, notamment avec la métropole de Rouen, pour définir vos demandes de suivi épidémiologique ?

M. Hervé Maurey, président. – Nous sommes un peu surpris que vous estimiez avoir été suffisamment informés par la préfecture parce que les retours que nous avons eus jusque-là indiquaient plutôt l'inverse.

M. Alain Lucas. – Je pense qu'il y a eu, au démarrage de l'incendie, jusqu'à ce que les sirènes retentissent, un petit retard pour bien informer les élus, car nous n'avons reçu le message qu'à 14 h 27. Ensuite, la préfecture a diffusé des messages, avec quelques petites contradictions, il est vrai... Il est possible que certaines communes, comme celles de la communauté de communes Inter-Caux-Vexin, aient reçu plus d'informations, parce qu'elles faisaient partie d'un réseau, mais tout n'est pas clair à cet égard.

M. Éric Herbet. – En ce qui concerne le suivi épidémiologique, nous avons eu l'occasion de nous concerter et d'échanger entre intercommunalités situées à la frange de la métropole. Dès que nous possédons une information, nous nous la communiquons. Mais nous n'avons pas encore eu de contacts à ce sujet avec la métropole.

M. Daniel Gremillet. – Vous nous avez bien expliqué pourquoi les bornes incendie ne pouvaient que jouer qu'un rôle accessoire dans la lutte contre l'incendie. C'est un point important. Combien de temps faut-il pour que l'eau du réseau puisse être contaminée par des polluants infiltrés dans le sol ? Enfin, on parle beaucoup des points négatifs, mais pourriez-vous nous dire aussi ce qui a bien fonctionné ? Quels points positifs retenir ?

M. Éric Herbet. – Il s'écoule entre 24 et 72 heures entre le moment où l'eau sort de l'usine de production et arrive dans le robinet. Le 26 septembre, nous consommions l'eau produite le 24 ou le 25 septembre. En Normandie et en Seine-Maritime, les aquifères sont relativement peu profonds, mais protégés par des couches de terre ou de limon. L'inertie du sol, c'est-à-dire le délai pour que la goutte d'eau qui tombe sur le sol parvienne dans la nappe phréatique, est de quelques mois ou plusieurs années. Par sécurité, il conviendrait donc de réaliser un suivi de la qualité de l'eau brute avant traitement pendant plusieurs années.

L'eau potable est le bien de consommation le plus contrôlé en France. Chaque jour l'eau est contrôlée et l'eau est parfaitement potable. Dès 6 heures du matin, j'ai reçu une demande de l'Agence régionale de santé (ARS) de confiner les réservoirs d'eau potable, de les placer sous cloche. Il ne pouvait donc plus y avoir de pénétration de suie ni de fumée dans les réservoirs. Je n'évoque pas non plus les canalisations qui sont situées à 1,50 m sous terre ; elles sont sous pression. Il était donc impossible d'avoir une contamination du réseau.

M. Pascal Martin. – Élus, nous sommes habitués à la réglementation qui nous oblige à prévoir de l'eau suffisante pour éteindre un incendie. Il s'agit seulement d'un débit de 60 mètres cubes par heure... Les poteaux d'incendie ne pouvaient pas suffire. Je suis favorable à la présence d'un bateau-pompe, comme il en existe ailleurs, à condition qu'il soit financé par les industriels. Mais quoi qu'il en soit, pour éteindre les feux d'hydrocarbures, il faut utiliser de la mousse et la question des émulseurs reste entière.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie.

La réunion est close à 11 heures.

Mercredi 20 novembre 2019

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur

M. Hervé Maurey, président. – Mes chers collègues, nous recevons aujourd'hui M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur.

Monsieur le ministre, notre commission d'enquête, qui a été créée à l'unanimité des présidents des groupes politiques et des commissions, a un double objectif, à la fois évaluer la gestion de la catastrophe et ses conséquences mais aussi proposer, si nécessaire, des modifications de la réglementation et de la législation applicable aux installations classées. C'est donc à l'aune de ce double objectif que nous vous recevons aujourd'hui.

Monsieur le ministre, vous vous êtes rendu à Rouen le lendemain de la catastrophe. D'autres ministres l'ont fait également. La multiplication de paroles ministérielles qui n'allaient pas toutes dans le même sens a contribué à donner un sentiment de cacophonie et a posé la question de la réalité des affirmations qui étaient avancées. Cela soulève aussi celle de la communication lors d'événements de ce type et, sans doute, de la nécessité de faire en sorte qu'elle soit mieux coordonnée.

Nous aimerions vous entendre sur la gestion des événements dans le cadre de vos compétences ministérielles. Nous nous sommes rendus à Rouen dès la constitution de la commission d'enquête. Nous avons rencontré le préfet, les services de l'État. Nous auditionnerons demain le préfet de région mais, lors de nos entretiens, il nous a semblé que ce dernier avait été bien seul – c'est sans doute lié à la nature de ses fonctions – au moment de prendre les décisions les meilleures possible. L'organisation des centres décisionnels en cas de crise industrielle de ce type ne devrait-elle pas être revue sur ce point afin que le préfet, en pareille situation, puisse s'appuyer sur une structure de conseils dédiée ?

Nous avons également été surpris, lors d'auditions précédentes, de constater que l'instruction gouvernementale du 12 août 2014, relative aux accidents impliquant des installations classées, qui avait été mise en œuvre à la suite d'un précédent incident chez Lubrizol en 2013, est assez méconnue des préfets et demeure en quelque sorte lettre morte. Nous aimerions connaître votre appréciation sur l'application de cette instruction et sur la nécessité éventuelle de la faire évoluer.

Quel est par ailleurs votre sentiment sur les dispositifs d'alerte ? On a du mal à comprendre qu'ils soient si peu adaptés aux nouvelles technologies. La proposition de notre collègue Vogel, qui a suggéré à plusieurs reprises la mise en place d'une diffusion cellulaire (*cell broadcast*), a reçu un accueil mitigé de la part des responsables publics. On en est toujours au système des sirènes.

Enfin, selon un article du journal *Le Parisien* du 9 octobre, Laurent Nunez, secrétaire d'État, a déclaré – je le cite – que « deux ou trois équipages [...] n'étaient pas forcément équipés » au moment de l'intervention. Les forces d'intervention (pompiers, policiers) n'auraient-elles pas dû intervenir ? N'étaient-elles pas bien équipées ?

Certains policiers auraient par ailleurs souffert de problèmes de santé à la suite de leur intervention. Pouvez-vous nous dire ce qu'il en est ?

Je me dois de vous rappeler que tout témoignage mensonger devant une commission d'enquête est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Je vous demande de prêter serment.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Christophe Castaner prête serment.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie.

Vous avez la parole.

M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur. – Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, je voudrais revenir en quelques minutes sur les faits tels que nous les avons vécus et perçus, en disant bien évidemment toute la vérité, mais aussi avec la subjectivité de celui qui n'était pas sur le terrain à ce moment-là, même si je me suis rendu sur place.

Chacun l'a en tête, dans la nuit du 25 au 26 septembre, à Rouen, un incendie important est survenu dans une usine sensible, Lubrizol, qui disposait en son sein de produits chimiques spécialisés liés à son activité, qui est de produire des additifs pour lubrifiants.

C'est un incident grave, un incendie de grande ampleur, qui a mobilisé pendant près de douze heures près de 300 sapeurs-pompiers de Seine-Maritime et des départements voisins. Grâce à l'intervention rapide et efficace du préfet et des sapeurs-pompiers, accompagnés par nos forces de sécurité intérieure en tant que de besoin, le feu a pu être circonscrit le plus rapidement possible. On n'a déploré aucun mort, aucun blessé. C'est une prouesse et un soulagement. Il est important de le rappeler, car c'est aussi la preuve de l'efficacité de notre modèle français d'intervention, d'anticipation et de gestion.

En commençant mon intervention, je pense évidemment aux sapeurs-pompiers qui ont combattu cet incendie. Je veux les saluer, comme l'a fait d'ailleurs le Président de la République lorsqu'il s'est rendu à Rouen, le 30 octobre.

Je pense aussi aux réactions rapides et avisées du préfet et de ses services, même si je ne prétends pas que tout a été parfait. C'est d'ailleurs tout l'intérêt du regard que vous portez sur ce qui s'est passé. Il nous permettra d'être éclairés, de constater des dysfonctionnements s'il y en a eu, et de les corriger. J'ai bien compris que c'est la philosophie qui est la vôtre.

J'insiste sur la mobilisation et les choix qui ont été faits par le préfet, ses services et ses équipes. Je crois que c'est grâce à ces choix et à cette mobilisation qu'un incident qui aurait pu être infiniment plus grave a été évité.

Il n'empêche que je ne veux pas évacuer les questions que vous posez, qui sont parfaitement légitimes. Cela nous a conduits aussi à nous interroger – et nous nous interrogeons encore – sur la gestion de crise, son anticipation, et les suites qui y ont été données. Nous nous posons également des questions sur les responsabilités de l'entreprise, qu'il ne faut pas négliger, et les conséquences que cet incendie a sur la population.

Notre but collectif doit être de comprendre, non de minimiser les choses ou d'effrayer la population. C'est ce à quoi je vais m'employer, en vous livrant le récit précis, tel que j'ai pu le vivre ou tel qu'il m'est remonté.

À 2 heures 42 du matin, le jeudi 26 septembre, un incendie s'est donc déclenché. Étant donné la nature de la crise, et comme c'est habituellement le cas dans ce genre de circonstances, un centre opérationnel départemental a été ouvert à 3 heures 45 du matin. Il s'agit d'un outil de gestion à disposition du préfet en cas d'événement majeur. Celui-ci a permis aussi que le préfet décide, à 5 heures 25, d'activer le plan particulier d'intervention (PPI). Ce dispositif adapté a permis de définir l'organisation des secours face à un incident sur un site représentant une densité particulière pour l'environnement et les populations.

Non, le préfet n'a pas été seul. Il a été accompagné par le Centre opérationnel départemental (COD), par tous les acteurs et tous les services mobilisables dans ces cas-là, mais aussi par la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) et, bien évidemment, par le ministre et son cabinet.

Certains outils d'anticipation et de gestion de crise, comme les PPI, ont également été utilisés. Ils offrent la possibilité de connaître les risques ainsi que la nature des produits susceptibles d'être présents sur le site. Ce sont des informations précieuses, qui ont d'ailleurs permis l'organisation de l'intervention des pompiers, placée sous l'autorité de leur colonel.

Leur intervention s'est déroulée pendant environ douze heures sans discontinuer. À 10 heures 55, le feu était circonscrit. À 13 heures, il était maîtrisé et, à 15 heures, il était éteint.

Par ailleurs, au-delà des SDIS de la zone, la réaction de l'ensemble du ministère a été immédiate. Sous la responsabilité du directeur général de la DGSCGC, nous avons mis en place le Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC), qui a permis de coordonner l'envoi de renforts nationaux, notamment de deux hélicoptères de la sécurité civile, et de moyens en émulseurs issus de cinq départements, que nous avons pu mobiliser très vite.

Un certain nombre d'informations ont circulé concernant des ruptures d'eau dont auraient été victimes les sapeurs-pompiers pendant leur intervention. Il faut préciser que, selon les éléments qui me sont rapportés, une rupture d'eau a effectivement eu lieu chez l'exploitant. Une enquête administrative est en cours pour en comprendre les raisons. Cependant, je dois préciser que, grâce au pompage dans la Seine, il n'y a pas eu de rupture d'eau dans le traitement de l'incendie. Je sais que cette question a été abordée lors de vos auditions, ainsi que la question de la taille des dispositifs de sécurité. C'est un vrai sujet, mais je voudrais tordre le cou à cette rumeur, portée à ma connaissance lorsque j'étais sur place. Dans un premier temps, nous ne disposions que d'un bateau pour réaliser le pompage. Très vite, nous en avons fait venir un deuxième pour disposer d'une solution en cas d'incident.

J'ajoute que nous n'avons manqué à aucun moment de solution moussante et que, très vite, les barrages flottants installés dans le cadre du plan pollution maritime (Polmar), ainsi que j'ai pu le vérifier sur place, ont permis d'empêcher une pollution importante de la Seine, que chacun pouvait craindre et dont les effets auraient été redoutables.

Au total, 11 000 mètres carrés ont été détruits sur 140 000 mètres carrés. Les bâtiments administratifs et les outils de production ont également été préservés. C'est un lourd

bilan, certes, mais je veux saluer ici l'efficacité de ceux qui sont intervenus. La totalité du site pouvait s'embraser. Un suraccident par effet domino, du fait de la proximité d'autres sites industriels, a été évité.

Tout au long de l'incendie, un épais nuage de fumée noire s'est formé et s'est propagé. Il nous est apparu immédiatement que nous devons connaître la nature des particules contenues dans ce nuage et leur éventuelle dangerosité pour les populations. Un réseau de mesures a donc été immédiatement mis en place par les sapeurs-pompiers sur 26 points, dans l'axe de propagation du panache de fumée.

Dès 4 heures 02 du matin, le SDIS a indiqué qu'il était nécessaire de veiller au confinement des personnes fragiles, et notamment de fermer certains établissements scolaires. Les directeurs d'établissements ont été contactés. Dès 5 heures 55 du matin, l'envoi du laboratoire mobile de la sécurité civile a été décidé par la centrale. Celui-ci est situé à Nogent-le-Rotrou. Preuve de l'engagement et de la mobilisation complète du ministère, un autre appareil, détenu par le laboratoire central de la préfecture de police, a été envoyé sur place. Ils sont arrivés dans la matinée, un peu après ma propre venue.

Ces laboratoires mobiles ont procédé à l'analyse des prélèvements réalisés par les sapeurs-pompiers pendant les opérations et ce jusqu'au vendredi. D'autres analyses, que vous avez en tête, se sont poursuivies, mais ne relèvent pas du ministère de l'intérieur. Les résultats ont mis en évidence la présence, dans les fumées de l'incendie, d'hydrocarbures aromatiques polycycliques et de composés organiques volatils et soufrés. Les concentrations de ces composés, présents généralement dans les émissions de gaz d'échappement automobiles, ne dépassaient pas les seuils d'un pic de pollution urbain.

Notre vigilance s'est maintenue, et le préfet a pu compter sur le soutien permanent de tout le ministère. Le COGIC a en particulier renforcé son organisation dans la nuit et l'a maintenu tout au long de la journée, en tant que de besoin, pour accompagner le préfet.

Les zones de défense et de sécurité nord et ouest ont également été sollicitées afin d'évaluer les impacts possibles de l'incendie sur leurs territoires respectifs, dans le souci commun de protection des populations.

Enfin, le COGIC a permis d'assurer la bonne circulation de l'information en interministériel. Je veux également signaler que les sapeurs-pompiers disposaient de moyens de protection adaptés lors de leur intervention et qu'ils bénéficient aujourd'hui d'un suivi sanitaire très rigoureux. C'est également le cas des fonctionnaires de police intervenus dans un rayon de 500 mètres autour du sinistre. Quelques équipages, qui n'étaient pas équipés pour intervenir sur le site, l'ont très vite été grâce à des masques de protection.

J'en viens à la question de l'information des habitants et des élus. Le code de la sécurité intérieure n'impose pas de médias précis pour ces informations. L'idée est simple : il s'agit de laisser au préfet le choix de l'information la plus adaptée et du média le plus adapté. Le préfet a fait le choix d'une information par la radio dès 5 heures 45 du matin, et de ne pas actionner immédiatement les 31 sirènes rouennaises. Je crois que vous lui avez posé la question : j'y reviendrai au besoin pour vous dire ce qui a conduit à ce choix.

Cette décision, je le sais, a pu prêter à débat, mais elle se fonde sur un diagnostic pragmatique de la situation. Pendant les heures qui ont suivi le début de l'incendie, l'important était que les populations restent confinées au maximum. Étant donné l'heure

nocturne, le plus simple était de garder les populations à l'abri chez elles, plutôt que de risquer de créer des mouvements de panique dans toute la ville.

C'est donc un peu avant 8 heures que les deux sirènes les plus proches du site ont été actionnées, permettant de mettre en garde les populations et de confirmer les messages radio déjà transmis au sujet du confinement, qui n'était pas obligatoire, messages plus faciles à interpréter que des sirènes.

Les maires des douze communes concernées par le panache de fumée de 22 kilomètres de long sur 6 à 7 kilomètres de large ont été prévenus dès 7 heures 30 du matin. Plus tard dans la matinée, le préfet a fait le choix d'informer tous les maires du département, d'où ce sentiment pour certains, qui n'étaient pas concernés par le panache de fumée, qu'ils n'avaient pas été tenus au courant en même temps que les autres. Il s'agissait, compte tenu de la direction du nuage, d'un choix assumé par le préfet.

Les maires des communes concernées ont été directement informés dès 3 heures 30 par téléphone. Ceux de la cuvette rouennaise l'ont été ensuite, en fonction de l'orientation du vent, Nord-Est à ce moment.

Un plus tard, à 14 heures 22, Météo France n'étant toujours pas en mesure d'assurer avec certitude la trajectoire du panache de fumée, le préfet a choisi d'informer l'intégralité des maires du département, dans une seconde alerte, plus large, via le dispositif de gestion d'alerte locale automatisée (GALA).

En outre, dès la première journée, le préfet a réalisé cinq conférences de presse afin de viser une information complète et continue de la population.

De mon côté, je me suis rendu sur place le jour même, au moment où le feu n'était pas encore totalement maîtrisé, entre 11 heures 15 et 14 heures 30. J'ai souhaité apporter mon soutien aux forces de sécurité civile et aux populations, mais aussi à l'ensemble des services de l'État, qui étaient mobilisés à la préfecture, notamment pour répondre aux appels téléphoniques et aux demandes face aux légitimes inquiétudes des habitants.

J'ai fait part des premiers résultats d'analyse dont nous disposions, qui étaient rassurants, avant même de me rendre sur place. J'ai néanmoins appelé à la prudence et répété que l'inhalation de fumée présentait par principe des dangers.

Je souhaite également souligner combien cet événement a fait apparaître l'importance prise par les rumeurs et les fausses informations, qui se répandent sur les réseaux sociaux avec beaucoup plus d'efficacité que la parole publique. Je ne parle pas ici de celle des politiques, mais de nos institutions.

Une partie conséquente des informations relayées était erronée, voire inventée, et propice à effrayer les populations.

Toutes ces fantasmagories montrent bien toute la difficulté que nous avons aujourd'hui à communiquer face aux réseaux sociaux. Il est essentiel de rassurer. L'intérêt de votre commission d'enquête est aussi d'établir des préconisations à ce sujet. Je ne veux pas vous dicter vos orientations, mais c'est un sujet particulièrement important.

Je pense à une vidéo où l'on voyait de l'eau noire sortir d'un robinet. Elle a été visionnée plus de 1,5 million de fois. Ce qui est formidable, c'est que cette vidéo n'a

strictement aucun lien avec l'incendie de l'usine Lubrizol. C'est extrêmement instructif pour la façon dont il conviendra, à l'avenir, de gérer la communication de crise.

Cette crise a été gérée en tenant compte des enseignements des accidents passés. Je pense à Sandoz-Bâle en 1987, à Rhône-Poulenc-Roussillon en 1985, à Protex en 1986 et, bien sûr, à AZF en 2001. Ces leçons du passé nous ont permis d'éviter des victimes ou un suraccident.

Néanmoins, le fait que la gestion de crise s'est déroulée dans les règles et que le préfet a pu bénéficier immédiatement de l'appui de tous les services de l'État ne doivent pas nous empêcher de nous appuyer sur notre retour d'expérience. Une mission interinspections va être lancée en ce sens. Elle nous permettra d'examiner ce qui a été fait et ce qui pourrait être amélioré.

La mission interinspections regroupe l'inspection du ministère de l'intérieur et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) du ministère de la transition écologique et solidaire. Comme toujours en pareil cas, nous ne la mobilisons pas à chaud. Elle sera désignée dans deux à trois mois.

Sans préjuger toutefois de ce qui sera dit et de ce que vous proposerez, il est important d'avoir en tête que certaines pistes pourraient être explorées. L'usage de GALA, qui permet d'informer les maires, pourrait être mieux encadré. Les protocoles pourraient être plus précis et fixés aux préfets.

Nous devons aussi envisager des alternatives aux sirènes et des solutions plus adaptées à la société actuelle. Vous avez évoqué, monsieur le président, la réflexion qui est d'ores et déjà engagée au sein du ministère de l'intérieur sur l'utilisation de *cell broadcast*, qui participe de ces solutions.

Mesdames et messieurs les sénateurs, voici en quelques mots une description précise des événements de la nuit du 26 septembre et de la journée qui a suivi.

Je voudrais apporter deux ou trois éléments de réponse à vos questions. La première concerne la circulaire du 12 août 2014. Elle porte sur la gestion post-crise et notamment sur le suivi par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Il revient au ministère de la transition écologique et solidaire de se prononcer sur ce sujet. Son objectif vise à faciliter le recours rapide au réseau d'expertise des DREAL. Les exploitants doivent aussi se doter d'une capacité indépendante pour effectuer les mesures dans l'air en cas d'émission exceptionnelle.

Je voudrais également vous apporter quelques précisions concernant la santé des policiers. Les trois premiers équipages qui sont intervenus ont été déployés très rapidement sur le site, après un appel au 17 reçu à 2 heures 40. Ils étaient présents à 2 heures 43, je crois, et ne portaient pas de masque à ce moment-là, d'où la remarque de Laurent Nunez. Toutefois, ils ne se situaient pas dans le périmètre des fumées et n'y ont donc pas été exposés directement, contrairement aux sapeurs-pompiers, qui étaient eux totalement équipés pour gérer ce type d'incendie.

La police s'est déployée sur dix-sept points, dont trois sur la rive droite de la Seine, à proximité de l'incendie. Les policiers ont été très vite équipés par les pompiers de masques de type FFP2. Comme les pompiers, tous ceux qui ont été mobilisés ont fait l'objet

d'un accompagnement médical : 303 fonctionnaires de police concernés ont consulté le médecin de prévention, 228 bilans biologiques ont été prescrits, 150 résultats sont revenus. Seuls trois comportent des éléments non conformes aux moyennes, mais cela n'implique pas qu'ils soient liés à l'incendie de Lubrizol.

À ma connaissance, et dans le respect du secret médical, aucun fonctionnaire n'a eu un arrêt de travail en lien direct avec cet événement. Il s'est dit d'autres choses, mais je répète qu'aucun fonctionnaire n'a eu besoin d'un arrêt de travail. À ce jour, aucune déclaration de maladie professionnelle en lien avec Lubrizol n'a été enregistrée. Il est bien évidemment important que nous puissions accompagner chacun dans ces démarches.

Tous les sapeurs-pompiers qui ont participé aux opérations ont été dotés, dès le début de l'incendie, des équipements réglementaires de protection. L'ensemble des personnels a fait l'objet d'un suivi médical individualisé, avec un protocole spécifique. Près de 800 ordonnances de soins ont ainsi été délivrées sur place. Un suivi précis des comptes rendus d'examen a été réalisé. Quelques cas, de l'ordre de six, comportent des variations importantes par rapport aux normes. Nous ne savons pas si c'est lié à leur intervention sur le site de Lubrizol. Rien ne permet de l'écarter. Ils seront suivis mensuellement, car il est important que nous puissions répondre à cette dimension.

M. Hervé Maurey, président. – Merci, monsieur le ministre, vous nous avez dit que tout n'était pas parfait, mais votre propos laisse entendre que tout l'était néanmoins ! Nous aurons l'occasion de vous demander des précisions.

Par ailleurs, nous n'avons jamais dit qu'il y avait eu rupture d'eau. Toutefois, le préfet lui-même nous a indiqué que, pendant quatre heures, le débit d'eau avait été relativement faible, ce qui aurait retardé l'extinction de l'incendie. On nous a en revanche parlé d'un manque de mousse...

M. Christophe Castaner, ministre. – Je vous confirme la variation du débit d'eau, mais non la rupture de l'alimentation, que je n'ai d'ailleurs pas entendu évoquer ici.

M. Hervé Maurey, président. – Je préférerais clarifier ce point.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Monsieur le ministre, vous avez pratiquement répondu à toutes nos questions par anticipation. Il en reste cependant, soyez rassuré !

Vous avez parlé d'une intervention rapide et efficace du préfet et employé les mots de « prouesse » et de « satisfaction ». Toutefois, le Livre blanc, en date du 5 novembre, de l'Association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (Amaris) fait état d'une « *communication de crise dépassée, avec des messages contradictoires et flous qui auraient généré la défiance de la population* ». Qu'en pensez-vous ?

Vous avez parlé d'outils d'anticipation. La réglementation a été assouplie depuis quelques années. Ne pensez-vous pas que cet assouplissement, accompagné de l'autocontrôle exercé par les industriels et le relèvement des seuils, constitue une expression élégante pour parler de l'affaïssement de l'État ?

Enfin, le risque zéro n'existe pas, chacun le sait. Pensez-vous que la France fasse cependant tout ce qu'il faut pour s'en rapprocher ?

M. Christophe Castaner, ministre. – J’ai bien relevé que les représentants d’Amaris ont regretté le manque d’articulation et de cohérence entre les PPI et les plans communaux de sauvegarde (PCS), ainsi qu’une faible association des collectivités aux exercices de crise organisés pour les établissements Seveso, considérant les messages comme contradictoires et flous. Ceci leur appartient. Ils peuvent estimer que leur expertise est supérieure à celles des personnes qui étaient sur le terrain, mais il est toujours beaucoup plus facile de commenter que de faire. Le préfet, à qui j’apporte tout mon soutien, était sur place dès le début du sinistre et dans les heures et les jours qui ont suivi pour porter un message. Il est intervenu à cinq reprises dès le premier jour. L’exercice de la communication est toujours difficile. J’étais sur RTL ce jour-là, et j’ai dit la chose suivante : *« Au moment où je vous parle, la situation est maîtrisée »* – je parlais de l’incendie. *« Le panache de fumée fait 22 kilomètres de long sur six kilomètres de large. Comme tout panache de fumée, il porte en soi un certain nombre de particules, un certain nombre de produits qui peuvent être dangereux pour la santé mais, selon les premières analyses qui ont été réalisées dès cette nuit, et qui se sont poursuivies ce matin, il n’y a pas de dangerosité particulière même si, nous le savons, l’inhalation des fumées présentes a sa part de dangerosité. Un véhicule spécial a été déplacé depuis la place parisienne et des études complémentaires sur les particules sont en cours d’examen. Nous aurons des résultats dans les heures qui viennent »*. Je pensais avoir été suffisamment prudent. Une heure et demie après, un débat s’engageait sur LCI sur le thème : *« Peut-on, comme le déclare Christophe Castaner, dire qu’il n’y a aucun danger ? »*. Chacun peut avoir un regard subjectif, mais je ne regrette aucun des mots que j’ai utilisés sur RTL. Je souhaitais éviter de paniquer les gens. On était sur un niveau de pollution équivalent à celui que l’on connaît avec les particules fines, qu’il n’est jamais bon d’inhaler. Je l’ai dit. Cela n’a pas empêché certains de dire que j’avais parlé de ces sujets avec légèreté.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – À l’heure actuelle, on ne connaît cependant pas tous les effets de la combustion de ces 3 000 molécules.

M. Christophe Castaner, ministre. – C’est pourquoi, comme je l’ai dit, comme tout panache de fumée, celui-ci contient un certain nombre de particules et de produits qui peuvent être dangereux pour la santé.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Diriez-vous la même chose aujourd’hui ?

M. Christophe Castaner, ministre. – Un certain nombre d’analyses complémentaires ont été réalisées. Je dirais donc la même chose. Il est important de s’exprimer en fonction des informations que l’on a.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Le danger est-il selon vous écarté ?

M. Christophe Castaner, ministre. – Le danger lié aux fumées est écarté, puisqu’il n’y en a plus, mais les particules demeurent nocives pour la santé. Voilà la réalité. Un incendie n’est jamais bon, surtout de cette ampleur. Toutefois, grâce, aux pompiers et à la gestion des opérations, nous avons évité un risque bien plus grave.

Lorsqu’il s’exprime, le préfet doit, en fonction de l’analyse de risques, dire tout ce qu’il sait et jouer la transparence, ce qu’il a fait. On doit éviter d’alarmer la population et qu’elle ne quitte la ville, avec toutes les difficultés que cela peut induire. Il y a eu plusieurs périmètres, plusieurs niveaux d’information. Tout n’est pas parfait, je l’ai dit dans mon propos

liminaire, mais je tenais à saluer la qualité de l'engagement de celles et ceux qui se sont impliqués.

La question de la simplification est une question qui ne relève pas du ministère de l'intérieur. Je ne me prononcerai donc pas sur ce sujet. Toutefois, les règles d'assouplissement ne se feront pas au détriment de la sécurité. Les DREAL poursuivent leur mission, définissent les modalités de contrôle, leur régularité, mais cela ne relève pas de mon ministère.

Enfin, peut-on considérer que la France fait au mieux ? Nous avons un très haut niveau en matière de sécurité civile. Ce n'est pas le ministre de l'intérieur qui le dit : je n'y suis absolument pour rien. Cela vient de l'ensemble de notre dispositif de sécurité civile et des retours d'expérience (RETEX), parfois dramatiques, qui éclairent le législateur et les différents opérateurs. La preuve a été faite que les expériences passées ont servi. J'en ai donné quelques exemples – la première catastrophe de Lubrizol, AZF, où l'on a déploré un nombre de morts bien trop élevé et des milliers de blessés. Nous devons être aujourd'hui dans une logique de RETEX permanente et améliorer systématiquement ce que nous pouvons.

Le risque zéro est théoriquement atteignable en mettant des niveaux de sécurité de plus en plus élevés. La question se posera un jour de savoir s'il faut garder des sites industriels à proximité des villes françaises. J'ai, comme vous, le souvenir de Bhopal. C'était alors le choix des pays industrialisés de faire produire tout ce qui était dangereux dans des pays en voie de développement. Nous devons assumer nos responsabilités dans leur globalité, protéger les populations et assurer également nos propres usages.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Monsieur le ministre, vous avez dit que l'incendie était de grande ampleur et qu'on pouvait se féliciter de l'intervention des pompiers, qui ont accompli un travail remarquable. Je partage votre avis. Les choses auraient pu être pires, mais je voudrais également rappeler l'action des salariés de Lubrizol, dont certains, qui se trouvaient à l'intérieur de l'usine ont, au péril de leur vie, mis à l'abri des fûts qui, s'ils avaient brûlé, auraient entraîné des conséquences bien plus importantes.

Je désire vous interroger sur le bilan que vous tirez des différents documents de planification conçus pour organiser la gestion des accidents – plan d'opération interne (POI), PPI, plan communal de sauvegarde (PCS). Selon vous, ces outils permettent-ils de réduire efficacement l'exposition aux risques technologiques et leur impact en cas d'accident ? Sont-ils actualisés et opérationnels dans tous les territoires exposés ? Lesquels pourraient être améliorés et comment ?

Par ailleurs, l'information du public sur les risques et les comportements en cas d'accident vous semble-t-elle suffisante ? Quel bilan dressez-vous des différents dispositifs existant en la matière – documents d'information communaux sur les risques majeurs (DICRIM), PCS, etc.

Enfin, même si les sapeurs-pompiers sont depuis quelques années bien mieux équipés, ils sont cependant confrontés à des incendies extrêmement violents qui dégagent des fumées très toxiques. Leur exposition à des maladies professionnelles est-elle reconnue ?

M. Christophe Castaner, ministre. – Cette dernière question doit être posée à chaque fois que nous demandons à des agents publics d'agir, quel que soit leur statut, leur employeur, etc. De la même façon, nous devons veiller à ce que les salariés à qui l'on

demande de s'exposer à des risques soient protégés au mieux. C'est une question de matériel, mais aussi d'examen à long terme.

Une de vos questions porte sur le lien entre les fumées et les maladies chroniques que l'on peut rencontrer chez certains pompiers en fin de carrière. Avec les partenaires sociaux et un certain nombre d'experts scientifiques, nous avons mis en place un groupe de travail pour déterminer les conséquences que peut avoir une insuffisance de protection, que celle-ci remonte à dix ans, à cinq ans, à six mois. Il est nécessaire que nous reconnaissons cette réalité et qu'elle soit prise en compte par les employeurs, quels qu'ils soient. Nous travaillons actuellement ces questions sous l'autorité du directeur général de la sécurité civile et de la gestion de crise.

S'agissant de votre premier point, je m'en veux de ne pas avoir cité les salariés de Lubrizol qui, avec beaucoup de courage, ont pris des risques élevés et ont eu des comportements que l'on peut qualifier d'héroïques. Les sapeurs-pompiers m'ont affirmé, au moment où j'étais sur place, qu'il avait été possible de maîtriser la situation grâce à l'engagement de ces salariés. Les personnels de permanence de l'entreprise ont eux-mêmes évacué l'ensemble des conteneurs sensibles identifiés, alors que l'incendie montait fortement en puissance. Ils ont ainsi évité une catastrophe d'une tout autre ampleur.

C'est aussi le résultat d'un travail d'anticipation. Les documents qui nous permettent de préparer ces interventions sont très larges et très spécifiques lorsqu'il s'agit d'un site Seveso. C'est la connaissance du site et la localisation des produits qui a permis d'organiser l'attaque du feu pour laisser une partie du site brûler et faire en sorte de protéger celle qui présentait un risque supplémentaire. Je ne suis pas convaincu que nous aurions été capables de le faire il y a dix, quinze ou vingt ans.

Notre système progresse fortement. Est-il parfait ? Je suis bien incapable de l'affirmer, et ce serait présomptueux de ma part. Je ne pense pas que ce soit le cas, parce que la perfection n'existe pas face à un incendie ou un risque naturel. Nous devons tous faire au mieux compte tenu des probabilités. Nous construisons aujourd'hui des bâtiments en tenant compte du risque sismique, mais nous savons que nous ne sommes pas forcément armés face à un aléa exceptionnel.

À l'inverse, si nous devions construire en faisant référence à un aléa exceptionnel, nous ne construirions plus dans une grande partie du territoire. Les événements sismiques récents le démontrent, la gestion des crues aussi.

La planification de la gestion de crise d'événements industriels repose sur une triple dimension.

Tout d'abord, les POI sont à la charge de l'exploitant. C'est lui qui doit organiser la réponse interne en cas d'accident. Il existe des discussions sur le fait de savoir si l'incendie a trouvé sa source au sein même du site – ce n'est pas établi au moment où je vous parle. On est là sur une gestion interne du risque.

En second lieu, les PPI organisent quant à eux, sous l'autorité du préfet, la mobilisation et la coordination de tous les acteurs nécessaires à la gestion de crise lorsque celle-ci est susceptible d'avoir un impact sur les populations environnantes. On voit comment nous avons immédiatement mobilisé six SDIS et apporté sur site du matériel qui n'était pas présent.

Enfin, je ne suis pas convaincu que les PCS, qui organisent la réponse de proximité des communes en cas de crise, soient tous parfaits. J'ai été maire pendant seize ans et j'ai porté, en tant que président d'une communauté de communes, les DICRIM et les PCS pour l'ensemble de ces communes. J'ai le souvenir que cela suscitait un désintérêt total des maires, car c'est la communauté de communes qui s'en chargeait.

Ce dispositif à trois niveaux permet cependant la gestion opérationnelle, mais ne constitue pas des plans de prévention des risques. Il faut l'avoir en tête. On est en bout de chaîne.

Les POI sont obligatoires dans tous les sites Seveso seuil haut, comme ici, et leur existence est une condition *sine qua non* de l'autorisation administrative d'exploitation du site industriel.

Les PPI ont pour vocation de préparer les directeurs d'opération à répondre à toutes les situations de crise le mieux possible. On compte 678 établissements Seveso seuil haut. 92 % des PPI sont élaborés à ce jour, 59 plans sont en cours de rédaction, 37 établissements font l'objet de dispenses d'élaboration, comme le prévoit notre réglementation, en application de la directive européenne Seveso III lorsque le danger présenté par l'établissement ne présente aucun enjeu extérieur. Ils font l'objet d'une mise à jour régulière tous les trois ans, et doivent être suivis.

Les PCS constituent une création de la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004. Ils sont portés territorialement et gèrent l'alerte, l'évacuation préventive des personnes et leur mise à l'abri dans les gymnases. Il s'agit d'identifier les endroits où l'on va pouvoir trouver une protection, une douche, de l'eau.

Le rôle de l'État, des préfets et sous-préfets d'arrondissement est d'inciter les maires à mettre les PCS en place et à les tenir à jour. Ayant été maire, je connais la limite du système : nous savons tous que nous n'y portons pas une attention suffisante. J'ai demandé aux préfets ou aux sous-préfets de sensibiliser les maires à ce sujet.

Selon mes informations, 23 % des mairies concernées ne l'ont toujours pas fait. Cela touche parfois des communes qui présentent des risques technologiques. J'aurai l'occasion de demander aux préfets de mettre l'accent sur cette question. J'ai demandé à cette fin qu'une mission de l'Inspection générale de l'administration (IGA) porte sur les PCS.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Il existe peu de culture du risque en France. Il est donc nécessaire de la mettre en œuvre, tant s'agissant des risques naturels que des risques technologiques ou industriels.

M. Hervé Maurey, présent. – Nous sommes tous d'accord sur ce point.

M. Christophe Castaner, ministre. – ... Notamment en matière de gestion des fleuves.

Mme Brigitte Lherbier. – Monsieur le ministre, ma première concerne les produits dangereux que l'on trouve sur les sites classés Seveso. On a parlé des produits stockés, mais ils peuvent aussi faire l'objet d'un transport routier. L'entreprise a-t-elle des éléments spécifiques à signaler au préfet ou au maire concernant ces flux ? Le ministre, par l'intermédiaire du préfet, pourrait-il exiger des précisions concernant les prévisions en matière

de transport ? Le préfet et le maire ont-ils connaissance de la fréquence de ces déplacements et de la dangerosité des produits transportés ?

Ma deuxième question concerne les PCS. J'ai longtemps été adjointe à la sécurité d'une grande ville frontalière du Nord. Il était alors difficile d'exiger que ce PCS, devenu aujourd'hui obligatoire, soit rigoureux. Les PCS sont-ils contrôlés et recensés ? Il n'est pas toujours évident d'obtenir des données précises et fiables. Le ministre pourrait-il donner des consignes quant au contenu des PCS, qui peuvent constituer un élément de prévention, *a fortiori* lorsqu'il s'agit de sites Seveso ?

M. Christophe Castaner, ministre. – Les questions relatives au transport ne relèvent pas du ministère de l'intérieur, mais de celui de la transition écologique et solidaire. Les maires sont informés d'un certain type de transport. Les seuls transports dans lesquels le ministère de l'intérieur est engagé, ce sont ceux dont nous assurons la sécurité, comme les déchets nucléaires, par exemple. Je n'ai pas d'élément de réponse sur ce point.

Concernant le PCS, j'ai partiellement répondu. Une évaluation de leur qualité est réalisée par les services de l'État : 23 % de communes n'en ont pas rédigé. Un guide méthodologique existe également. Chacun sait qu'on les sous-traite généralement à des prestataires privés, qui disposent des outils nécessaires. Sont-ils tous de bonne qualité ? Je n'en sais rien, mais les choses sont nettement mieux gérées en cas de sinistre.

Mme Brigitte Lherbier. – Les produits issus des sites Seveso sont cependant extrêmement dangereux en termes de sécurité publique.

M. Christophe Castaner, ministre. – Je ne dis pas le contraire, mais cette réglementation relève du ministère de la transition écologique et solidaire. Je ne peux donc répondre dans le cadre d'une commission d'enquête. En outre, je ne dispose pas d'élément de réponse à vous fournir. On prétend que le ministre de l'intérieur sait tout, mais on n'est plus à l'époque des « notes blanches ». On est ici en dehors du champ ministériel qui est le mien.

Mme Céline Brulin. – Monsieur le ministre, il me semble que vous faites une confusion entre confinement et mise à l'abri. Il ne s'agit pas de se lancer dans un débat sémantique sans intérêt, mais chacun de ces termes correspond à des règles de sécurité strictes. Il convient d'avoir un retour d'expériences à ce sujet. Le préfet a commis la même erreur.

Vous avez également indiqué qu'un équipage, qui est intervenu à 2 heures 43, n'était pas dans le périmètre des fumées. Or compte tenu de l'heure de déclenchement de l'incendie, il me semble qu'on en savait assez peu sur les conséquences à ce moment-là. Comment devraient donc être équipées les forces de l'ordre qui peuvent être amenées à intervenir sur ce type d'accident et sur d'autres ?

Par ailleurs, beaucoup de maires estiment que l'information circule mieux et de manière plus large pour des alertes météo bien moins graves que cet accident...

Enfin, il me semble que l'État doit jouer un rôle pour impulser une culture du risque ou de la sécurité. Cela ne peut pas être du seul ressort des collectivités, même si elles ont un rôle à jouer. Quelles pourraient être les mesures prises par votre ministère dans ce domaine ?

M. Christophe Castaner, ministre. – Je crois qu’il aurait mieux valu parler de mise à l’abri que de confinement dans le cas d’espèce. Il peut donc être utile de préciser cette définition, parce qu’on peut utiliser le mauvais mot au mauvais moment. Je retiens votre remarque.

Quant aux policiers, j’ai précisé qu’ils n’étaient pas intervenus dans le périmètre du panache de fumée. Qui plus est, les conditions météo ont permis au panache de s’élever assez vite. C’est moi-même qui, dès le matin, ai donné ces indications.

Par ailleurs, le choix du préfet, dans un premier temps, a été d’informer les maires concernés par le panache de fumée. Pour l’avoir survolé, je puis vous dire qu’il était très caractérisé, très contenu. Cela ne veut pas dire que la pollution ne peut pas s’étendre au-delà. Le préfet a ensuite souhaité élargir l’information aux autres maires, d’où le débat.

Assez peu de maires qui ont participé aux réunions et qui se sont exprimés sur ce sujet ont mis en avant le défaut d’information – même si on en parle beaucoup. Cela n’empêche pas qu’il faut améliorer le système. Nous devons agir sur ce point.

Il existe une alerte par automate d’appel. Beaucoup d’élus savent ce dont il s’agit. On reçoit parfois trop de ces alertes et on finit par s’en désintéresser. Ceci a pour effet de déresponsabiliser les auteurs du message. On a tous vécu cette situation.

Il nous faut cependant travailler sur de nouveaux outils afin d’aller plus loin et d’informer toute la population. Vous savez, comme moi, qu’il s’agit toujours d’un exercice extrêmement délicat. Informer la population, c’est aussi accepter de prendre le risque de faire paniquer les gens, d’aggraver les choses. Une appréciation humaine doit être forcément portée à un moment donné. Il est beaucoup plus facile pour un ministre de commenter une situation que pour le préfet ou l’ élu de décider.

Quant à la question du rôle de l’État dans la culture du risque, je partage totalement votre vision. Je ne crois pas que l’État se désintéresse de ce sujet. Toutefois, lorsque l’État insiste pour élaborer les DICRIM ou les PCS, on le trouve trop intrusif. Il nous faut cependant porter ce discours et appréhender au mieux la gestion du risque grâce à la prévention. On me demande parfois d’accepter la modification de tel ou tel plan local d’urbanisme intercommunal (PLUI). Il nous faut réapprendre à vivre avec le risque. L’inquiétude de nos concitoyens s’accroît. Il faut l’avoir en tête. Il en va de même en matière d’insécurité : quand on a un sentiment d’insécurité, on vit dans l’insécurité. Il faut arrêter de chercher à biaiser les chiffres sur ces questions. L’État a un vrai rôle à jouer, avec le maire, dont la parole est généralement plus écoutée que celle de l’État.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je suis conduite à vous contredire, monsieur le ministre, puisque je suis rouennaise et que j’ai vécu ces quatre jours pratiquement non-stop, comme d’autres collègues ici, au contact des maires. Certains ont exprimé un déficit d’information et de communication. La maire de Petit-Quevilly n’a pas été informée, alors que la population entendait des explosions et entassait les enfants dans une voiture pour quitter précipitamment la ville. Le système GALA n’a fonctionné qu’à partir de 14 heures 30, même dans des communes qui se trouvaient sous le panache de fumée.

Notre préfet, qui n’a d’ailleurs pas démérité, a admis que, de ce point de vue, le système d’information pouvait être largement affiné. Ne croyez-vous pas que nous pourrions également améliorer la législation ? C’est en tout cas le sens d’un amendement que j’ai

déposé, voté à l'unanimité au Sénat dans la loi Engagement et proximité, destiné à garantir que les maires soient bien informés. Soutenez-vous, comme le ministre chargé des collectivités territoriales, Sébastien Lecornu, l'idée que l'on peut largement améliorer la législation sur ce point ?

On a accusé les services préfectoraux de ne pas avoir été très performants dans l'information et la communication. Sans porter de jugement, pensez-vous qu'aujourd'hui, révision générale des politiques publiques (RGPP) après révision générale des politiques publiques, nous avons encore suffisamment de personnels dédiés et suffisamment formés dans nos préfetures ? Pouvez-vous nous dire comment le personnel préfectoral est formé à la gestion de la communication de crise, qui est très spécifique ? Quelles sont les procédures ? Comme travaille-t-on ces questions un peu fines ?

Enfin, quelle est votre appréciation de la gestion des médias ? Vous avez beaucoup évoqué les fausses nouvelles. Les habitants s'en remettent aux réseaux sociaux lorsqu'il n'y a pas d'information professionnelle et reconnue. À partir de midi, l'annonce du décès de l'ancien président de la République Jacques Chirac, qui justifiait une communication à la mesure de l'événement, a fait que l'ensemble des chaînes d'information nationale, privées comme publiques, n'ont plus parlé de l'événement. Quelle appréciation portez-vous sur ce point ? Personnellement, je m'en suis ouverte au président du conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

M. Christophe Castaner, ministre. – J'ai expliqué que l'information apportée aux maires dépendait de la situation des communes par rapport au panache de fumée. Cela ne veut pas dire que je le justifie ni que j'estime qu'il n'était pas opportun d'informer les autres maires. Votre question me semble frappée au coin du bon sens. Le préfet a souhaité le faire en deux temps. Il a dû gérer d'autres crises. Peut-être que s'il n'avait eu qu'à gérer la communication, il aurait été plus performant et aurait pu passer les appels lui-même. C'est là toute la difficulté de gérer l'ensemble. Cela signifie qu'il nous faut tirer un enseignement de ce qui s'est passé. Votre question est en soi un appel en ce sens. Déterminer le niveau de l'information est toujours compliqué : on vous fera en effet toujours reproche d'avoir caché quelque chose. L'exercice est très compliqué.

S'agissant de l'appréciation sur la gestion de l'événement par les médias, il est toujours compliqué de maîtriser les médias, dans lesquels j'inclus les réseaux sociaux, qui constituent aujourd'hui une forme de médias et, pour certains, la seule source de communication.

Le préfet, dans ce cas, apprécie quel est le bon média. Il a fait le choix des radios locales, qui sont celles qu'on écoute peut-être le plus le matin. Très vite, les médias nationaux ont relayé l'information.

Un service spécifique de dix-huit personnes est dédié à ces sujets. Les préfets sont également formés à la gestion de crise. Ils sont plus ou moins bons, comme chacune et chacun d'entre nous. L'exercice est difficile, mais vous avez raison : l'information et la communication peuvent être totalement balayées par les réseaux sociaux. C'est un gros problème, parce que certains leur accordent plus de crédit qu'à la parole publique, quelle qu'elle soit.

Le décès du président Jacques Chirac, dont j'ai eu confirmation lorsque j'étais sur place, a tout emporté. Je pense même que cela a joué sur le sentiment d'abandon des habitants

et des élus, qui vivaient un événement dramatique exceptionnel, même s'il n'y a pas eu de mort.

L'amendement dont vous parlez a été voté et a reçu le soutien du Gouvernement. Il a donc le mien. Il ne faut cependant pas penser que la loi puisse tout régler. La loi doit poser le principe de l'information, mais il faut laisser à la personne sur le terrain la responsabilité de sa gestion. Je demande aux préfets d'informer la population et d'expliquer les choses tout au long de l'événement, qu'il s'agisse d'un incendie ou de la gestion de l'ordre public. On a aujourd'hui un système d'information qui a besoin d'être alimenté. S'il n'est pas alimenté par une parole officielle, il s'autoalimente. On peut aujourd'hui dire absolument tout et n'importe quoi sur de grands médias. Il est donc essentiel d'avoir une communication en flux constant sur des éléments factuels. C'est la meilleure façon de contrecarrer les fausses nouvelles.

J'ai suivi les discussions qui avaient lieu sur le groupe Facebook qui s'est constitué à propos de cet événement, et qui a donné lieu à des discussions sur des sujets totalement fantasmés, ne correspondant en rien à la réalité. Lorsque le Premier ministre s'est exprimé sur des sujets factuels, cela n'a quasiment pas alimenté la discussion de ce réseau. Certaines personnes n'ont qu'une source d'information : il s'agit de leurs propres médias sociaux. C'est toute la difficulté qu'on a face à des gens qui n'écoutent pas la radio – d'où les dispositifs qui permettent d'envoyer des textos de façon automatique, voire des appels automatiques.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Il ne faut surtout pas oublier que, dans ce genre d'accident, l'obligation de subir nous donne le droit de savoir.

M. Jean-François Husson. – J'ai eu l'occasion de le dire lors des questions au Gouvernement, la parole des cinq membres du Gouvernement qui se sont déplacés les premiers jours a été selon moi – je ne suis pas le seul à le dire – à la fois contradictoire et intempestive.

Je pense donc qu'il faut une chaîne de commandement et d'exécution à l'image de ce qui se fait dans le domaine de la défense nationale où, un officier s'exprime avec des mots justes, clairs, posés, ce qui n'empêche pas la visite des ministres, qui ne s'expriment d'ailleurs pas toujours. C'est la meilleure manière de considérer que l'information officielle est objective.

Par ailleurs, en termes de prévention et de protection, ne pensez-vous pas qu'il serait utile que les pouvoirs publics se rapprochent des sociétés d'assurance et des mutuelles ? Il n'est en effet pas rare que les dispositifs qu'elles préconisent soient plus draconiens que les normes retenues. De toute évidence, les salariés de Lubrizol ont bénéficié d'un bon plan de formation. On peut penser que leur compagnie d'assurance leur avait fixé des préconisations précises. Je ne veux pas dire qu'il faut légiférer davantage, mais il convient de tirer tous les enseignements de cet événement. La culture du risque s'acquiert par la pratique au sein même des entreprises. Il s'agit de rechercher un équilibre entre la loi et ce qu'on doit laisser à la main des acteurs.

M. Christophe Castaner, ministre. – Le dernier volet ne relève pas du ministère, de l'intérieur, mais je suis d'accord avec vous sur le fait qu'il convient de l'étudier. Je partage votre approche philosophique : il faut que la loi fixe un cadre mais pas forcément des prescriptions à l'ensemble des sites concernés.

Il ne serait pas logique de découvrir qu'une assurance exige plus que l'État pour assurer la sécurité des personnes.

M. Jean-François Husson. – Qu'on le veuille ou non, c'est la prime d'assurance qui réglera les choses.

M. Christophe Castaner, ministre. – C'est pourquoi je pense que nous pourrions garantir ainsi une plus grande protection de nos concitoyens. Le directeur général de la sécurité civile a des contacts réguliers avec les compagnies d'assurance, en particulier la Fédération française de l'assurance, afin d'avoir des approches convergentes en matière de sécurité. Les assurances réfléchissent en termes de préjudice, alors que nous devons quant à nous réfléchir en matière de risques humains, environnementaux, etc.

La question de la communication est quelque peu subjective. Vous avez raison, les ministres s'expriment. Pour ce qui me concerne, beaucoup de gens parlent plus de ce dont je parle que de ma parole elle-même – bien que beaucoup l'interprètent quelque peu. C'est toujours un exercice compliqué. J'ai rappelé précisément les mots que j'avais employés. Si, au moment où la journaliste de RTL m'interroge sur l'incendie, alors qu'il a lieu en direct, je ne réponds pas, on me reprochera de n'avoir pas voulu parler.

Je considère que l'officier du ministère de l'intérieur qui doit parler dans ce cas, c'est le préfet, appuyé par le directeur de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), le directeur du CHU, le colonel des sapeurs-pompiers. C'est la stratégie qui a été la nôtre. Le préfet s'est exprimé cinq fois le premier jour, puis de façon régulière. L'exercice de la parole politique est très difficile, chacun ici le sait, mais le préfet ou l'officier est moins poussé à la faute par les journalistes que le politique. Il est aussi plus dans une approche factuelle. Nous devrions effectivement adopter des temps de réaction plus longs, face à des médias qui, de toute façon, vont hyper-réagir.

Ainsi que je le disais, si vous ne vous exprimez pas, on alimente une machine qui invente une histoire. L'exercice est très compliqué, au-delà du jugement subjectif que vous avez porté sur la qualité des expressions gouvernementale, monsieur le sénateur.

M. Jean-François Husson. – C'est pourtant vérifié !

M. Christophe Castaner, ministre. – Ce n'est en rien vérifié ! C'est votre opinion, qui est totalement subjective – et il est parfaitement légitime qu'elle le soit.

J'ai rappelé les mots que j'avais prononcés. Je sais qu'ils ont été beaucoup commentés, même dans une question d'actualité au Gouvernement, où on a mis en cause mes propos, qui étaient fort éloignés de ce que j'avais pu dire.

M. Pascal Martin. – Monsieur le ministre, j'étais présent pour vous accueillir le jeudi matin, à 11 heures. À cette date, j'exerçais encore les fonctions de président du conseil départemental de la Seine-Maritime. Ce que vous avez dit est exact : il y avait beaucoup de médias. Le décès du président Chirac est venu s'ajouter à l'événement.

Je voudrais insister sur le travail assez exceptionnel accompli par les salariés de Lubrizol et les sapeurs-pompiers. Sans faillir à la doctrine qui leur est enseignée à l'École nationale des officiers de sapeurs-pompiers d'Aix-en-Provence, ces derniers, en moins de 12 heures, ont réussi à éteindre un incendie hors norme.

Vous avez aussi rappelé le rôle du préfet qui, en l'espèce, joue celui de directeur des opérations de secours, accompagné d'un commandant des opérations de secours – le directeur départemental –, qui est là pour le conseiller. Les premières mesures ont été des mesures de bon sens et ont permis d'éviter des blessés et des victimes.

On a tous parlé de l'absence de culture du risque dans un département qui concentre 60 établissements Seveso et dont les deux tiers de la population vit à côté d'entreprises qui, pour la plupart, étaient présentes avant l'agrandissement des villes, en bord de Seine.

En matière d'établissements recevant du public, la législation a prévu l'organisation d'exercices réguliers. Aujourd'hui, il n'existe pas d'exercice obligatoire organisé soit par la puissance publique, soit par les entreprises, associant les maires des communes et la population. Je pense qu'il est urgent de réfléchir à leur création, qui permettrait à la population d'acquiescer les bons réflexes. Ces populations ne connaissent pas la subtilité qui existe entre une mise à l'abri, un confinement et les codes des sirènes. J'en appelle donc à des exercices réguliers obligatoires.

M. Hervé Maurey, président. – J'avoue en toute humilité que je ne sais pourquoi une sirène retentit en pleine nuit ni ce que je dois faire quand cela arrive.

M. Christophe Castaner, ministre. – Le constat qui vient d'être fait est partagé par tous, y compris en matière de qualité de l'engagement. L'incendie a été éteint à 15 heures, à peine 12 heures après le début du sinistre. Compte tenu de sa spécificité, cela relève d'un très haut niveau d'intervention et de coordination. Sur les 276 sapeurs-pompiers, on en comptait 188 du SDIS 76 et une centaine en provenance d'autres départements. Il en va de même des moyens zonaux : ce sont 26 kilomètres de tuyaux qui ont permis de sécuriser l'alimentation en eau depuis la Seine. Par ailleurs, 50 engins lourds ont été mobilisés. Il est toujours plus difficile de coordonner des SDIS et des matériaux différents, et cela a été fait de façon remarquable.

S'agissant plus globalement de la question de la prévention et de la gestion du risque, notre culture est insuffisante. La remarque du président Maurey confirme ce que nous pensons tous. Il existe des journées dites « à la japonaise » en matière de préparation de gestion de sinistres. C'est un pays qui a une culture du risque nettement plus développée que la nôtre. On prépare les élèves, les adultes, etc.

Les sites industriels à risque situés en milieu urbain étaient généralement là auparavant. L'acceptabilité est une question politique que l'on peut se poser. Je pense qu'il faut adapter les différentes modalités de gestion de l'alerte, de communication et de préparation, ce que nous ne faisons pas assez. Cela fait partie des enseignements que nous devons tirer de l'événement. Peut-être ceci figurera-t-il dans vos préconisations.

Des exercices réguliers sont réalisés. Le sont-ils à un assez bon niveau ou avec une fréquence suffisante ? Je ne veux pas me prononcer. Je n'en suis pas sûr. Ils sont entrepris par l'entreprise, généralement sur le site Seveso, en lien avec les sapeurs-pompiers. Ces exercices ont lieu régulièrement, *a minima* une fois par an. Peut-être faut-il les renforcer.

Il faut trouver ce point d'équilibre sans vitrifier les territoires ni obliger les populations à aller travailler ailleurs, surtout dans un département industriel comme le vôtre. Cela peut et doit s'améliorer avec des dispositions plus adaptées prenant en compte les

spécificités du territoire. Un département comme le vôtre possède la culture du risque industriel. Dans les Alpes, on recense deux sites classés Seveso, dont un à Sisteron, mais on n'a pas cette culture. On est davantage habitué à entendre parler des attaques de loups sur les ovins. C'est un travail que l'on doit conforter.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Vous avez raison de rappeler que, dans ce domaine, on manque de mémoire. Celle-ci remonte à moins de vingt ans, à condition qu'il y ait eu des morts !

Cela dit, on a tous oublié les propos d'Haroun Tazieff, qui signalait des risques du côté de Nice et dans la vallée du Rhône, ce qui ne nous a pas empêchés d'y construire un certain nombre d'industries, voire de centrales nucléaires, en oubliant ces analyses scientifiques.

La communication a certes été sur la sellette. Si j'avais entendu vos propos à ce moment, j'aurais pu les interpréter de deux façons. Tout compte fait, cet accident industriel a constitué un exercice en vraie grandeur. Pour vous, qu'est-ce qui a bien fonctionné sur la forme et sur le fond dans cette communication de crise et qu'est ce qui a péché ?

Quand on établit un plan de prévention industriel, même si l'exercice n'est pas facile, ne faut-il pas prévoir en même temps le plan de communication, tant sur la forme que sur le fond ? Vous avez insisté sur l'importance des mots. Je ne suis pas persuadé que c'est lorsqu'on est au feu qu'on a le temps d'y réfléchir.

Qui doit porter cette communication ? Doit-elle toujours être dispensée par un ministre, un préfet ou quelqu'un d'autre, suivant la situation à laquelle on est confronté ?

Ne faut-il pas rendre obligatoire un exercice associant l'ensemble de la population qui peut être confrontée au problème ? Je mesure toutefois la difficulté que cela peut représenter pour un département comme le Rhône, dont je suis élu, qui compte 31 sites Seveso, mais ces exercices ne constituent-ils pas le meilleur moyen de développer l'esprit de résilience chez nos concitoyens ?

M. Christophe Castaner, ministre. – Je crois en effet qu'il faut associer l'ensemble de la population à ces exercices et ne pas négliger l'alerte. On a tous entendu la sirène dans un bâtiment public et attendu que cela passe. Cela fait donc partie de nos apprentissages. Associer l'ensemble de la population à l'exercice est une façon de prendre conscience du risque. Si on le fait dans le Rhône à propos du risque nucléaire, ou en Seine-Maritime à propos du risque industriel, c'est bien parce que le risque existe. Je pense que cela contribue à la culture du risque.

Qu'est-ce qui a fonctionné et qu'est-ce qui n'a pas fonctionné ? Sans affirmer que tout était parfait, la gestion de l'incendie à tous les niveaux a été de très bonne qualité. Le RETEX pourra recenser les fragilités.

J'insiste sur le fait que le commentaire est toujours plus facile que l'action, mais la décision que l'on prend sur l'instant est certainement la bonne.

En matière de gestion de l'incendie, le ministère de l'intérieur et les SDIS ont été plutôt bons. Qu'est-ce qui n'a pas fonctionné ? *A posteriori*, on se rend compte que la communication n'a pas permis de rassurer la population. Bien malin celui qui pourrait dire ce

qu'il aurait fallu faire. Je l'ai dit, le décès du président Jacques Chirac est un élément déterminant.

Je crois quand même que le préfet a agi au meilleur niveau. Si tout n'a pas été parfait dans sa communication, dans la mienne ou dans celle des ministres, chacun s'est engagé. Le préfet a fait un travail remarquable sur ce sujet, je l'ai déjà dit et je le répète devant vous.

En matière de communication, l'exercice est toujours difficile, mais il faut dire ce que l'on sait et l'assumer, en ayant en tête que cela peut être interprété. Il faut également oser dire ce que l'on ne sait pas. Si un préfet dit qu'il ignore quelque chose, on lui reprochera de vouloir cacher des éléments. Ce n'est donc pas simple. Dans la gestion des crises importantes, c'est l'administration centrale qui met son soutien technique à la disposition des préfets. Le Premier ministre et moi-même avons demandé au préfet de parler et de jouer la transparence la plus totale, ce qu'il a fait, comme tous les autres opérateurs, mais certains pensent encore que l'on a caché certaines choses.

Enfin, aujourd'hui, dans la hiérarchisation des risques, c'est le risque terroriste qui est le plus appréhendé par nos services. Le risque d'incendie, d'explosion, le risque naturel le sont beaucoup moins. Or il nous faut vivre avec la conscience de risques multiples. C'est lourd, mais nécessaire.

M. Jean-Claude Tissot. – Monsieur le ministre, vous nous avez dit qu'il n'y avait pas eu de rupture dans l'approvisionnement en eau destiné à éteindre l'incendie. Il faudra qu'on se penche sur les auditions précédentes, car il me semble qu'on nous a dit le contraire...

Par ailleurs, le bateau-pompe dont vous avez parlé était-il à quai ? Les éléments destinés au mini-plan Polmar étaient-ils à la disposition des services ou ont-ils été mis en place après coup ? Cela signifie que des eaux polluées ont pu se déverser dans la Seine. À partir de quel moment l'eau, dont celle qui a servi à nettoyer les rochers, a-t-elle été stockée dans une darse ?

M. Christophe Castaner, ministre. – D'après mes souvenirs, les deux bateaux ont été acheminés depuis Le Havre. On va le vérifier et on vous fournira la précision. Il n'y en avait qu'un au moment où je suis arrivé. Le second est venu du Havre, pour pallier une éventuelle défaillance du premier. Je pense que les deux ont été acheminés depuis le même endroit. On vous le précisera dès demain.

Concernant la darse, l'eau n'y était pas encore arrivée lorsque j'étais présent sur place. Je ne dis pas qu'il n'y a pas eu ensuite d'écoulements. De toute façon, la pollution a atteint le sol et la Seine. C'est assez logique, hélas. Quand je suis arrivé sur place, la darse n'était pas polluée, mais le matériel du plan Polmar n'était pas encore en place. J'ai vérifié que le plan Polmar avait bien été actionné. C'était le cas. Le matériel est arrivé assez peu de temps après et a été installé, de sorte que si la darse avait été polluée, nous protégeons le lien entre la darse et la Seine. Aurait-elle été protégée à 100 %, je n'en suis pas sûr, je préfère être honnête. Le plan Polmar est assez efficace. Il a été déployé avant qu'apparaissent des pollutions manifestes sur la Seine. Elles n'ont pas été relevées selon les informations qui sont en ma possession.

Un affaiblissement du débit a eu lieu entre 4 heures 15 et 5 heures du matin. Certains médias avaient évoqué « *une rupture d'alimentation en eau et en mousse lors de l'intervention des pompiers* ». J'ai précisé que ce n'était pas le cas.

Les informations en ma possession sont plutôt rassurantes s'agissant de la pollution de la darse. À 11 heures 30, le plan Polmar n'était pas encore déployé. Il l'a été dans la foulée.

Mme Pascale Gruny. – Monsieur le ministre, je suis élue de l'Aisne. À dire vrai, les informations ont manqué dans les Hauts-de-France. La population, aujourd'hui encore, considère le nuage comme celui de Tchernobyl. C'est la pluie qui a apporté certaines substances à certains endroits. Dans les communes où il n'a pas plu, le nuage est passé. Une commune est touchée, entre deux autres qui ne le sont pas. Ma propre maison n'a rien eu, contrairement à celles situées à 600 mètres.

Les maires n'ont pas été informés. Quelques-uns m'ont envoyé des messages en me demandant si leur commune était concernée ou non. Ils n'ont donc pas eu d'information et n'ont pu tenir la population au courant. On m'a même posé la question de savoir si l'on pouvait continuer à consommer les légumes du jardin.

On a demandé aux agriculteurs de ne pas arracher les betteraves ni les pommes de terre, puis on leur a ensuite donné l'autorisation, à condition de les laisser en silos. Tout le monde n'en a pas été informé. Je ne pense pas que cela ait d'incidence sur la santé, mais on doit aujourd'hui tirer toutes les conséquences de l'événement.

Est-il possible d'avoir régulièrement communication de la liste des agences et des scientifiques qui peuvent fournir une information fiable ? Chacun sort en effet un expert ou un scientifique de son chapeau. Nous sommes un peu perdus.

M. Christophe Castaner, ministre. – Il est très difficile de déterminer les agences scientifiques compétentes et reconnues. Quand le préfet ou un représentant de l'État se prononce, il faut que ce soit sur des certitudes scientifiques. Je n'évoquerai pas les différentes agences, d'autant que le spectre est assez large. Vous citiez tout à l'heure, monsieur le président, des personnes parfaitement compétentes qui ne portent pas forcément sur le sujet le même regard que nous.

S'agissant de l'information, Tchernobyl a représenté 200 000 personnes immédiatement évacuées, 35 000 décès reconnus par les autorités et, selon ce que l'on peut lire, 150 000 morts parmi les liquidateurs intervenus sur le site. On n'est pas dans les mêmes proportions. À l'époque, on nous avait dit que le nuage s'était arrêté à la frontière française – on s'en souvient à peu près tous – et on l'a cru parce que c'était une information officielle. Le rapport à l'information est aujourd'hui différent. Cette information ne tiendrait à présent pas trois secondes. C'est une bonne chose, mais elle est remplacée par les formes dont on a parlé tout à l'heure.

Concernant l'effet frontière, des communes qui n'étaient pas dans le département, mais sur le chemin du panache, ont été informées. D'autres, dans le département, n'ont pas été informées parce qu'elles n'étaient pas sur le passage du nuage. Ainsi qu'on le disait, il faut élargir l'information et aller bien au-delà. C'est pourquoi les préfets de zone ont été informés.

La météorologie nationale ne nous avait pas donné tous les éléments de lecture permettant de déclencher les bonnes alertes au bon endroit. Nous y travaillons.

Il ne m'appartient pas de répondre aux questions agricoles. Le préfet a levé les interdictions, après les avoir posées au nom du principe de précaution. Je pense qu'il était nécessaire de le faire, malgré le coût que cela a représenté pour les producteurs. L'ANSES a levé tous les doutes le 14 octobre pour les produits laitiers et le 18 octobre pour les autres.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Monsieur le ministre, les coûts de fonctionnement et d'équipement des SDIS sont uniquement supportés par les collectivités territoriales. Ces coûts explosent avec le temps. J'imagine que l'on doit mener une réflexion sur les besoins des SDIS dans les départements où les sites Seveso sont nombreux.

Nombre de communautés de communes se demandent si elles ne vont pas rendre cette compétence aux communes, ne pouvant presque plus l'exercer, eu égard aux contraintes budgétaires qu'elles ont par ailleurs.

Il serait logique que les entreprises qui génèrent des risques participent au financement des SDIS.

M. Christophe Castaner, ministre. – L'État reverse aux SDIS plus d'un milliard d'euros de taxes chaque année. Cette compétence, décentralisée il y a plusieurs années, connaît des tensions financières. Pour autant, personne ne demande à ma connaissance qu'on la nationalise à nouveau. Je ne suis pas sûr que ce soit la bonne réponse.

Au fil des années, l'État se concentre sur les moyens complémentaires, entre autres dans le secteur aérien. Nous avons accueilli cette année le premier Dash d'intervention sur un total de six. Il s'agit d'un investissement de 380 millions d'euros, directement porté par le ministère de l'intérieur. Les moyens de la sécurité civile peuvent également être confortés grâce à nos militaires, qui interviennent dans ces dispositifs.

Des moyens nationaux spécifiques sont par ailleurs déployés en vue de la gestion des crises rares, avec un portefeuille de moyens projetés. De véritables inégalités territoriales subsistent toutefois. Vous le vivez sur vos territoires : telle commune, plus riche que sa voisine, n'accorde pas les mêmes moyens aux enfants des maternelles et des écoles primaires. Il en va de même pour les départements et les régions. Il existe de vraies différences entre les territoires, conséquence de la décentralisation.

S'agissant des pompiers, la décentralisation a cependant permis une amélioration du niveau d'équipement et d'intervention des sapeurs-pompiers, tant professionnels que volontaires. Ceci représente environ 5 % des départements, ce qui est significatif. Compte tenu des augmentations et des sollicitations, il nous faut agir sur ces questions. Nous le faisons notamment à travers les services d'urgence aux personnes, afin d'essayer de faire baisser la pression, ce qui représente un coût supplémentaire. Le vieillissement de la population y contribue – mais nous sortons là du sujet.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Que pensez-vous de l'idée de faire participer les entreprises ?

M. Christophe Castaner, ministre. – Elles participent à hauteur d'un milliard d'euros, à travers les taxes sur les assurances, qui viennent financer les SDIS. Les entreprises

sont fortement contributives. Dans le cas de Lubrizol, les moyens privés des entreprises sur place ont également contribué à l'efficacité de l'intervention.

La question de la contribution financière des entreprises relève de discussions fiscales. Il s'agit toutefois d'une taxe supplémentaire. Or le Gouvernement ne souhaite pas créer de taxes supplémentaires sur les entreprises ni sur les particuliers préférant plutôt baisser la charge fiscale destinée à la dépense publique.

La prise en charge de coûts induits par l'activité d'une entreprise ne me choque pas, mais la stratégie actuelle est plutôt de les obliger à s'équiper suffisamment. Dans le cas de Lubrizol, c'est ce qui a contribué à maîtriser l'incendie. Les moyens privés ont également permis d'être plus efficace. Ils provenaient de Total, Borealis, ExxonMobil, Rubis Terminal, Sim Le Havre, Carré et de DRPC.

M. Pascal Martin. – Obliger les entreprises classées Seveso à renforcer leurs moyens internes est une très bonne initiative. Plus un incendie est traité rapidement, moins les conséquences sont importantes.

Un SDIS d'Île-de-France a passé une convention avec une société d'autoroute pour qu'elle prenne en charge du matériel destiné à intervenir sous un tunnel. On ne peut totalement écarter ces solutions.

M. Christophe Castaner, ministre. – Je ne puis qu'acquiescer à l'idée d'intégrer les moyens privés dans les moyens de lutte contre les sinistres. Je l'ai d'ailleurs dit dans mon propos liminaire.

Mon sentiment est que la société Lubrizol s'est montrée responsable tout au long de l'intervention comme dans l'accompagnement. Même si personne ne l'a fait ici, il est trop facile de faire un procès à l'entreprise. Elle doit maintenant assumer sa responsabilité financière par rapport à ce qui s'est passé.

Plus globalement, dès lors que les activités du privé font courir un risque public, il est normal que les entreprises contribuent au financement des moyens de lutte contre ce risque.

M. Hervé Maurey, président. – J'ai dit que le préfet s'était senti un peu seul. Vous m'avez repris en disant qu'il avait bénéficié de l'accompagnement de la Direction générale de la sécurité civile. Existe-t-il une cellule qui permette à un préfet d'obtenir une assistance 24 heures sur 24 ?

M. Christophe Castaner, ministre. – Un suivi interministériel avec réunions quotidiennes a été mis en place dans les heures qui ont suivi afin d'alimenter la coordination. Le directeur général ici présent peut, si vous l'y autorisez, vous dire précisément comment les moyens de la DGSCGC ont été mobilisés.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Alain Thirion prête serment.

M. Alain Thirion, directeur général de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises. – Lorsqu'une crise de ce type éclate, l'information est relayée extrêmement rapidement au niveau national par l'intermédiaire du COGIC. Le directeur du SDIS délivre également au préfet une information étroite. Lorsque que les

moyens locaux mobilisés ne suffisent plus, il faut faire appel aux autres SDIS – on en a mobilisé jusqu'à cinq –, ou à des moyens en dehors de la zone, voire nationaux.

Le ministre a rappelé que ceux qui ont été sollicités ont permis d'éviter les ruptures capacitaires de mousse et d'un certain nombre d'équipements, notamment le véhicule de détection, d'identification et de prélèvement (VDIP), venu de Nogent-le-Rotrou, qui a très rapidement permis de fournir une analyse de l'air.

M. Hervé Maurey, président. – En pareilles circonstances, le préfet doit prendre des décisions très rapides : est-il vraiment seul ou peut-il consulter quelqu'un pour l'aider dans sa prise de décision ?

M. Alain Thirion. – Vous aurez l'occasion d'en parler demain avec lui. Il consulte d'abord ses services locaux, et détermine une stratégie d'intervention en fonction du PPI et des documents dont il dispose, principalement avec le directeur du SDIS, mais pas uniquement. Il peut y avoir des mesures à prendre au regard de l'impact que cela peut avoir en matière de circulation ou de sécurité.

Un relais peut exister dans un deuxième temps, puisque le dispositif qui permet de mobiliser la zone et les moyens nationaux se fait en soutien de ce qui est fait localement.

C'est bien entendu le préfet qui décide seul des opérations et détermine la stratégie, sur la base des documents qui ont été préparés. Ce dispositif d'appui et la montée en puissance des moyens permettent d'éviter les ruptures capacitaires.

M. Christophe Castaner, ministre. – Cette maison a une capacité de gestion des crises assez remarquable et apporte son appui à celui qui décide. Le préfet a le numéro de portable du ministre, du directeur de cabinet, du directeur général, et n'hésite pas à multiplier les appels. Dans un tel cas, tout le monde se met à sa disposition.

La difficulté vient du fait que beaucoup de choses reposent sur un seul homme, qui doit coordonner l'ensemble. Dans le cas d'espèce, le préfet avait toutes les qualités pour ce faire, et je crois qu'il en a fait la démonstration.

Si je considère que la gestion de la crise a été un succès opérationnel, Les choses sont perfectibles, et il nous faut nous poser un certain nombre de questions.

Mon sentiment est que la gestion de ces sinistres dans les grands pôles urbains nécessite un changement d'époque, notamment en matière de communication et d'information. Vous avez évoqué l'utilisation de *cell broadcast* ou d'autres supports de ce type : je pense que c'est indispensable.

Il nous faut aussi changer de manière de communiquer. On voit bien qu'un système peut s'emballer. Certaines informations qui ont circulé sont complètement folles.

Je pense aussi qu'il nous appartient d'augmenter le niveau d'exigence vis-à-vis des exploitants, notamment quant à leur capacité interne à gérer les incendies.

Vos travaux pourront peut-être nous éclairer sur ces points.

M. Hervé Maurey, président. – Merci beaucoup, monsieur le ministre.

Nous vous avons adressé un questionnaire. Nous souhaiterions recevoir des réponses écrites et toute autre information que vous jugeriez utile, voire des propositions d'amélioration.

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

La réunion est close à 18 h 25.

Jeudi 21 novembre 2019

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Audition de M. Pierre-André Durand, Préfet de la région Normandie, Préfet de la Seine-Maritime

M. Hervé Maurey, président. – Nous accueillons aujourd'hui M. Pierre-André Durand, préfet de la région Normandie et préfet de la Seine-Maritime. Il y a deux mois presque jour pour jour, vous avez eu à gérer un accident industriel majeur, celui de l'incendie de l'usine Lubrizol. L'incendie a été rapidement maîtrisé et nous tenons à vous en féliciter. Lorsque notre commission d'enquête s'est rendue à Rouen, nous avons pu apprécier à quel point vous avez eu à prendre des mesures difficiles, rapides et efficaces. Le feu a été rapidement maîtrisé ; en revanche, la taille du panache de fumée, sa dispersion jusque dans les Hauts-de-France et la persistance d'une odeur d'hydrocarbures dans l'agglomération rouennaise pendant plusieurs semaines ont engendré un sentiment d'inquiétude dans la population quant aux conséquences sanitaires, notamment à long terme, de cette catastrophe. Vous avez eu l'occasion, lorsque vous nous avez accueillis à Rouen le 24 octobre dernier, de nous présenter de manière détaillée le déroulement de la gestion de crise, il ne sera pas nécessairement utile d'y revenir, sauf peut-être pour répondre aux quelques collègues qui n'auraient pas été présents à Rouen.

Chacun reconnaît le bon déroulement des opérations, mais plusieurs questions se posent, notamment sur la question de l'information des élus, sur les conditions dans lesquelles l'alerte a été donnée, sur les conditions dans lesquelles les transports publics ont pu circuler le matin, mais pas l'après-midi ou sur les conditions d'ouverture des établissements scolaires.

Nous nous interrogeons également sur l'application de l'instruction ministérielle du 12 août 2014 relative à la gestion des situations incidentelles ou accidentelles impliquant des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Nous en avons parlé avec Mme Delphine Batho, ancienne ministre de l'environnement, qui avait souhaité être auditionnée par notre commission d'enquête. Vous avez déclaré devant la mission d'information de l'Assemblée nationale que vous n'aviez pas eu le temps de prendre connaissance de cette instruction.

M. Pierre-André Durand, préfet de la région Normandie, préfet de la Seine-Maritime. – Seulement du rapport d'inspection de 2013.

M. Hervé Maurey, président. – Vous allez pouvoir nous préciser les choses, car nous étions quelque peu étonnés qu'un préfet chevronné tel que vous l'êtes, ayant de surcroît

été en poste dans des départements comportant des sites Seveso, n'ait pas eu connaissance de cette instruction ministérielle de 2014.

Vous évoquerez sans doute la question de l'information ; les dispositifs utilisés sont sans doute d'un autre temps, et il est regrettable que le système de *cell broadcast* n'ait pas été mis en œuvre jusqu'à présent, alors qu'il s'agit d'une proposition évoquée depuis plusieurs années, notamment ici au Sénat, par notre collègue Jean-Pierre Vogel, dans un rapport de 2017.

Le dernier point sur lequel je vous demanderai de revenir, c'est la question du manque d'eau. Vous avez attiré notre attention, lorsque nous sommes venus à Rouen, sur le fait que, pendant quatre heures, le débit d'eau a été insuffisant. L'incendie aurait pu être maîtrisé dans des délais encore plus brefs. Les responsables de la métropole que nous avons interrogés il y a quelques jours semblaient le découvrir et ont considéré qu'il n'y avait pas eu de problème.

Je vous rappelle que vous êtes devant une commission d'enquête, que tout témoignage mensonger est passible de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête,
M. Pierre-André Durand prête serment.

M. Pierre-André Durand. – L'événement que nous avons vécu la nuit du 25 au 26 septembre 2019 est un événement évidemment extrêmement difficile et exigeant pour les services. Il s'est agi d'un incendie industriel de grande ampleur concernant un site industriel Seveso « seuil haut » qui contenait principalement des additifs chimiques d'huiles de lubrifiant, relevant essentiellement de la famille des hydrocarbures. Cet incendie s'est déclaré un peu avant 3 heures du matin et a été totalement éteint en douze heures : il a été circonscrit à 10 h 30, maîtrisé à 13 heures et éteint à 15 heures. Cet incendie extrêmement spectaculaire nous a, bien évidemment, très vite mobilisés. Très rapidement après la première intervention des sapeurs-pompiers, il est apparu que l'article L.742-2 du code de la sécurité intérieure devait s'appliquer : lorsqu'un sinistre concerne plusieurs communes ou est d'une importance telle qu'il dépasse les moyens de la commune, le préfet doit prendre la main et c'est ce que j'ai fait. Avec l'éclairage des sapeurs-pompiers, il m'a fallu ensuite caractériser le risque. Le plan particulier d'intervention (PPI) de la zone de Rouen regroupe plusieurs sites Seveso et ICPE. Il prévoit différents types de risques : le risque explosif, le risque toxique et le risque thermique. Nous n'étions ni dans un cas de risque explosif – même s'il y a eu des explosions de bouteilles de gaz ou de fûts –, ni dans un cas de risque toxique – pas de chlore ou autre, entraînant des décès immédiats ou rapides –, mais dans un cas de risque incendie avec cet important panache de fumée. Cette caractérisation du risque nous a ensuite permis de définir la manière d'agir pour traiter le sinistre et calibrer les moyens.

J'ai tout d'abord pris en compte le plan de prévention des risques technologiques (PPRT) de ce site qui avait déjà réduit les risques à la source, notamment par le retrait de deux cuves de gaz et d'un stockage d'acide chlorhydrique. Je me suis également appuyé sur l'étude de dangers établie par la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) dès 4 heures du matin, qui m'a permis d'avoir une indication précise sur le site et le type de produits présents. J'ai donc pu, sur cette base, fixer une ligne stratégique claire au colonel des sapeurs-pompiers. Je souhaitais en premier lieu éviter tout risque de suraccident : on trouve en effet, dans un rayon de 500 mètres, deux sites

Seveso « seuil bas » et trois ICPE. Ma seconde préoccupation était d'avoir très vite les éléments de mesure des sapeurs-pompiers, pour prendre les décisions adaptées vis-à-vis de la population rouennaise : fallait-il évacuer ? Fallait-il confiner ? Ou fallait-il simplement éviter les déplacements inutiles et mettre à l'abri les personnes les plus fragiles ? C'est sur ces bases-là que le sinistre a été traité.

Le bilan a été satisfaisant, au regard des craintes que nous avions : pas de suraccident, pas de morts, pas de blessés, pas d'immeubles détruits et pas de pollution de la Seine. Nous avons cependant rencontré deux obstacles de taille au cours de ces douze heures : la rupture d'une source importante d'eau pendant la phase d'extinction, à laquelle vous avez déjà fait allusion, et un risque de pollution majeure de la Seine. En effet, les eaux d'extinction et les émulseurs, mais aussi les hydrocarbures échappés des fûts éventrés, ont commencé à se déverser dans une darse ; j'ai donc pris la décision de mobiliser des moyens du plan Pollution maritime (Polmar) que j'ai fait rapatrier du Havre pour bloquer dans la darse l'ensemble de ces pollutions. Pour remédier à la rupture d'alimentation en eau, nous avons mobilisé des bateaux-pompes qui ont apporté leur concours dès 8 heures du matin.

Voilà donc, à très grands traits, ce à quoi nous avons été confrontés pendant cette nuit. Inutile de vous dire que quand, dans l'après-midi, nous avons pu stabiliser le bilan, avec la hantise de compter des tués, des blessés ou des destructions, nous avons été bien évidemment soulagés. Il y a eu par ailleurs cette pollution liée au nuage qui s'est déployé puis s'est étiré et dilué jusque dans les Hauts-de-France et qui a donné lieu ensuite à des chutes de suie. Nous avons alors alerté les maires.

M. Hervé Maurey, président. – Je souhaiterais que vous nous répondiez sur la question de l'instruction ministérielle. Mme Delphine Batho nous a indiqué que, d'une manière générale, les préfets avaient fait peu de cas de cette circulaire, alors qu'elle avait eu l'occasion de la présenter, en tant que ministre, pendant une demi-journée, à l'occasion d'une réunion des préfets, afin de les sensibiliser sur l'importance de ce sujet.

M. Pierre-André Durand. – Je vous remercie de me donner l'occasion de préciser quelque peu les choses. Lorsque j'ai été entendu par la mission d'information de l'Assemblée nationale, son président Christophe Bouillon m'a demandé si, lors de ma prise de fonctions, j'avais lu le rapport d'inspection sur l'incident Lubrizol de 2013. J'ai répondu très franchement, et je le répète sous serment devant vous aujourd'hui, que je ne l'avais pas lu, car, à ce moment-là, je ne l'avais pas à l'esprit. J'avais pris mes fonctions en Seine-Maritime quelques mois auparavant. Lorsqu'un préfet prend ses fonctions, il accomplit un certain nombre d'actes essentiels : il se fait présenter l'ensemble des sites sensibles du département – centrales nucléaires, sites Seveso, etc. – puis l'état des plans – plan Orsec, PPI, et autres – et enfin, l'état du Service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de la protection civile (SIRACEDPC) et du centre opérationnel départemental (COD). C'est ce que j'ai fait. Quant au rapport d'inspection de 2013, je ne l'avais pas à l'esprit, et on ne me l'a pas signalé.

J'ai donc été assez surpris quand Mme Batho a déclaré qu'en 2013, il y a six ans, en réunion de préfets, elle avait présenté ce rapport. Je rappelle que nous avons, chaque année, six à huit réunions de préfets qui font intervenir quatre à six ministres par journée, sur des temps de parole de 30 à 60 minutes, ce qui correspond à une cinquantaine d'interventions par an. Très honnêtement, je n'ai pas le souvenir de son intervention, ni même du rapport, que j'avais peut-être lu à l'époque.

Ce qui est important, c'est de savoir si ce rapport avait donné lieu à du droit positif. J'ai cru comprendre que Mme Batho avait également affirmé que le Gouvernement n'en avait tiré aucune conséquence. Cela n'est pas exact, puisqu'il y a justement eu cette instruction du 12 août 2014 signée par Mme Ségolène Royal et par M. Bernard Cazeneuve. Il y a donc bien eu une traduction de ce rapport par le Gouvernement de l'époque.

De quels outils ai-je disposé le soir de la crise ? Essentiellement des dispositions législatives et réglementaires du livre VII du code de la sécurité intérieure, qui constitue en quelque sorte le socle des outils de gestion de crise, ainsi que des diverses circulaires, dont celle du 12 août 2014.

Comment cette circulaire a-t-elle trouvé à s'appliquer ? Premièrement, sur la question du réseau d'expertise, grâce à un partenariat et un appui apportés par la Dreal d'Île-de-France. Deuxièmement, sur la mobilisation de la cellule d'appui aux situations d'urgence (CASU), avec l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) : c'est alors que j'ai eu connaissance du rapport, à 19 h 40. Troisièmement, sur la prise en compte des événements industriels dans les plans d'opérations internes (POI) et les PPI : ces éléments sont partiellement intégrés dans les POI des industriels et la Dreal en a le contrôle au titre des inspections qu'elle diligente ; dans les PPI des fiches spécifiques ont été rédigées pour que les industriels informent les riverains, les collectivités de tout événement perceptible. Dernièrement, sur le rôle renforcé des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA) : on applique de façon presque littérale la circulaire avec la mutualisation et la mise à disposition par Atmo Normandie de canisters auprès du service départemental d'incendie et de secours (Sdis) pour permettre des mesures rapides de la qualité de l'air ; la circulaire permet également de suspendre momentanément ou d'adapter la diffusion des indices de qualité de l'air, c'est ce qu'a fait Atmo l'après-midi même. Je considère que cette circulaire, qui constitue une boîte à outils, a été bien utilisée.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Je vous remercie de toutes les précisions que vous venez de nous apporter sur un événement « difficile » et « exigeant » selon vos mots, que nous pouvons considérer comme un accident majeur. Nous avons entendu hier M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur, qui nous a fait part de sa satisfaction quant à votre intervention rapide et efficace. Il a même l'employé le terme de « prouesse ».

Le 5 novembre dernier, l'Association nationale des collectivités pour la maîtrise des risques technologiques majeurs (Amaris) a publié un livre blanc qui met l'accent sur une communication de crise dépassée avec des messages contradictoires et flous, qui aurait généré de la défiance au sein de la population. Vous avez vous-même déclaré : « Nous ne pouvons pas gérer les crises du XXI^e siècle avec des outils du XX^e » Vous avez également déclaré avoir identifié des marges de progrès : quelles sont-elles ? Nous avons l'impression que l'État, obsédé par la défense des secrets de fabrication industrielle, a fait de la rétention d'information qui donne un sentiment d'opacité. J'en veux pour preuve la liste des produits brûlés qui a été dévoilée petit à petit et qui était largement illisible. Dans ces conditions, comment s'étonner que la confiance dans la parole de l'État s'érode ? Cette situation n'a-t-elle pas alimenté les peurs ?

M. Pierre-André Durand. – J'ai toujours très clairement indiqué, sans aucune réticence ni aucun déni, que nous sommes évidemment perfectibles sur le terrain de l'information. S'agissant de la liste des produits, nous étions, souvenez-vous, dans une situation où, normalement, la liste des produits n'était pas communicable, conformément à une instruction de 2017 diffusée à la suite de l'attentat de Saint-Quentin-Fallavier. Toutefois,

dans le cas d'espèce, compte tenu de l'émotion, le Premier ministre a décidé de rendre publique la liste des produits. Ces listes sont conservées et gérées par la Dreal, mais elles ne prennent pas en compte l'évolution des stocks au jour le jour. En revanche, à chaque inspection, l'exploitant doit être en mesure de produire l'état de ses stocks. C'est ce que nous avons demandé à Lubrizol à la suite de l'incendie, mais l'exploitant nous a adressé une liste illisible de formulations industrielles et commerciales. Nous avons dû nous y prendre à trois fois avant de pouvoir disposer d'une liste précise. Quant à l'entreprise Normandie Logistique, elle n'a pas diffusé sa liste au même moment. La totalité des produits brûlés a donc été rendue publique en deux temps. La Dreal a été confrontée à une situation qui, en termes d'annonces et de communication, n'était pas des plus confortables.

Sur les marges de progrès concernant l'information, ma conviction très forte est que le sujet du *cell broadcast* est, d'un point de vue professionnel, tout à fait central. Quand nous avons dû informer et alerter les populations, nous avons publié un *tweet* à 4 h 50, puis un communiqué de presse à 5 h 15 ; j'ai ensuite très vite pris la parole sur les ondes et, au cours de la journée, j'ai tenu quatre conférences de presse, publié quatre communiqués de presse et accordé plusieurs dizaines d'interviews. Nous avons donc déployé un plan de communication massive, mais, dans le même temps, nous avons assisté à la montée en puissance très rapide des réseaux sociaux, avec des discours très divers, des bruits les plus singuliers et qui ont fait dévier, presque d'emblée, l'information.

J'évoque à présent l'alerte et l'information des populations, car tout se tient. Dans la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure, les articles R.732-19 et suivants décrivent les outils à disposition du préfet et lui laissent le choix parmi ces derniers. L'article R.732-20 mentionne ainsi à la fois la possibilité d'émettre un message d'alerte, au moyen d'une sirène, et celle d'une diffusion par la radio. Nous avons donc une liberté de choix.

S'est posée très rapidement à moi la question des sirènes, la sirène étant l'un des éléments de l'alerte. Il est entre quatre et cinq heures du matin, je dispose d'un PPI de zone qui comporte 31 sirènes couvrant 32 communes. Raisonnablement, à quatre heures du matin, devais-je déclencher ces 31 sirènes ? Évidemment, non. Et j'assume totalement ce choix, le code de la sécurité intérieure me laissant d'ailleurs cette liberté. C'est le premier point. Sachant que l'utilisation des sirènes, même en mode dégradé, peut aller jusqu'à ne pas les actionner.

Fallait-il n'en actionner aucune ? Face à un tel événement, imaginez que je n'aie actionné aucune sirène, que n'aurait-on dit ? Je décide donc d'actionner les deux sirènes à proximité.

Se pose ensuite la question du moment. Fallait-il actionner ces deux sirènes, que l'on entend de loin y compris du centre de Rouen, à quatre heures du matin ou faire un autre choix ? J'ai fait un choix autre. Je les ai actionnées à huit heures moins le quart, avant que les gens aillent à leur travail – étant précisé que, près d'une heure et demie avant, sur les ondes, j'évoquais l'événement et j'annonçais que nous allions actionner ces deux sirènes au moment choisi. Le processus avait donc été annoncé et expliqué, et il a été souligné que cette activation des sirènes avait pour objet d'inviter les gens à écouter la radio et à suivre un peu les choses.

D'un point de vue macro, cela a été compris. Cela a été une bonne décision pour la ville de Rouen et l'ensemble des communes. En revanche, cela a pu causer des quiproquos

pour les communes très proches du site, notamment à Petit-Quevilly, qui voyait l'incendie, en quelque sorte, et n'a entendu les sirènes que plus tard. J'admets tout à fait qu'il ait pu y avoir un quiproquo.

Sans vouloir être trop long sur nos histoires de sirènes, je rappelle ce qu'il faut faire lorsqu'une sirène sonne. Il faut rester chez soi, ne pas téléphoner, écouter la radio et ne pas aller chercher ses enfants à l'école.

M. Hervé Maurey, président. – Mais qui sait cela, monsieur le préfet ?

M. Pierre-André Durand. – Je pose la question : qui sait cela ?

J'ajoute que, si les sirènes de Seveso seuil haut et les sirènes de centrales nucléaires ont à peu près la même signification, en revanche la signification d'une sirène de barrage est inverse. Quand la sirène sonne, il faut évacuer les lieux. Imaginez que quelqu'un se retrouve à la campagne sous un barrage au moment où une sirène se déclenche et n'ait qu'une connaissance partielle de sa signification, vous voyez un peu le problème.

Nous avons su passer du tocsin à la sirène au début du XIX^e siècle. Je pense que, au XXI^e siècle, il faudrait, au moins sur les sites très industriels – je pense à Rouen et au Havre, mais il existe d'autres lieux, comme la vallée de la chimie dans le département du Rhône – passer au *cell broadcast*.

Cela fait partie des petits points de friction que j'ai eus. Je vois bien l'avantage de ce système. Au lieu d'avoir un écran avec des sirènes à activer, vous avez un écran comportant des pylônes. Il faut alors sélectionner les pylônes, ce qui garantit une zone de diffusion plus large que la zone opérationnelle composée des fameuses douze communes que vous connaissez. Le problème de l'effet frontière ne se pose donc pas, la diffusion étant forcément plus large et les gens recevant, ou non, le message.

De plus, cela peut être fait à n'importe quel moment. Et le message arrive sur les téléphones portables. Tout le monde, même dans les classes modestes, dispose aujourd'hui d'un téléphone portable. Nous sommes dans une société plutôt individualiste. C'est ainsi. Vous devez le vivre en tant qu'élus. Cette société est aussi très mobile. Il faut donc livrer l'information directement au citoyen.

Le *cell broadcast* permet également d'écrire des messages un peu plus longs que des SMS, comportant sauf erreur de ma part plus de 1 300 signes. Ces messages peuvent indiquer la nature de l'événement concerné ainsi que la conduite à tenir. Le citoyen recevrait ainsi ces informations à domicile. Un tel système règle la question du moment de diffusion de l'information et limite les risques de malentendus et d'effet frontière. Je ne jette pas les sirènes, si je puis dire. Mais elles ne pourraient être, à mon sens, qu'un moyen redondant. Il faut que l'outil de droit commun de l'information pour les risques technologiques, et peut-être aussi pour les risques nucléaires, puisse passer par le *cell broadcast*.

M. Hervé Maurey, président. – Encore faut-il une couverture en téléphone mobile.

M. Pierre-André Durand. – Oui, c'est pourquoi je proposais que l'on s'intéresse en premier lieu aux très grandes concentrations urbaines. Toutes les zones, peuplées ou non, méritent évidemment d'être traitées. Mais, comme dans tout dispositif, nous pourrions

peut-être commencer par les très grands pôles industrialo-urbains que nous avons sur notre sol.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Monsieur le préfet, vous avez souligné que le PPI comme le PPRT et l'étude de dangers étaient centrés sur des risques létaux à court terme – toxicité aiguë, surpression, effet thermique. L'accident de l'usine Lubrizol soulève, pour sa part, des questions de toxicité chronique. Faut-il renforcer la prise en compte de ces risques dans les documents existants ?

Par ailleurs, quelle est la composition exacte des 160 fûts endommagés qui se trouvent actuellement sur le site de l'usine Lubrizol ? Vous avez dit vous-même, le 1^{er} octobre dernier, que ces fûts contribuaient aux émanations malodorantes. Cela signifie donc qu'ils fuient.

M. Berg a laissé entendre qu'il s'agissait du même produit qu'en 2013 pouvant dégager du mercaptan et de l'hydrogène sulfuré (H₂S) lorsqu'il est chauffé. Cela laisse à penser qu'il s'agit de dialkyldithiophosphate de zinc (DATP). Pourquoi cela n'a-t-il pas été dit, écrit, précisé ? La transparence souhaitée sur ce point par les populations n'a pas été totale jusqu'à présent.

Par ailleurs, un dispositif impressionnant a été mis en place autour de ces fûts, comportant une tente dépressurisée, des robots manipulateurs, etc. Cela montre que ces produits sont dangereux. Curieusement, il semblerait que le protocole d'engagement des opérations que vous avez signé le 1^{er} octobre n'ait pas été publié au même titre que les autres documents sur le site de la préfecture, ce qui interroge sur le niveau de transparence à l'œuvre sur cette question.

Enfin, quelles sont la composition exacte et la toxicité des gaz qui s'échappent de ces fûts ? Des analyses ont-elles été réalisées ou seront-elles conduites prochainement ? Le bon sens voudrait en effet que ces gaz soient analysés, afin d'avoir une idée de la nature des gaz qui se sont échappés pendant l'incendie et dans les jours suivants.

Il s'agit là de questions importantes que les populations se posent et sur lesquelles la transparence ne semble pas totale. J'aimerais donc avoir votre éclairage à leur sujet.

M. Pierre-André Durand. – Sur la question des risques chroniques que vous évoquez, le PPI prévoit des scénarios très clairs adossés à des études de dangers. Nous étions en l'occurrence dans le cas d'un risque à effet thermique qui comportait également une toxicité par le nuage. Si l'on était dans le nuage, une difficulté se présentait, bien entendu.

L'étude de dangers expliquait qu'avec 100 mètres de plafond et 1 340 mètres de distance nous n'étions plus dans les zones d'effets irréversibles, même à mesure des zones de dilution. C'est ce qui m'avait conduit d'ailleurs, compte tenu du caractère très exceptionnel de ce feu – je rappelle que le plafond a démarré à 400 mètres, puis est redescendu à 200 mètres – à ne pas me poser de question et à considérer d'emblée qu'il fallait appliquer les mêmes mesures sur 22 kilomètres, soit la longueur des douze communes concernées.

Sur la question des risques chroniques, je n'ai pas d'élément particulier à vous donner. Il s'agit d'un sujet assez technique que le Dreal ou l'Agence régionale de santé (ARS) vous expliqueraient mieux que moi.

Pour vous répondre, j'utilise, pour ma part, l'étude de dangers telle qu'elle existe, qui a d'ailleurs été mise à jour récemment ; c'est pourquoi je préférerais que vous puissiez évoquer ce point avec la Dreal. Je pense que la totalité des risques a bien été prise en compte.

S'agissant des odeurs, des odeurs extrêmement désagréables ont effectivement perduré à Rouen pendant près de quatre semaines. Il s'agissait essentiellement d'odeurs d'hydrocarbures. Ces odeurs avaient plusieurs sources. Elles venaient à la fois du site de Lubrizol, du site de Normandie Logistique et de la darse dans laquelle s'étaient déversés en grande quantité de l'huile, du lubrifiant et de l'émulseur utilisé par les sapeurs-pompiers – le tout provoquant une odeur très forte que je qualifierais d'odeur de station-service. C'est donc cette odeur très déplaisante que nous avions dans la ville de Rouen, dans les appartements comme dans les bureaux. Je peux en témoigner, subissant évidemment cette odeur comme tout le monde.

Les travaux de dépollution et de nettoyage ont été engagés, ce qui a permis de supprimer presque totalement cette odeur. Elle reste encore présente à proximité du site. Pour vous dire jusqu'où cela est allé, près de trente mètres cubes d'hydrocarbures sont allés se loger sous les quais, qui sont bâtis sur pilotis. Il a fallu faire intervenir des plongeurs et installer des pompes pour retirer ces substances.

Toutes les nappes et autres flaques d'hydrocarbures ont été retirées à l'heure où je vous parle. Il reste encore des matières plus ou moins solides à enlever. Le travail se poursuit. Il s'effectue en deux étapes, conformément aux prescriptions : l'une fin novembre, l'autre fin décembre. Les choses devraient être rétablies d'ici la fin de l'année.

Concernant les fûts, il faut en retirer 1 300. Une partie de ces fûts – entre 250 et 300 – a déjà été retirée. Sur ces 1 300 fûts, 160 sont altérés et font l'objet d'un traitement particulier justement pour éviter les odeurs.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Pourriez-vous nous en donner la composition exacte ?

M. Pierre-André Durand. – Je ne la connais pas, mais la Dreal pourra vous la donner.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Les émanations de gaz de ces fûts ont-elles fait l'objet d'une analyse ?

M. Pierre-André Durand. – Je n'ai pas connaissance de telles analyses. Les mesures prises visent précisément à éviter toute émanation.

Ces fûts sont traités en tente dépressurisée pour éviter les odeurs. Si j'ai bien compris – ce sujet est très technique –, celles-ci sont liées à la décomposition des produits qui, chauffés, peuvent dégager du mercaptan provoquant une odeur désagréable, à distinguer toutefois de la toxicité.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Nous interrogerons donc la Dreal sur la composition des produits contenus dans ces fûts et sur la nature des gaz qui s'en dégagent.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Monsieur le préfet, j'ai plusieurs questions à vous poser.

De qui les bateaux-pompes dépendent-ils ? Sont-ils à votre disposition à votre demande ?

À quel moment le Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (Cogic) est-il intervenu en soutien ? Comment le rapport s'est-il formalisé avec lui ? Quelle a été la nature de ce soutien ? Je présume que des débriefings ont été réalisés. En envisagez-vous dans le temps ?

Vous avez parlé d'un risque thermique, mais des fumées potentiellement toxiques se sont dégagées, que des personnes ont pu inhaler. Un suivi est-il prévu par rapport à cette situation ?

Par ailleurs, la communication est « sur la sellette », ce qui est normal dans ce genre de situation. Il est en effet beaucoup plus facile de dire ce qu'il faut faire lorsque l'on n'a pas à le faire. Cela dit, de votre point de vue, quelles démarches de communication ont bien fonctionné et quelles autres n'ont pas donné satisfaction ? Ne serait-il pas nécessaire d'intégrer un plan de communication dans les PPI, si ce n'est pas déjà prévu ?

Enfin, ne faudrait-il pas rendre obligatoires des exercices associant la population ? Quelle en serait la difficulté ? Je vous pose cette question, car le département dont je suis l'élu, le Rhône, comporte 32 sites Seveso.

M. Pierre-André Durand. – Un bateau est arrivé du grand port maritime de Rouen à 5 h 48 pour pallier l'affaissement de la ressource en eau.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Étiez-vous prioritaire ?

M. Pierre-André Durand. – Oui. Aucun débat n'a eu lieu sur ce point. Ensuite, deux autres bateaux venus du Havre sont arrivés en renfort à 12 h 30 et à 15 heures. Mais l'essentiel du travail s'est fait à partir de 5 h 48. Nous avons eu plusieurs échanges téléphoniques et en visioconférence assez fluides avec le Cogic. Je vous retrouverai les heures exactes auxquelles ces communications ont eu lieu.

Ces échanges ont été utiles, car ils ont permis notamment le renfort de SDIS voisins. Un hélicoptère a également été mobilisé. Je considère, très honnêtement, avoir eu un bon appui opérationnel.

Par ailleurs, la communication n'étant pas optimale, j'ai pris l'initiative d'avoir des échanges avec des maires, en tête-à-tête ou avec les services, afin d'obtenir de leur part de petits retours d'expérience et de leur demander ce qui, selon eux, pouvait être amélioré.

Parmi les éléments perfectibles, nous pouvons citer l'usage de la gestion de l'alerte locale automatisée (Gala). Compte tenu de la taille de l'incendie et de la vitesse de sa propagation, un périmètre opérationnel a été défini et nous avons prévenu tout de suite les services de permanence des mairies. Mais cette information n'a pas été doublée d'un message envoyé aux maires par Gala. Or cette démarche aurait été bienvenue. Les maires ont été avisés par leurs services, mais certains auraient préféré recevoir une information directe, ce que je comprends.

En milieu de journée, vers 14 heures, je n'avais pas encore les retours de Météo-France et de l'Ineris. J'avais pris la peine en début de matinée d'essayer de visualiser le nuage par un envoi d'hélicoptère. C'est ainsi que nous avons su qu'il faisait 22 kilomètres.

À ce moment-là, le feu et les fumées diminuaient à Rouen, d'une part, mais d'autre part, commençaient à se diluer et à s'étirer, et nous ne savions pas où. J'ai donc diffusé un message Gala, qui a été reçu par tous les maires, expliquant ce qu'il se passait. À cette distance, il n'y avait pas d'autre préconisation. Nous étions en dessous du panache, donc en situation d'air habituelle – même si ce terme a pu parfois faire débat. Comme je n'avais pas de visibilité, je n'ai plus voulu attendre. J'ai donc diffusé ce message.

Il a été assez bien compris des maires de l'intérieur. Je crois que vous les avez auditionnés récemment. C'était mon objectif. Mais je manquais de visibilité sur le nuage. En effet, la carte dont nous disposons ayant été établie *a posteriori*, je ne l'avais pas lors de l'événement.

Or les maires des communes proches de Rouen, qui voyaient le panache de fumée depuis le matin, n'avaient pas eu d'informations de la part de la préfecture, car leurs communes ne figuraient pas dans le périmètre opérationnel. Ils ont donc reçu, en début d'après-midi, un message les informant de l'événement et les incitant à la prudence et à la vigilance, notamment à l'égard des personnes fragiles – enfants, personnes âgées, etc. Cela a suscité un peu d'incompréhension.

Sans vouloir paraître obsessionnel, si j'avais eu un outil de type *cell broadcast*, non seulement j'aurais pu agir la nuit et envoyer des messages personnalisés à domicile, mais je n'aurais pas été confronté au problème de l'effet frontière. Car j'aurais pu mobiliser un réseau de pylônes qui aurait été nécessairement plus large que le périmètre opérationnel.

S'agissant des exercices, en 2018 et 2019 la préfecture a réalisé des exercices sur tout type de risque. Depuis début 2019, 81 exercices POI ont été effectués par les industriels – environ huit, pas moins. Le 1^{er} mars 2019, un important exercice PPI a été réalisé sur le site de Borealis.

Pour ce qui est des plans communaux de sauvegarde (PCS), un problème s'est posé sur lequel je me permets d'attirer votre attention. J'ai lancé récemment un exercice PCS adressé aux 708 communes du département. Sur les 708 communes, toutes ne sont pas soumises à un PCS obligatoire. C'est un exercice annuel, donc connu, qui n'intervient pas par surprise. Il se fait sur la base du volontariat, ce que j'ai bien indiqué aux communes.

Au 19 novembre, 85 communes ont répondu ; 53 d'entre elles ont indiqué qu'elles ne participeraient pas. Sur ces 53 communes, 19 d'entre elles sont dotées d'un PCS. Les 32 communes restantes ont dit qu'elles participeraient. Sur ces 32 communes, 12 n'ont pas de PCS. Soit un taux de participation de moins de 5 % à ce jour.

Mon propos n'est pas critique. Je ne voudrais pas qu'il soit mal perçu. Je constate en revanche que cela renvoie à la question de la culture du risque qui se pose dans notre société.

Mme Céline Brulin. – Monsieur le préfet, l'État ne devrait-il pas précisément impulser une dynamique sur ce point ? Nous constatons en effet qu'il existe des marges de progrès, notamment sur les PCS. Il reste une culture à développer en matière de risque.

Je reste interrogative par ailleurs sur la question du contenu des fûts. Dans les premiers jours ayant suivi l'incendie, l'un des dirigeants de Lubrizol m'a indiqué qu'il était extrêmement touché par ce qu'il s'était produit, notamment parce que le stockage en question

était, d'après lui, un outil très performant permettant de savoir au fût près quels produits étaient présents sur les lieux.

Notre attention a été également appelée sur le fait que la circulaire Hulot-Collomb du 6 novembre 2017 limitait la connaissance des produits présents sur les sites sensibles en raison du risque d'attentat, mais n'interdisait pas de communiquer ces informations aux sapeurs-pompiers, aux maires voire même à certaines associations concourant à la sécurité civile. Le temps nécessaire pour dévoiler la liste des produits présents sur le site de Lubrizol me laisse donc perplexe.

Enfin, je distingue, pour ma part, l'alerte de l'information. S'agissant de l'alerte, j'ai entendu vos arguments relatifs au choix de l'heure de déclenchement des sirènes. Il n'empêche que cette heure était très tardive pour de nombreuses professions – transports en commun, facteurs, etc. Quel est votre point de vue sur ce sujet ?

Enfin, les services de la préfecture ne devraient-ils pas, selon vous, être entourés d'une cellule d'information ayant pour mission d'informer les populations et les élus locaux ?

Mme Françoise Cartron. – J'aimerais me projeter dans l'avenir, car tel est aussi le but de cette commission.

Monsieur le préfet, comment envisagez-vous et à quelle échéance l'éventuelle réouverture de l'usine ? Avec quels protocoles ? Quelles préconisations ? Et quel accompagnement pourrait-il être prévu sur le plan de l'information pour que la population perçoive bien les conditions dans lesquelles cette usine pourrait reprendre son activité ?

Mme Catherine Morin-Desailly. – Monsieur le préfet, j'ai interrogé M. le ministre de l'intérieur le 20 novembre dernier sur la capacité que pouvait avoir à répondre à ce genre de crise une équipe préfectorale, sachant la diminution des effectifs qui s'opère depuis plusieurs années dans les préfectures, en application de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Il vous est peut-être délicat de répondre à cela compte tenu du devoir de réserve qui s'impose à vous en tant que fonctionnaire de l'État. Mais j'aimerais savoir si la difficulté à communiquer dont vous avez vous-même fait état peut être attribuée à un manque d'effectifs au sein de la préfecture.

M. Pierre-André Durand. – Concernant la culture du risque, nous avons dans les effectifs du SIRACEDPC un agent qui suit tous les programmes d'exercice de l'État et des industriels ainsi que les incitations faites auprès des élus pour participer à ces exercices. Nous nous efforçons déjà d'améliorer la planification de ces programmes.

Parmi les pistes de progrès à envisager, ne pourrions-nous pas rendre obligatoires les PCS ? Je me permets de réfléchir à haute voix devant vous. Je rappelle que les PCS ne concernent que des mairies soumises à des risques particuliers. Ne faudrait-il pas rendre l'outil PCS obligatoire dans toutes les communes, afin de généraliser la culture de la planification ?

Des travaux de sensibilisation se font déjà. Je pense notamment aux exercices menés régulièrement par l'Éducation nationale. Mais je crois que nous avons un problème très français, celui d'une culture du risque assez distanciée. Et nous voyons bien lorsque survient l'événement l'émotion que cela crée, les questions et les analyses que cela suscite, etc.

L'État peut effectivement impulser une dynamique. Nous le faisons. Mais je pense que cela doit concerner la société tout entière. L'État ne peut pas tout en la matière.

Le contenu des fûts n'est quant à lui pas soumis au secret. M. Berg vous en parlera sans doute de façon plus savante que je ne pourrais le faire. Il n'y a aucune volonté de ne pas communiquer les informations.

Nous avons été très desservis opérationnellement et sur le plan de la communication puisqu'il nous a fallu nous y reprendre à trois reprises pour obtenir la bonne liste de produits de la part de l'exploitant et puisque les listes des produits nous sont parvenues en deux temps – d'abord ceux de Lubrizol, puis ceux de Normandie Logistique. Ce n'était pas optimal sur le plan de la communication.

Dans un monde où le complotisme est assez présent – je fais allusion au monde des réseaux sociaux –, l'on y voit forcément je ne sais quelle mauvaise manière.

C'est factuel, les choses se sont présentées ainsi. Mais, je le dis devant vous et sous serment : sachez qu'il n'y a eu aucune volonté de masquer la liste ou la composition de l'ensemble de ces produits.

Nous avons d'ailleurs, depuis, abondamment nourri le site de la préfecture, où sont publiés les résultats des analyses dès qu'ils nous parviennent – quelles que soient ces analyses (eau, produits agricoles, etc.). Il existe donc à présent une banque de données de résultats extrêmement fournie, l'événement remontant à près de deux mois. Et ces résultats sont encourageants.

Sur le fait que tout cela ait tardé, c'est le problème de l'exploitant. C'est l'exploitant qui a failli. Je suis assez clair là-dessus.

Sur l'information des élus locaux, nous pourrions avoir deux idées. Nous pourrions imaginer, d'une part, de protocoliser Gala. Ce dispositif relève plutôt du domaine réglementaire, voire de la circulaire. Peut-être serait-il possible de prescrire au préfet, lorsqu'un événement survient, d'informer tous les maires pour qu'ils sachent qu'il se passe quelque chose, en précisant par exemple : « consignes suivront si concernés ». Puis, d'autre part, une fois les communes concernées définies, nous pourrions envoyer un second message Gala expliquant la conduite à tenir, voire un troisième message signalant la fin de l'événement.

Mais il ne faut pas non plus surdimensionner ou survaloriser Gala pour deux raisons. D'une part, il existe aussi des carences municipales. Nous avons parfois 10 % à 15 % d'absence de réponse des intéressés par vague Gala. D'autre part, il ne faut pas non plus que l'État demande aux maires des choses impossibles. Par exemple, s'il s'agit de dire par message Gala : « Prévenez vite votre population ». C'est bien gentil, mais cela est possible pour un maire d'une commune de 200 habitants, qui peut circuler en voiture dans son village avec un mégaphone, par exemple. Mais si la commune compte 3 000 ou 4 000 habitants, comment faites-vous pour prévenir le moindre pavillon, la moindre cage d'escalier ? On retombe sur le *cell broadcast*. Ce système serait triplement gagnant en cas d'information très générale. Il serait gagnant pour l'État, pour les maires, comme pour les populations touchées.

Sur la réouverture de l'usine, les choses sont très simples. La réouverture complète de l'usine me paraît inenvisageable avant plusieurs mois.

Ce qui me paraît positif, c'est que Lubrizol a eu une attitude plutôt responsable pour l'heure. Cette société a mis en place des systèmes d'indemnisation des entreprises, des collectivités locales et des agriculteurs. De plus, elle a fait un choix stratégique lourd : celui de renoncer à l'implantation de stocks sur place. Ce point est très important. Il n'y aura donc plus de stocks sur le site, à part un petit stock « tampon » nécessaire au fonctionnement. La société a complètement repensé son système pour délocaliser ses stocks ailleurs.

De plus, elle a indiqué qu'à court terme elle souhaiterait rouvrir non pas le site de Lubrizol, mais son siège administratif, situé à Rouen, ainsi que deux petites unités de mélange qui ne présenteraient pas de risque particulier.

Sur ce point, la position de l'État est simple et claire. La balle est dans le camp de Lubrizol. C'est à Lubrizol de constituer un dossier comportant toutes les garanties réglementaires nécessaires, y compris en matière d'incendie et y compris s'il ne s'agit que de petits produits.

Il lui faudra également suivre toute la procédure : instruction et avis de l'inspection des installations classées et débat en Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (Coderst) avec les élus, les associations, etc. Enfin, le préfet pourrait alors prendre un arrêté de réouverture pour les deux petites unités susmentionnées.

Je comprends la volonté de Lubrizol d'agir vite, compte tenu du problème de l'emploi. Cette société emploie en effet près de 400 salariés – 2 000 en comptant les indirects et les induits. Le sujet est très lourd pour la place de Rouen.

En tout cas, pour ce qui concerne l'État, j'ai clairement indiqué que l'impératif de sécurité devait présider. Soit Lubrizol présente un plan rigoureusement conforme aux textes et convaincant et pourra faire sa réouverture partielle, soit ce n'est pas le cas et il lui faudra attendre le temps nécessaire à cette mise à niveau.

Sur la communication, nous avons publié le premier *tweet* à 4 h 50. Lors du débat qui s'est tenu hier à l'Assemblée nationale, personne n'y a fait référence ! Et pourtant, dès 4 h 50 un premier *tweet* était publié, suivi à 5 h 15 de notre premier communiqué de presse, puis de plusieurs dizaines d'interviews tout au long de la journée. Mais nous avons face à nous le poids des réseaux sociaux. Il est vrai que la préfecture n'est que sur Twitter, et pas sur Facebook. Faut-il l'envisager ? Pas forcément, car nous n'aurions pas les moyens d'alimenter un dialogue permanent sur Facebook, mais on aurait peut-être s'en servir comme d'un écran supplémentaire, comme nous le faisons sur le site internet de la préfecture.

Toujours sur la communication, nous envisageons une ligne dédiée aux élus. En effet, dès le matin, nous avons mis en place une cellule d'information du public, dotée de près de quinze fonctionnaires mobilisés sur cette unique mission. Mais, pour les maires qui souhaitaient joindre la préfecture, cela pouvait être délicat. L'idée est donc d'avoir une ligne qui leur soit dédiée. Protocoliser Gala, ligne dédiée pour les maires et surtout *cell broadcast* !

Je terminerai par une remarque, que je ne peux passer sous silence : il y a eu quelques horreurs sur les réseaux sociaux, jusqu'à de faux communiqués de presse sous le timbre de l'ARS ou de la préfecture, et des attaques *ad hominem*. Tout cela laisse quand même rêveur sur l'état de la société, ou à tout le moins de certains de nos concitoyens.

Pourquoi insisté-je tant sur le *cell broadcast* ? Parce que je me dis que, avec de l'information personnalisée, on pourrait tuer à la source bien des fantasmes ou des actions malveillantes.

Les effectifs préfectoraux sont ce qu'ils sont, mais nous avons les moyens d'agir : nous avons le SIRACEDPC, qui compte 18 fonctionnaires permanents, et les ressources des services déconcentrés – direction départementale des territoires (DDT), Dreal, Sdis, ARS – qui sont mobilisés. Autant nous avons des progrès à faire sur la communication et l'information – notamment avec des outils modernes –, autant je considère que l'opérationnel fonctionne plutôt bien, avec la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), le Cogic, les centres de crise des différents ministères – ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) et ministère de la santé –, et le commandement unifié à l'échelon départemental avec le préfet et le centre opérationnel départemental (COD).

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie. Nous vous avons adressé un questionnaire préalablement à cette audition, nous serions heureux d'en recevoir les réponses écrites. Et n'hésitez surtout pas à nous adresser également tout élément, toute information, toute réflexion prospective sur les améliorations à apporter. Tout cela nous sera évidemment très précieux.

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

Audition de M. Patrick Berg, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Normandie

M. Hervé Maurey, président. – Monsieur le directeur, notre commission d'enquête répond à deux objectifs. Le premier est d'évaluer les conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen, ainsi que les conditions dans lesquelles la crise a été gérée. Le deuxième objectif est de se tourner vers l'avenir pour essayer de voir quelles améliorations pourraient être apportées aux dispositifs concernant les installations classées et industrielles présentant un risque technologique.

Nous nous posons beaucoup de questions compte tenu du nombre d'inspections auxquelles ont été soumis ces sites, ce qui n'a pas empêché l'incendie. Pourquoi autant de contrôles pour de tels résultats ? Nous nous interrogeons également sur les délais qui sont souvent accordés aux entreprises afin d'exécuter les notifications – j'utilise ce terme qui est plus générique que celui de mise en demeure – qui peuvent leur être délivrées.

Nous sommes bien conscients qu'il est difficile de trouver le bon équilibre en matière de contrôle. Ceux qui disent aujourd'hui que vous avez été trop « laxistes » sont parfois les mêmes que ceux qui vous estiment trop exigeants dans d'autres domaines. Nous sommes bien conscients de l'équilibre précaire qu'il vous faut en permanence trouver, mais nous aimerions que vous puissiez nous éclairer sur ce point et aussi sur tous les actes pris postérieurement à l'événement. En effet, il peut paraître surprenant qu'interviennent, après l'incendie, des contraventions et des mises en demeure. Cela nécessite des éclaircissements sur cet enchaînement, en ce qui concerne le site de Lubrizol et celui de Normandie Logistique.

Enfin, le site de Normandie Logistique se trouve au milieu d'une zone industrielle qui comprend plusieurs sites Seveso : on peut donc s'étonner qu'il n'ait pas fait l'objet de plus d'attention et qu'il ait pu rester aussi longtemps soumis à un régime juridique inadapté.

Je vous rappelle que tout témoignage mensonger devant une commission d'enquête est passible de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende et vais vous demander de prêter serment.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Patrick Berg prête serment.

M. Patrick Berg, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Normandie. – Monsieur le président, c'est pour moi un honneur de pouvoir rendre compte, devant votre commission d'enquête, du service public que je dirige et des moyens qui sont mis à ma disposition. Il est toujours utile de pouvoir expliquer comment fonctionne un service public pour éclairer nos concitoyens.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de Normandie rassemble 500 personnes et, dans cet ensemble, l'inspection des installations classées requiert l'intervention d'un peu plus d'une centaine de fonctionnaires. La Dreal de Normandie procède de la fusion, en 2016, de la Dreal Haute-Normandie et de la Dreal Basse-Normandie, qui résultaient elles-mêmes de la fusion des anciennes directions régionales de l'industrie de la recherche et de l'environnement (Drire), qui s'occupaient de ce sujet avec les anciennes directions régionales de l'environnement (DIREN) et les anciennes directions régionales de l'équipement (DRE), elles-mêmes enrichies de la partie maîtrise d'ouvrage routière des directions départementales de l'équipement (DDE).

Je dirige un service qui réunit des femmes et des hommes engagés dans le service public et dont je suis très fier. J'estime qu'ils font très bien leur travail, notamment les inspectrices et les inspecteurs d'installations classées. Les Dreal comptent 10 000 fonctionnaires. Nous sommes quant à nous 500. J'affirme que nous avons fait notre travail, et je souhaite vous le démontrer.

Même si ce point n'a pas toujours été mis en avant – je pense cependant que le préfet l'a évoqué devant vous –, cet accident très impressionnant n'a fait aucun mort ni aucun blessé. Certains ont fait le rapprochement avec l'accident d'AZF qui, en 2001, a fait 31 morts, 2 442 blessés et rendu 11 200 logements inhabitables. Je considère pour ma part qu'il ne s'agit pas d'une réplique d'AZF.

La législation préexistante à AZF et postérieure a été très utile pour éviter que l'incendie de Lubrizol génère des conséquences aussi graves et je signale ici deux exemples à l'appui de cette affirmation. On dénombrait 21 PPRT en Normandie – cinq en Basse-Normandie, 16 en Haute-Normandie. Le PPRT de Lubrizol a été prescrit le 6 mai 2010 et approuvé le 31 mars 2014. Je précise que pour les sites Seveso présents sur le territoire en 2003, au moment de la publication de la loi consécutive à AZF, ces PPRT consistaient à réduire les risques à la source.

Dans le cas de Lubrizol, il a alors été demandé à l'exploitant de supprimer deux cuves de gaz de pétrole liquéfié (GPL) présentes sur le site, l'une entre le hangar 4 et hangar 5, l'autre près de la rue de Madagascar. Ce type de cuve est à l'origine d'un accident dramatique à Feyzin, en 1966, qui a provoqué 18 morts. Le processus à éviter est le suivant :

l'incendie se rapproche de la cuve puis celle-ci s'ouvre en deux et une boule de feu en sort, ce qui provoque ensuite des ravages. Le préfet de la Seine-Maritime, sur proposition de la Dreal, a donc prescrit l'enlèvement de ces cuves et leur remplacement par des dispositifs d'une ampleur beaucoup plus limitée. Je suis convaincu que cette prescription a joué un rôle très important pour éviter des morts et des blessés dans l'accident du 26 septembre : on a rarement l'occasion d'en faire état et je profite de l'occasion qui m'est donnée pour le rappeler. En second lieu, nous avons demandé la suppression d'un stockage d'acide chlorhydrique. Son maintien aurait obligé les pompiers à travailler sur deux fronts, avec l'incendie devant eux et le stockage d'acide chlorhydrique derrière. Je me félicite que ce stockage ait également été supprimé.

Je pense donc que le PPRT a été un facteur très important pour maîtriser les risques associés à cet accident et pour parvenir au résultat selon lequel on ne déplore aucun mort ni aucun blessé.

Les textes européens transcrits en droit français sur les études de danger constituent également un élément important. Une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) doit être exploitée en toute sécurité mais ce n'est pas l'État qui la fait fonctionner. Ce type d'installation implique des risques technologiques chroniques, comme les rejets dans l'air et dans l'eau, et des risques technologiques accidentels. Lorsqu'un accident survient, il existe un protocole applicable à toutes les Dreal : une équipe se réunit en préfecture dans le cadre d'une cellule de crise, une équipe se rend sur le site et une équipe est mobilisée à la Dreal pour examiner les études de danger.

On compte, chez Lubrizol, cinq études de danger correspondant à cinq secteurs différents. L'étude de danger du secteur « utilité et stockage » était disponible, bien à jour, et donnait une vision très précise des produits stockés dans l'entrepôt, ainsi que du panache de fumée susceptible d'être généré par un incendie. Cela nous a permis, dès quatre heures du matin, d'indiquer aux pompiers, à la préfecture et à l'ensemble des parties prenantes sur site, y compris mes propres collaborateurs, qu'il n'y avait pas de danger toxique au sol. L'effet toxique se situait dans le panache, avec un maximum de toxicité à 100 mètres de hauteur et dans un rayon de 1 340 mètres de distance.

J'en viens à votre interrogation : trente-neuf inspections en sept ans, est-ce utile ? Les circulaires recommandent de se rendre au moins une fois par an sur un site classé Seveso. Quant aux ICPE soumises à simple déclaration, les visites interviennent sur simple signalement. Nous sommes allés 39 fois sur le site à cause de l'accident de 2013, qui a nécessité un accompagnement extrêmement resserré de l'exploitant. Ces 39 visites d'inspection ont eu des thèmes successifs, à commencer par l'amélioration de la capacité de l'usine à maîtriser les odeurs. Nous avons également constaté en 2013 qu'il était nécessaire de travailler sur la réactivité et la proactivité. Plusieurs plans d'opération interne (POI) ont été réalisés à notre demande, certains inopinés et d'autres programmés. Enfin, nous avons, bien entendu, travaillé sur la sécurité incendie.

Ce nombre d'inspections peut paraître important, mais il faut savoir que nous nous rendons très souvent sur des sites Seveso de cette nature.

M. Hervé Maurey, président. – Ce n'est pas tant le nombre d'inspections qui nous interpelle que le fait que, malgré toutes ces inspections, on a laissé perdurer une situation qui a conduit à ce que l'on sait. On continue d'ailleurs, après l'incendie, à établir des notifications, des mises en demeure et des procès-verbaux.

M. Patrick Berg. – Il s’agit là du fonctionnement normal de l’inspection. Une visite d’inspection donne lieu à un rapport d’inspection : celui-ci est réalisé dans les jours qui suivent et notifié à l’exploitant. Les manquements éventuels donnent lieu à une mise en demeure de l’exploitant, qui rappelle la législation et les exigences applicables. Lorsque nous constatons des infractions pénales, nous rédigeons par ailleurs un procès-verbal d’infraction, que nous transmettons au parquet. Je suis, dans ce cadre, placé non seulement sous l’autorité du préfet mais aussi du parquet. Telle est la pratique systématique en cas d’accident.

Des visites d’inspection et de contrôle ont lieu dans l’ensemble des 6 500 ICPE de Normandie et, en particulier, sur les 104 sites Seveso seuil haut ou bas. En cas d’accident, nous sommes sur place et nous y avons été presque jour et nuit pendant toute la séquence de crise du 26 septembre. Nous y sommes retournés ensuite pour relever les manquements susceptibles d’expliquer l’accident et constatés après l’accident. C’est un processus de travail normal et la mise en demeure porte sur les points sur lesquels les exploitants doivent se mettre en conformité. Cette méthodologie se conforme au code de l’environnement et à la notion de proportionnalité. Nous allons autant de fois que nécessaire chez un exploitant et il faut aussi souligner que les sites Seveso ont quelquefois un très grand nombre d’unités de production. Un site Seveso peut, par exemple, représenter plusieurs dizaines de réacteurs et il y a donc beaucoup de choses à inspecter.

M. Hervé Maurey, président. – Merci.

La parole est aux rapporteurs.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Monsieur le directeur, lors de votre audition à l’Assemblée nationale, vous avez déclaré qu’il y avait eu une défaillance administrative de la part de l’entreprise Normandie Logistique. Vous avez même évoqué des infractions pénales. J’aimerais en savoir un peu plus à ce sujet.

Par ailleurs, s’il avait été nécessaire de faire évacuer la ville, puis l’agglomération, en auriez-vous eu les moyens ? On a le sentiment d’une impréparation de la population face aux risques industriels.

Le préfet a, tout à l’heure, parlé d’exercices en vase clos avec les mairies, etc. Les populations y seront-elles associées, et comment ?

M. Patrick Berg. – Normandie Logistique est une installation classée depuis longtemps. En remontant à la Seconde Guerre mondiale, on a retrouvé une déclaration faite aux autorités, en 1953, en tant que magasin général. C’est donc une entreprise familiale traditionnellement implantée à Rouen et qui a toujours été présente sur les emprises proches du port pour stocker des produits liés à l’activité portuaire. En 1976, la loi a créé la notion d’installations classées. L’entreprise a intégré cette catégorie en 1986, lorsque les exigences ont été renforcées et nous avons d’ailleurs retrouvé le document par lequel elle s’est manifestée auprès de l’administration. C’est en effet à l’exploitant de se déclarer, et non à l’administration de courir après les industriels pour savoir s’ils relèvent de tel ou tel régime.

Une nouvelle rubrique est apparue en 1992. On a retrouvé un courrier de la Drire datant de 1994 qui s’étonne de n’avoir rien reçu de la part de cette entreprise. La réponse ne figure pas dans nos archives papier mais il a peut-être disparu en raison de leurs déménagements successifs.

En 2010, le rubriquage a changé à nouveau, avec la création du régime de l'enregistrement, un peu plus simple que le régime de l'autorisation pure et simple. On n'a retrouvé aucun courrier de la part de Normandie Logistique à cette époque. Cette entreprise a donc conservé son statut d'installation classée soumise à déclaration, alors qu'elle relevait désormais d'un régime d'autorisation ; elle est ensuite revenue au régime de l'enregistrement. Nous n'avons donc pas organisé de visite d'inspection chez Normandie Logistique. Je ne pense pas que l'on puisse nous le reprocher car l'organisation des visites d'inspection obéit à la notion de proportionnalité par rapport aux risques. Nous allons très souvent sur les sites Seveso seuil haut, souvent sur les Seveso seuil bas et régulièrement sur les sites relevant du régime de la déclaration. Je rappelle que nous n'allons sur les sites concernés par la déclaration simple qu'en cas de signalement d'un élu ou d'un riverain et cela arrive régulièrement. On peut constater que les choses sont en règle, mais il nous arrive de nous apercevoir que l'activité réelle est bien plus consistante que celle qui a été déclarée et relève de l'autorisation.

Il n'y a jamais eu de signalement concernant Normandie Logistique et cela me semble cohérent avec le fait que cette entreprise est honorablement connue sur la place de Rouen. Pour autant, nous y sommes allés deux fois en réunion de travail, en 2011, dans le cadre de l'élaboration du PPRT pour étudier, avec Lubrizol, les effets du site Seveso seuil haut. Les services sont également allés chez tous les voisins de Normandie Logistique. Toutes ces données ont été partagées, en 2013, dans le cadre d'une réunion d'information entre les diverses parties prenantes : élus, associations et services de l'État.

L'accident survenu en janvier 2013 concernait un épisode très odorant...

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – À quel moment vous êtes-vous déplacés par rapport à cet accident ?

M. Patrick Berg. – Nous sommes intervenus dans le cadre du PPRT, avec un processus qui a démarré en 2010 et qui s'est achevé en 2014. La diffusion des éléments du PPRT a eu lieu en 2013, avant sa phase d'approbation et de concertation publique. Nous y sommes retournés en 2017 : Lubrizol envisageait apparemment depuis des années l'acquisition de cette emprise et il nous fallait étudier avec les deux exploitants les travaux à envisager en conformité avec le régime Seveso.

Y a-t-il eu un effet péjorant et aggravant sur la sécurité de ces entrepôts et sur la situation sur laquelle vous m'interrogez aujourd'hui ? Sous réserve de l'enquête judiciaire et de la fin de l'enquête administrative, qui se termine fin décembre, cette entreprise de logistique n'avait peut-être pas une gestion très rigoureuse de ses stocks. Une des mises en demeure que nous lui avons adressées concernait une demande de fourniture d'un état rigoureux de ses stocks. Des huissiers de justice sont présents, à chaque enlèvement de palettes et de fûts, afin de recenser exactement ce qui sort et d'avoir rapidement un état exact des stocks. En tout état de cause, nous considérons, à ce stade, et sous réserve des conclusions des enquêtes judiciaire et administrative, que Normandie Logistique ne stockait pas de produits inflammables ou de produits Seveso, mais seulement des produits lambda qui pouvaient brûler dès lors qu'ils étaient exposés à un incendie. Cela ne dédouane pas Normandie Logistique de sa responsabilité. Le point que vous évoquez a fait l'objet d'une constatation, car il est anormal que l'entreprise ait omis de se manifester en 2010.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Monsieur le directeur, quelle est la composition exacte des 160 fûts de Lubrizol encore présents sur le site, et qui sont

endommagés ? Le préfet lui-même, le 1^{er} octobre, a indiqué qu'ils contribuent à des émanations odorantes. Vous-même avez laissé entendre qu'il s'agissait du même produit qu'en 2013, c'est-à-dire du mercaptan. Pourquoi la composition de ces substances n'a-t-elle pas été communiquée ?

Des gaz s'échappent-ils de ces fûts ? Quelle est leur composition exacte ? Il aurait semblé normal de les analyser. On peut encore le faire, puisque les fûts sont là. Cela a-t-il été fait ou va-t-il être fait ?

De plus, les opérations autour de ces fûts laissent supposer qu'ils sont dangereux et il me paraît nécessaire d'être plus transparent, ce qui ne semble pas avoir été suffisamment le cas jusqu'à présent. Aucun document à ce sujet n'est publié sur le site de la préfecture, et cela nourrit les inquiétudes.

Par ailleurs, le préfet nous a rappelé que le plan particulier d'intervention (PPI) et le PPRT étaient centrés sur des risques létaux à court terme et de toxicité aiguë. Or dans l'incendie de Lubrizol, il s'agit de toxicité chronique. Faut-il selon vous renforcer la prise en compte de ces risques dans les documents existants ?

Enfin, nous attendons des propositions de votre part, puisque notre rapport va en formuler un certain nombre en matière réglementaire ou législative. Que doit-on améliorer ? Nous avons besoin de votre expérience pour le savoir.

M. Patrick Berg. – Sans être trop long, il me semble nécessaire de revenir à l'accident de 2013. Lubrizol est un fabricant d'additifs pour lubrifiants et, chimiquement, c'est le soufre qui fait la qualité de ses lubrifiants. Le soufre est présent à Rouen depuis 1769, date de l'installation de la première fabrique de tissu peint dits « indiennes » destinées à concurrencer les importations en provenance d'Inde. On utilisait alors l'acide sulfurique pour blanchir le coton afin d'y imprimer efficacement la couleur. Cela fait donc 250 ans que l'industrie du soufre est installée à Rouen, rive gauche, alors que certains semblent découvrir cette usine et la présence de soufre.

En 2013, un opérateur est parti un vendredi soir en laissant deux agitateurs tourner dans la cuve dans laquelle se trouvait un produit à base de soufre : le dialkyldithiophosphate de zinc qui contient non seulement du zinc mais aussi du phosphore et du soufre. Or quand on agite trop le soufre, il s'échauffe et commence à sentir très mauvais. Comme vous le savez, le nez humain capte les émanations soufrées de mercaptan même à des doses extrêmement faibles : ce n'est pas dangereux, mais très malodorant. D'ailleurs, en 2013, on l'a senti durant un jour et demi, et nous avons constaté que l'exploitant ne maîtrisait pas totalement son *process* puisque l'unité Socrematic servant au rabattement des odeurs n'a pas réussi à supprimer celles de soufre. En conséquence, une partie des visites effectuées après 2013 avaient pour but de prescrire un renforcement de l'efficacité et du rendement de cette unité et de vérifier que ces prescriptions avaient bien été réalisées.

On a constaté deux ans après, en 2015, que certains travaux n'étaient pas réalisés. Lubrizol a donc reçu à cette époque une mise en demeure lui demandant d'effectuer ces travaux rapidement et le récolement a eu lieu fin 2016.

L'incendie du 26 septembre dernier a entièrement détruit les hangars 4 et 5 et les fûts présents dans la cour, entre les deux hangars ; le feu a également échauffé un stockage sur le côté du hangar 5, à l'extérieur, contenant 1 389 fûts. Cette information a été fournie par

l'exploitant, qui a d'abord dû tout nettoyer pour les compter. Parmi ces 1 389 fûts, 166 contiennent cet agent susceptible, lorsqu'il est échauffé, de produire des mauvaises odeurs. Le mercaptan n'est pas dangereux – il faudrait en absorber des quantités phénoménales pour qu'il le devienne –, mais il est très incommodant. Il peut aussi – chose plus délicate dans certains cas de réchauffement – produire de l'hydrogène sulfuré (H₂S) qui est un gaz plus dangereux et plus toxique. C'est pourquoi ces 1 389 fûts sont pour nous une priorité en termes de prévention du risque de suraccident. Les autres fûts contiennent des additifs fabriqués par l'usine.

Lubrizol collecte aujourd'hui tous les fûts, qui sont parfois complètement brûlés, vides ou endommagés. Si le fût s'est échauffé, il peut contenir un léger ciel gazeux de mercaptan et un peu d'H₂S. C'est pourquoi nous avons prescrit une méthode extrêmement rigoureuse d'élimination de ces fûts, avec un raccordement à l'unité de rabattement des odeurs qui n'a pas été détruite par l'incendie.

Pour ce qui est du PPI, le préfet prend la main lorsque l'exploitant n'arrive pas à maîtriser un accident. Je rappelle que les installations classées Seveso seuil haut doivent disposer d'un POI. Le PPRT, quant à lui, est un document créé par la loi dite Bachelot de 2003 afin de réduire les risques à la source dans les sites Seveso présents sur le territoire en 2003, et par déplacement d'équipements ou réduction du niveau de stockage des produits dangereux. Ce travail a été conduit de manière très pragmatique et c'est la Dreal qui, avec l'exploitant, est à la manœuvre. C'est ensuite la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) qui se charge du règlement d'urbanisme.

Votre interrogation porte également sur la toxicité chronique. Celle-ci ne relève pas du PPRT, qui est un outil de maîtrise des effets sur l'environnement du site Seveso seuil haut existant en 2003. Aujourd'hui, un site Seveso seuil haut qui s'installe – ce qui est assez rare – doit respecter les limites prescrites. Si d'aventure il les dépasse un peu, des servitudes y sont associées. En Normandie, je précise que tous les PPRT ont été approuvés. Le dernier l'a été début 2019 et celui de Lubrizol a été approuvé en 2014.

La maîtrise des risques toxiques, des rejets dans l'eau, dans l'air et dans les milieux relèvent de l'étude d'impact. Il s'agit d'une notion franco-française plus ancienne que l'étude d'impact de l'évaluation environnementale, au sens de la directive européenne. Elle est ciblée sur la maîtrise des émissions en « régime de croisière », par application des règles de limitation des émissions dans l'eau et dans l'air.

Parmi les différents risques accidentels, on trouve le risque d'incendie, le risque d'explosion et le risque toxique. Le risque incendie comprend les émissions toxiques liées au panache de fumée. Ceci figurait dans l'étude de danger que nous avons analysée : nous avons constaté qu'elle était à jour et répondait aux questions que nous nous posions.

M. Hervé Maurey, président. – Quelles améliorations proposez-vous en termes de réglementation et de contrôle ?

M. Patrick Berg. – Je souligne avant tout que nous avons énormément progressé collectivement à Rouen en connaissance du risque industriel. Cela ne se situe pas sur le terrain réglementaire, mais c'est, selon moi, le progrès majeur.

En Normandie, la Seine-Maritime abrite deux pôles industriels très importants. Je signale au passage que la culture du risque est différente dans le pays de Caux, dans

l'agglomération havraise, ou autour des très grandes installations que sont la raffinerie Total et la raffinerie Exxon à Port-Jérôme. Il me semble qu'on a amassé un matériau considérable : il faut maintenant l'analyser en détail et proposer aux parties prenantes de l'agglomération rouennaise de travailler ensemble pour partager ce sujet. L'État doit jouer un rôle tout comme les industriels, les élus et les associations. Ce point a été débattu dans le cadre du Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST), le 8 octobre, ainsi qu'en commission de surveillance du site, qui s'est réunie le 16 octobre. Je pense que nous sommes prêts. Le support existe. Il s'agit du Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI), qui date de 1977 et fonctionne plutôt bien dans l'agglomération havraise et à Port-Jérôme, mais qui vivote dans l'agglomération rouennaise.

M. Hervé Maurey, président. – Cela ne passe donc pas forcément par une évolution de la réglementation...

M. Patrick Berg. – L'outil existe et il faut le relancer. Pour être efficace et impliquer la population, on a besoin des élus. Je crois que nous avons là une piste de progrès très concrète.

Mme Céline Brulin. – Le manque d'eau que l'on a constaté lors de l'incendie tient-il à un sous-dimensionnement des capacités ou au fait qu'il y a une différence entre ce que vous avez inspecté et la réalité du dispositif ?

Par ailleurs, pensez-vous que des sanctions financières plus lourdes, voire pénales, inciteraient les industriels à se conformer plus rapidement à la réglementation en cas de manquements ou d'infractions ?

M. Hervé Maurey, président. – Vous étiez en poste en 2013, au moment du premier incident qu'a connu Lubrizol. L'entreprise et l'ensemble des acteurs concernés en ont-ils tiré toutes les conséquences ? Nous avons auditionné Mme Batho, qui défendait plutôt une position inverse.

M. Patrick Berg. – Ce site relève d'un arrêté préfectoral extrêmement récent, en date du 24 juillet 2019, qui prévoit une obligation de disposer d'un débit de 360 mètres cubes pendant 2 heures, soit 720 mètres cubes. Or l'exploitant s'est doté d'une réserve d'eau de 2 000 mètres cubes, très supérieure à la prescription réglementaire qui lui est applicable : il est donc en conformité.

D'autre part, l'exploitant nous a informés spontanément qu'il y avait en réalité, ce matin-là, 1 860 mètres cubes. Est-ce un manquement ? La réponse est non. Ils ont fait le choix d'un dispositif de 2 000 mètres cubes, largement dimensionné par rapport à l'obligation réglementaire, pour pouvoir mobiliser toute une série d'outils, de pompes et de dispositifs permettant d'être extrêmement puissants et concentrés en cas de départ d'incendie.

Pourquoi n'a-t-on pas détecté les défaillances ? Avant tout parce que les contrôles et les visites d'inspection incendie ont porté sur la zone de production centrale. Un site Seveso est classé seuil haut parce qu'il reçoit, en quantité supérieure au seuil, des produits très dangereux, soit inflammables, soit très toxiques pour l'environnement aquatique. Quand on visite un site Seveso seuil haut, on se focalise sur les endroits les plus dangereux.

Après la séquence dédiée aux odeurs, sujet très désagréable pour les Rouennais, en 2013, ainsi qu'en 1989, nous y sommes retournés à propos de la sécurité incendie. Nous avons constaté des lacunes et des défaillances. L'arrêté de mise en demeure du 25 avril 2017 avait constaté que, sur quatre points, impliquant notamment des liquides inflammables, l'organisation et les équipements ne permettaient pas à l'exploitant de respecter l'arrêté du 3 octobre 2010 relatif à ce type d'exploitation, impose de limiter à 20 minutes un départ de feu. Il nous fallait faire passer le message et l'entreprise a donc été mise en demeure, puis ces points ont été mis à jour en novembre 2018.

La zone de stockage incendiée comportait des produits combustibles qui ne sont pas inflammables. Sur les 5 000 tonnes qui ont brûlé, seules 12,75 tonnes de produits étaient inflammables, tout le reste étant des produits combustibles. Comment se fait-il que, sur un site où on trouve des produits inflammables et des produits combustibles non inflammables, le feu prenne non seulement du côté des produits combustibles mais aussi à l'autre bout ? Quand on regarde le rapport d'accident de l'entreprise voisine, on note que les déclenchements d'alarme sont intervenus en limite de propriété. Que s'est-il passé à cet endroit, où il n'y a pas de *process* de fabrication ? Cela peut donner lieu à un certain nombre de spéculations. Je mets cela en rapport avec des observations faites sur d'autres sites Seveso de Seine-Maritime : elles signalent des intrusions avec des grillages découpés à la cisaille, etc. Je n'ai pas d'éléments permettant d'être catégorique, mais je me pose la question, et je pense que le parquet doit se la poser également. Il est en tout état de cause légitime qu'un service d'inspection étudie les endroits où se trouvent les produits inflammables et les produits les plus toxiques pour l'environnement.

Certains se sont étonnés que la circulaire n'ait pas été appliquée en 2013 et je ne comprends pas bien ces prises de position. Cette circulaire indique quatre pistes de progrès : nous avons contribué à la rédiger et je la trouve très pragmatique car elle donne des pistes de travail et d'actions. En premier lieu, elle souligne qu'il est très important, en cas d'accident grave, que la Dreal locale se fasse aider par ses collègues. Le ministère a mis à notre disposition des agents de la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE) d'Île-de-France et de la Dreal des Hauts-de-France. En second lieu, la circulaire précise qu'il convient, pour que l'expertise ait un impact opérationnel et qu'on agisse vite, de disposer d'un appui sans faille au niveau central. Notre administration centrale a été extrêmement présente, ainsi que l'INERIS, qu'on a mobilisé dès le 26 septembre. Ce sont eux qui ont produit le document final, à la suite de nombreux échanges.

Troisièmement, la circulaire conseille une mutualisation des moyens entre industriels. Quelqu'un a déclaré que ceci n'a pas été mis en application. Mais la circulaire se situe plutôt sur un registre de conseils et d'expertises. Nous avons concrétisé ce volet avec les pompiers, sous l'autorité du préfet, et avec l'exploitant. Nous avons contacté les sites Seveso de Seine-Maritime qui détiennent des émulseurs, et ceux-ci nous ont été amenés, permettant de disposer de 96 mètres cubes au lieu des 27 mètres cubes de Lubrizol. Enfin, le dernier point de la circulaire porte sur le rôle des associations agréées pour la surveillance de la qualité de l'air. Celles-ci ont apporté leur appui en matière de prélèvements. La circulaire a donc été appliquée.

M. Hervé Maurey, président. – Qu'en est-il du rapport d'inspection ?

M. Patrick Berg. – Il a servi de point d'appui à la circulaire.

M. Hervé Maurey, président. – À votre avis, on a donc tiré toutes les conséquences de ce qui s’est passé en 2013 sur le site...

M. Patrick Berg. – On en a tiré les conséquences générales concernant les outils de mobilisation en cas d’accident grave.

M. Hervé Maurey, président. – On peut donc dire que l’État en a tiré toutes les conséquences, mais pas l’exploitant...

M. Patrick Berg. – L’exploitant a été accompagné par la Dreal à cet effet. C’est notre travail et je constate avec vous qu’il a fallu, en 2015, qu’une mise en demeure accélère les travaux prescrits.

M. Hervé Maurey, président. – Le rapport d’inspection a donc été appliqué par l’État et moins bien par Lubrizol. Peut-on le résumer ainsi ?

M. Patrick Berg. – Lubrizol a bénéficié, en 2019, de toutes les dispositions de la circulaire de 2014. Disons qu’il aurait pu aller plus vite dans le traitement sur site des causes de cet accident.

M. Hervé Maurey, président. – L’État est donc irréprochable...

M. Patrick Berg. – Nous ne sommes pas parfaits et personne ne l’est ! La Dreal Normandie est certifiée ISO 9001 et ISO 14001. Nous sommes labellisés Marianne et suivons une démarche d’amélioration continue. Nous tenons compte à chaque moment des critiques et des observations, et nous en tirons le meilleur parti.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Le préfet s’est attaché à nous dire – et on ne peut que l’en féliciter – que tous ses efforts se sont concentrés sur la prévention du risque de suraccident. Les pompiers se sont également attelés à circonscrire l’incendie. On dit que deux sites voisins de Lubrizol qui auraient pu être contaminés contenaient des produits éminemment dangereux qui, s’ils s’étaient enflammés, auraient été porteurs de très grands risques pour la population. Pouvez-vous nous en dire plus ? On se pose à présent la question de la pertinence du stockage de certains produits, potentiellement inflammables.

Par ailleurs, vous êtes fin connaisseur de la Normandie. Il semblerait que, dans l’agglomération havraise, la culture du risque soit plus prégnante qu’ailleurs dans la région et qu’elle « infuse » plus la population et les élus : est-ce bien le cas ? Je vous pose ces questions pour bénéficier de conseils utiles afin de faire prendre conscience à la population rouennaise et aux responsables rouennais de ces enjeux extrêmement importants.

M. Patrick Berg. – La maîtrise de l’« effet domino » pendant les opérations d’extinction relève du préfet et nous y apportons notre concours. Nous sommes situés dans une zone industrielle et portuaire, comme au Havre, constituée d’un ensemble industriel comportant des sites Seveso seuil bas et des Seveso seuil haut – avec Triadis, qui est une entreprise d’élimination de déchets industriels Seveso seuil bas depuis peu, ou Total Lubrifiants, dont l’activité est assez proche de celle de Lubrizol.

Les sites Seveso les plus importants, comme Borealis, et Rubis Terminal, se situent plus bas, au sud et leur présence a justifié la réalisation d’un PPRT très consistant. L’incendie n’avait toutefois pas une ampleur lui permettant d’aller aussi loin sur le boulevard maritime.

En ce qui concerne la culture du risque, votre observation est conforme à la réalité. J'observe qu'il existe une forme d'appropriation de ces usines à Port-Jérôme et au Havre. Ce sont en tout cas le propos des élus, des représentants du personnel et des riverains. Il s'agit de leur usine et ils y travaillent de longue date : on sait ce qui s'y fabrique et à peu près comment elle est organisée. Les élus du territoire en parlent sans crainte et s'impliquent beaucoup pour expliquer les risques, rappeler ce qu'il faut faire en cas d'incident ou d'accident et entretenir un dispositif d'alerte opérationnel.

Il faut peut-être faire des choses différentes dans l'agglomération rouennaise, mais l'implication des élus est importante et nous devons y travailler collectivement.

M. Hervé Maurey, président. – Monsieur le directeur, merci beaucoup. Je vous invite à nous adresser par écrit les réponses au questionnaire qui vous a été envoyé, ainsi que tout complément qui pourrait être utile à nos travaux.

Audition du Colonel Jean-Yves Lagalle, Directeur du Service départemental d'incendie et de secours de la Seine-Maritime (SDIS76)

M. Hervé Maurey, président. – Mes chers collègues, nous achevons notre programme d'auditions de la semaine en entendant le colonel Jean-Yves Lagalle, directeur du service départemental d'incendie et de secours de la Seine-Maritime (Sdis 76).

Mon colonel, au nom de l'ensemble des membres de notre commission d'enquête je voudrais d'abord vous exprimer toute notre admiration pour le travail que vous avez accompli, le 26 septembre dernier, lors de l'incendie de l'usine Lubrizol. La rapidité avec laquelle il a été éteint témoigne de votre engagement et de celui de vos hommes et nous vous en sommes tous reconnaissants.

Ma première question est évidemment de vous demander comment vont vos hommes quasiment deux mois, jour pour jour, après l'accident ? Des analyses ont été menées le jour même puis un mois plus tard : la ministre de la santé, lors de son audition la semaine dernière, a expliqué que les anomalies relevées n'étaient pas forcément imputables à l'incendie mais pouvaient traduire une situation médicale préexistante. Sans trahir de secret médical, pouvez-vous nous en dire davantage ?

J'en viens aux éléments techniques de l'incendie.

Lors du déplacement de notre commission d'enquête à Rouen, avec le préfet de Normandie vous nous avez expliqué avoir manqué d'eau, au point de devoir pomper l'eau de la Seine. Comment expliquez-vous cette situation ? Dans quelle mesure a-t-elle retardé l'extinction de l'incendie ? Quelles mesures devraient être prises afin de remédier à cette situation ?

Vous avez également déclaré avoir manqué de mousse jusqu'à l'arrivée des renforts venus d'Ile-de-France : les stocks étaient-ils sous-dimensionnés ou existait-il, ce jour-là, un problème particulier ? Ceci me conduit à vous poser une question plus générale : disposiez-vous de tous les équipements utiles dans ce type de situation ?

Je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander de prêter serment. Je rappelle que tout témoignage mensonger

devant une commission d'enquête parlementaire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75.000 euros d'amende.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête,
M. Jean-Yves Lagalle prête serment.*

M. Jean-Yves Lagalle, colonel, directeur du service départemental d'incendie et de secours de la Seine-Maritime. – Je vous remercie tout d'abord très sincèrement pour les mots de sympathie que vous avez eus pour nos personnels, que je ne manquerai pas de relayer à nos équipes. C'est important pour l'état d'esprit de nos personnels.

Il faut savoir que ce feu a nécessité un engagement total de toutes les parties prenantes, les sapeurs-pompiers mais aussi les personnels de l'entreprise Lubrizol, dont il faut saluer l'action. Après l'événement, il y a une phase d'inquiétude. A ma gauche, il y a notre médecin-chef, le docteur Thierry Senez, et à ma droite, le chef du service « risques industriels », le commandant Sylvère Perrot.

Nous avons rapidement mis en place un dispositif de suivi du personnel, avec des examens sanguins dont le protocole a été défini conjointement par le médecin de Lubrizol, notre médecin-chef et un professeur du CHU de Rouen. Ce protocole d'analyses sanguines est établi en trois temps, avec tout d'abord, en « t 0 », une première analyse. Il y a eu 900 ordonnances établies pour tous les intervenants sapeurs-pompiers. D'autres analyses ont été faites un mois après. D'autres seront faites dans six mois.

Sur les premières analyses, nous avons relevé quelques anomalies pour six agents, qui sont vite rentrées dans l'ordre. Les agents concernés ont fait l'objet d'une nouvelle analyse intermédiaire, quinze jours après. Un seul agent continuait à présenter des variations anormales, qui ont fait l'objet d'un suivi particulier. Ce n'est plus le cas et tout est rentré dans l'ordre. Nous continuons à suivre les analyses. Pour le moment nous n'avons fort heureusement rien d'anormal. Cela nous permet d'être dans une phase d'apaisement pour nos personnels, qui sont suivis et rassurés.

Quatre jours après l'incendie, le lundi 30 septembre, nous avons organisé une réunion extraordinaire du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) pour évoquer les questions de suivi médical avec le personnel. Les affaires de protection et de suivi médical sont prises très au sérieux.

Concernant l'approvisionnement en eau, il y a eu effectivement une rupture mais sur le site de l'usine Lubrizol. L'arrêté d'autorisation prévoit que le réseau de l'exploitant doit permettre de délivrer un débit de 360 mètres cubes par heure. Ce réseau, qui alimente 39 poteaux, est tombé à 4 h 15 du matin. A titre personnel, j'en ignore la raison. Il n'y avait donc plus de pression sur le réseau interne. En revanche, sur le réseau public géré par la métropole, les poteaux d'incendie étaient opérants. Nous les avons utilisés. En matière de défense contre les incendies, y a deux approches qui se conjuguent : celle de la police spéciale des installations classées, avec des obligations imposées à l'exploitant *via* l'arrêté préfectoral d'autorisation de l'installation, et la police générale gérée par la métropole pour le risque incendie classique, qui fait l'objet d'un règlement départemental et qui était, en l'espèce, complètement conforme. Heureusement que nous avons eu le réseau métropolitain, à raison de 4 poteaux. Nous ne sommes donc jamais tombés à zéro.

M. Hervé Maurey, président. – Contrairement à ce que nous avons pu parfois entendre, vous confirmez donc qu'il n'y a pas eu de problème avec le réseau public ?

M. Jean-Yves Lagalle. – Il n'y a eu aucun problème. Bien au contraire, nous avons eu un contact avec la métropole, pour renforcer le débit du réseau. Mais il faut maîtriser l'augmentation de débit sur le réseau public, même pour un incendie qui demande beaucoup de capacité comme celui de Lubrizol, car cela peut endommager les réseaux et porter atteinte à la qualité de l'eau potable.

Dans ce type de situation, on s'appuie sur le réseau public pour circonscrire le feu, mais on pompe également de l'eau depuis la Seine. Pour cela, nous avons fait appel à des bateaux remorqueurs, l'un de Rouen et deux venant du Havre. Actuellement, nous avons des conventions avec le port du Havre mais pas avec celui de Rouen, car la convention a été dénoncée en 2013 par le port autonome. Une nouvelle convention devrait être établie à compter de janvier 2020.

Pour éteindre un feu d'hydrocarbures, il faut de l'eau mais il faut aussi un émulseur, pour faire de la mousse. Sur un incendie d'hydrocarbures, de l'eau pure propage l'incendie. Le Sdis possède des capacités d'émulseurs, avec 5 citernes de 6 000 litres, mais ils n'étaient pas suffisants face à ce feu hors norme. Grâce à la réactivité des moyens zonaux et nationaux, nous avons bénéficié de citernes d'émulseurs venant d'autres Sdis. Lorsque l'ensemble des moyens ont convergé, le top mousse a été donné à 11 heures du matin. Avant ce moment, nous avons effectué trois replis successifs et nous avons protégé les installations alentour. Le feu a été éteint, au total, en 12 heures.

Il faut bien avoir à l'esprit que c'est à l'exploitant de fournir le débit incendie de base. Le réseau des communes ne peut venir qu'en complément, car il n'est pas capable de délivrer un débit très élevé. La Seine permet de le faire davantage, avec les moyens lourds des remorqueurs.

Les collègues du centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (Cogic) ont été réactifs pour faire converger très rapidement les moyens en émulseurs et je les en remercie. Nous avons fait un top mousse à 11 heures et l'incendie a été éteint à 15 heures.

Il ne faut pas non plus oublier les moyens privés, venant des exploitants d'autres établissements Seveso, comme Exxon, Total et Borealis. Ce sont des moyens rares et chers, que le service public ne peut pas avoir en caserne, car ils ne serviraient que très rarement. Ce sont notamment des engins très puissants, qui ont une portée de 60 voire de 80 mètres, et qui ont été fort utiles lors de l'attaque de l'incendie.

Au final, cette gestion a été une belle œuvre collective, avec une convergence de moyens publics et privés. C'est un des retours d'expérience que je fais. La participation de tous ces moyens s'est bien déroulée, mais nous manquons d'un cadre juridique pour organiser cette coopération.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Je m'associe aux mots de remerciements du président. Nous sommes heureux de vous recevoir au Sénat, après vous avoir rencontrés une première fois à Rouen lorsque notre commission d'enquête s'y est déplacée. Nous sommes également heureux que vos hommes aillent bien et fassent l'objet d'un suivi sanitaire.

Vous avez évoqué la problématique de l'eau, en vous félicitant de la proximité de la Seine. Mais d'autres établissements Seveso, dans d'autres départements, ne sont pas dans la même situation. Comment la gestion d'incendies similaires peut alors se faire ? Les entreprises ont-elles des réserves adaptées ? Et de manière plus générale, en additionnant les moyens des Sdis et ceux des exploitants d'établissements, est-on à un niveau suffisant pour venir à bout de tels incendies ? En outre, faut-il faire évoluer selon vous certains aspects de la politique de gestion de crise ?

M. Jean-Yves Lagalle. – Sur la question du dimensionnement des ressources en eau, tout dépend des scénarios théoriques retenus dans l'étude de dangers. Le feu qui s'est déclaré nécessitait en réalité quatre fois plus d'eau que ce qui était prescrit dans l'arrêté d'autorisation. Il faut peut-être revoir les scénarios retenus, en tenant compte des effets « dominos » et des risques extérieurs. L'enquête le clarifiera, mais ce que nous avons constaté c'est un départ d'incendie extérieur, qui s'est propagé ensuite vers le site Lubrizol.

Pour les établissements qui ne sont pas à proximité d'un fleuve comme la Seine, c'est à l'étude de dangers d'être adaptée. Avec des dispositifs préventifs renforcés, et des stockages de substances de moindre importance ou plus espacés, pour éviter un feu d'hydrocarbures de grande surface. Tous les sites n'ont pas la chance d'avoir la Seine à proximité en effet. Autrement, nous aurions utilisé le réseau d'eau potable. Mais cela aurait posé des problèmes en termes de fonctionnement. En l'espèce, nous n'avons pas porté atteinte au bon fonctionnement du réseau public d'eau potable. Grâce aux remorqueurs, nous avons évité de dépendre complètement d'un réseau en particulier.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Et concernant la nécessité éventuelle de moyens supplémentaires pour le Sdis ?

M. Jean-Yves Lagalle. – Nos moyens sont dimensionnés d'après le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (Sdacr). En l'espèce, nous avons été confrontés à un sinistre industriel dont personne n'avait prévu l'ampleur. On pourrait être confronté à la même situation en cas de risque naturel majeur, par exemple avec une tempête frappant tout le département. Mais notre système de sécurité civile est conçu de telle sorte qu'entre la zone de défense ouest et Paris, les renforts nécessaires peuvent arriver rapidement. On ne peut pas exiger de la part des collectivités territoriales que tout Sdis stocke des moyens rares et chers qui ne seront jamais utilisés. D'autant plus qu'on ne fait bien que ce qu'on fait souvent. Sur ce type d'incendie, la complémentarité public-privé est également importante, comme je l'ai évoqué précédemment.

M. Hervé Maurey, président. – Cette complémentarité devrait-elle être mieux organisée en amont ? Si je comprends bien, c'est un peu un « coup de chance » que cette coopération se soit bien déroulée car il n'y a pas beaucoup d'éléments de cadrage sur le sujet.

M. Jean-Yves Lagalle. – Il y a des conventions d'assistance mutuelle entre certains industriels. Vous avez raison de parler de chance, mais derrière la chance il y a avant tout beaucoup de professionnalisme. Il faudra sans doute réfléchir au cadre dans lequel cette mutualisation de moyens s'effectue. Les sapeurs-pompiers ont l'exclusivité sur la voie publique de la gestion des incendies, mais les collègues pompiers privés des entreprises ont un vrai savoir-faire, en complémentarité du nôtre.

Il faudrait préciser le cadre de cette coopération. Pour la gestion de l'incendie, nous nous sommes appuyés sur une réquisition informelle de ces moyens privés venus

du Havre. Mais face à un problème, un accident voire au décès d'un pompier privé, le Sdis ayant assuré le commandement aurait pu être vite dépassé en termes de responsabilité, ce qui n'est pas protecteur, en particulier pour les familles des agents concernés.

Face à un tel incendie, de portée, non pas seulement départementale, mais aussi régionale voire nationale, le principe de solidarité doit jouer.

Je souhaite que sous l'égide du préfet, on puisse discuter de ces sujets, avec les élus locaux et les industriels en particulier. Le Havre a notamment une direction des risques industriels qui a une bonne expérience dans ce domaine. Il n'est sans doute pas nécessaire de démultiplier les moyens du service public, que l'on utilisera peu souvent. Il vaut mieux identifier tous les moyens disponibles, pour savoir comment les mobiliser en cas d'accident majeur. C'est une piste de réflexion à creuser.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) que nous avons entendu juste avant vous, a évoqué une structure existante, le secrétariat permanent pour la prévention des pollutions et des risques industriels (S3PI), qu'il jugeait être un outil pertinent pour ce type de dialogue. En faites-vous partie ?

M. Jean-Yves Lagalle. – Oui nous y sommes représentés. Dans le département de Seine-Maritime, qui comprend beaucoup d'industries, il y a également des associations et des réseaux d'industriels se sont constitués pour échanger des bonnes pratiques, souvent avec un aspect théorique et il faut intensifier le passage à l'étape de la pratique. Nous manœuvrons également assez souvent dans les établissements et autour. Il en va de même, par exemple, pour les pompiers d'aéroports qui interviennent aussi à proximité de l'aérodrome.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je vous remercie à mon tour très chaleureusement, vous et vos hommes. Je suis d'autant plus sensible à votre action de bravoure que j'habite Rouen et, d'ailleurs, ma famille habite non loin du site où s'est déclaré l'incendie.

Il s'est dit tout et son contraire sur les réseaux sociaux. Je profite donc de cette occasion pour que ceux qui nous suivent puissent avoir des explications claires et factuelles sur le déroulement des événements.

Le préfet a privilégié, et on peut le comprendre, la mise à l'abri des populations, sans activer les sirènes, en considérant qu'il fallait faciliter l'acheminement des secours. Pourriez-vous nous donner des précisions sur le nombre d'hommes et l'importance des moyens à mobiliser dans un tel événement ?

Concernant l'équipement de vos hommes, je suppose qu'il est adapté pour ce type d'incendie. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur ce point ?

M. Jean-Yves Lagalle. – S'agissant tout d'abord de l'équipement, nous disposons de protections individuelles adaptées. Chaque fourgon d'incendie comprend six dossards dotés d'un appareil respiratoire isolant (ARI) avec une bouteille d'oxygène et quatre bouteilles de réserve.

Contrairement à l'idée reçue, dans le cas d'un incendie comme Lubrizol, le risque au sol est limité car il se produit, comme dans un feu de cheminée, un appel d'air : les fumées toxiques s'élèvent et le risque est limité pour les personnes qui se trouvent au niveau du

départ du feu. La concentration de la toxicité devient maximale à 100 m de hauteur, après quoi, en fonction du vent, le nuage de fumée se dilue et, au-delà de 1340 m de distance, selon l'étude de danger, le risque létal ou d'effets irréversibles sur la santé de la population disparaît ; restent cependant les nuisances olfactives et des irritations qu'il a fallu prendre en compte.

Lorsque l'incendie s'éteint, il reste des fumées et des particules, filtrées par des masques, de type FFP2 ou FFP3. Mais un feu est dynamique et il se déplace dans tous les sens. Nous avons des équipements de protection, mais de là à dire que par rapport à l'utilisation optimale théorique ils ont été parfaitement utilisés en pratique, et cela sur toute la durée de l'incendie, on ne peut jamais en être certain. C'est la raison pour laquelle nous sommes systématiquement accompagnés par un soutien médical avec un médecin et un infirmier en cas d'incendie. Par la suite nos personnels sont très vite engagés dans un dispositif de suivi sanitaire.

Les sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires de Seine-Maritime sont toutefois aguerris et formés aux risques industriels. Nous avons des caissons d'entraînement pour cela. Ceux qui sont juste devant l'incendie sont toujours en liaison avec le commandement et demandent dès que nécessaire des renforts ou des moyens adaptés. Il y a en permanence un échange entre le terrain et le commandement pour adapter les protections en cas de besoin. Tout ceci est parfois compliqué et, dans l'action, il arrive qu'on enlève un masque pour pouvoir reprendre son souffle. Nous avons donc bien des protections respiratoires mais il est difficile d'affirmer qu'elles sont utilisées pendant toute la durée de l'intervention.

Nous n'avons pas mis en œuvre de « confinement ». J'ai proposé au préfet, par souci de réalisme, au-delà du périmètre de 1340 mètres dans le cône des fumées, une simple « mise à l'abri », qui consiste simplement à rester chez soi. En effet, un confinement implique de scotcher portes et fenêtres si bien que les habitations deviennent rapidement assez irrespirables, après un délai de deux heures. Nous nous sommes donc limités à une mise à l'abri avec la consigne : « restez chez vous et évitez de circuler inutilement ». Il s'agissait également de prendre en compte le fait qu'à huit heures du matin, la circulation se densifie dans l'agglomération rouennaise, avec des personnes qui vont travailler et des feux de circulation à gérer. Or je savais que nous avions fait appel à des moyens de secours extérieurs et je ne souhaitais pas que les engins en provenance de différents Sdis soient bloqués dans la circulation. C'est pourquoi nous avons rapidement mis en place un plan de circulation en tenant compte de l'axe du vent et des fumées.

Mme Céline Brulin. – Je m'associe aux félicitations que nous vous exprimons tous, y compris nos concitoyens qui ont également bien noté que votre intervention avait été exemplaire.

Faut-il réfléchir à des dispositifs destinés à recueillir plus d'eau pour lutter contre les incendies et qui pourraient jouer le rôle de la darse du port de Rouen, dans les sites industriels qui ne disposent pas de tels bassins à proximité.

Vous avez évoqué les conventions d'assistance entre industriels mais, à ma connaissance, elles ne sont pas obligatoires. Faut-il les systématiser, y compris en associant les moyens publics et privés ?

Enfin, faut-il renforcer les effectifs de pompiers sur les sites industriels et, plus généralement, les dispositifs internes aux entreprises ?

M. Jean-Yves Lagalle – S’agissant du renforcement des dispositifs de sécurité incendie au sein des entreprises classées Seveso, il faut distinguer plusieurs cas. Sur des sites de type dépôts ou raffineries, on trouve des services d’incendie dédiés avec des sapeurs-pompiers professionnels. Tel n’est pas le cas dans d’autres sites Seveso, comme celui de Lubrizol, où ce sont des salariés formés à la sécurité incendie qui, le moment venu, peuvent revêtir l’habit de sapeur-pompier pour lutter contre un sinistre. Enfin, sur certains sites qui abritent de très grands entrepôts, comme les ports, je souligne qu’il n’y a souvent personne : ni pompier, ni surveillance particulière, ni même parfois de gardien.

M. Hervé Maurey. – Cela signifie-t-il que les entreprises Seveso sont libres d’organiser leur dispositif de sécurité comme elles l’entendent ? Si tel est le cas, il me semble souhaitable que notre commission d’enquête fasse des propositions pour fixer quelques règles.

M. Jean-Yves Lagalle. – Aujourd’hui tel est bien le cas : on assigne aux entreprises Seveso des objectifs portant sur les débits d’eau, les moyens de secours et leur organisation, sans leur imposer des modalités précises.

J’insiste sur le fait que dans de très grands hangars portuaires, il n’y a souvent personne. Sous le vocable Seveso, on trouve une typologie assez variée d’usines, d’entrepôts et de lieux de stockage.

Les pompiers ont, avant tout, besoin immédiatement – dans la première demi-heure du déclenchement du sinistre – d’un interlocuteur fiable qui puisse engager la responsabilité de l’établissement pour constituer très vite des binômes entre pompiers et industriels : c’est fondamental sur le plan tactique.

Sur les sites dont le niveau de risque est le plus élevé, mais aussi sur les autres, la question du renforcement des services internes de pompiers mérite d’être posée. Aujourd’hui, il m’est difficile de répondre plus précisément à cette question mais on a pu bien constater l’efficacité des pompiers privés dans le cas de l’incendie de Lubrizol.

Nous avons également la chance de pouvoir compter, au sein des entreprises, sur des salariés qui sont également pompiers volontaires. Sans trop faire de publicité pour la profession que je représente, il faudrait développer leur recrutement car leur intervention immédiate peut suffire à résorber le sinistre. En effet, tout se joue dès les premières minutes.

Aujourd’hui le système de protection incendie repose très souvent sur des installations fixes, sans intervention humaine, mais lorsque celles-ci sont endommagées par un incendie et deviennent inopérantes, alors on peut faire appel à nous. Mais, en matière de risque Seveso, il ne faut pas mettre tous ses œufs dans le même panier ou placer toute sa confiance dans des installations fixes.

De plus, à propos des conventions d’assistance, on constate à l’évidence que le feu ainsi que les fumées ne connaissent pas les frontières administratives et peuvent impacter l’ensemble d’un bassin de risque – c’est à cette échelle qu’il me paraît pertinent d’assurer la mutualisation des moyens.

La question de la rétention soulève une véritable difficulté : réglementairement, les industriels doivent disposer de capacités de rétention suffisantes pour pouvoir récupérer

leurs propres produits. Si, en plus, les pompiers interviennent avec leurs propres eaux d'extinction, on peut très vite saturer ces zones de rétention. Or, aujourd'hui, des moyens simples peuvent être mis en œuvre pour créer des zones de rétention supplémentaires : les architectes savent organiser l'espace pour en aménager avec des pentes ou des trottoirs surélevés. Cela est d'autant plus souhaitable que nos eaux d'incendie deviennent des polluants. Comme cela s'est produit chez Lubrizol, j'ai d'abord donné la priorité à l'extinction de l'incendie tout en sachant que nous allions générer de la pollution. J'ai ensuite signalé au Préfet qu'il fallait gérer une alternative : en diminuant le débit d'eau on risquait d'augmenter le volume de feu et les projections de fumées. Heureusement, dès 11 heures nous avons pu nous appuyer sur les moyens du Port de Rouen et du plan Polmar. Par conséquent, j'estime souhaitable de prendre en compte dans les dispositifs de rétention non seulement les produits industriels mais également les eaux d'incendie des sapeurs-pompiers. Il est en effet difficile, dans l'urgence de l'action, de combattre plusieurs fronts – l'extinction et la pollution – à la fois.

M. Hervé Maurey. – Vous nous disiez que le système de protection contre l'incendie interne à Lubrizol avait connu une défaillance : quelle en est la nature et comment peut-on l'expliquer ?

M. Jean-Yves Lagalle – C'est un point qui devra être éclairci par l'enquête. Je constate qu'à 4 heures 15 les pompiers étaient sur place et que soudainement tout s'est interrompu. Une première tentative a alors été effectuée pour réalimenter le réseau interne : cela aurait pu fonctionner mais je ne souhaitais pas prendre le risque, pour sauver 300 à 400 mètres carrés d'entrepôts, de mettre en péril une dizaine ou une trentaine d'hommes parmi les 40 sapeurs-pompiers sur place. Très opportunément, l'officier de commandement sur le site a décidé de repositionner le dispositif depuis la voie publique en se connectant au réseau de la métropole et nous avons pu ainsi conserver un débit de 6000 litres (360 m³ par heure) pour assurer la protection des installations voisines. On n'avait pas alors éteint l'incendie mais on l'avait au moins circonscrit. Pour l'extinction définitive, il fallait attendre l'arrivée des moyens complémentaires : pompes, remorqueurs, tuyaux, émulseurs qui convergeaient de toutes parts. Quand tout ce matériel a été réuni à 11 heures, nous avons lancé le top mousse pour ouvrir les vannes.

M. Hervé Maurey. – Merci à vous pour ces réponses et pour votre présence aujourd'hui. Nous souhaitons obtenir des réponses par écrit aux questions qui vous ont été transmises en amont de l'audition. N'hésitez pas à nous communiquer tout document que vous estimeriez de nature à éclairer nos travaux ni à formuler des suggestions.

Mardi 26 novembre 2019

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Audition des associations de protection de l'environnement

M. Hervé Maurey, président. – Nous débutons notre programme d'auditions de la semaine avec les représentants des associations de protection de l'environnement. Nous auditionnons ainsi MM. Alain Chabrolle, vice-président de France Nature Environnement (FNE), et Guillaume Blavette, administrateur de FNE Normandie ; Mme Héléne Bourges,

chargée de campagne de Greenpeace ; M. Olivier Blond, président de Respire ; M. Jacky Bonnemains, directeur de publication de Robin des Bois ; M. François Veillerette, porte-parole, et Me François Lafforgue, avocat de Générations Futures.

Je rappelle que notre commission d'enquête, créée à l'initiative de tous les présidents de groupe et des présidents de commission du Sénat, a notamment pour mission d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen, mais aussi d'en tirer des enseignements sur la prévention des risques technologiques. Nous sommes intéressés par votre appréciation de la gestion de la crise d'un point de vue environnemental évidemment et par vos propositions pour gérer l'après-crise. Quelles évolutions de la réglementation suggérez-vous, concernant tant les sites eux-mêmes que leur périmètre ?

Avant de vous laisser la parole, je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander de prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, de lever la main droite et dire : « Je le jure. »

Je rappelle que tout témoignage mensonger devant une commission d'enquête parlementaire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Hélène Bourges, MM. Alain Chabrolle, Guillaume Blavette, Olivier Blond, François Veillerette et Me François Lafforgue prêtent successivement serment.

M. Jacky Bonnemains, directeur de publication de Robin des Bois. – Il m'est difficile de jurer de dire toute la vérité, car je ne la connais pas dans sa totalité... Je ne connais qu'un aspect de la vérité.

M. Hervé Maurey, président. – Je ne vous demande pas d'interpréter les textes, mais de les appliquer ! Si vous ne voulez pas prêter serment, je vais devoir vous demander de sortir.

M. Jacky Bonnemains. – Comment me demander de dire la vérité alors que personne ne la connaît ?

M. Hervé Maurey, président. – Donnez-nous votre version de la vérité dans ce cas !

M. Jacky Bonnemains. – Je m'engage à dire ce que je sais d'une manière loyale...

M. Hervé Maurey, président. – Ce n'est pas ce que je vous demande ! Jurez de dire toute la vérité et levez la main droite.

M. Jacky Bonnemains. – Je lève la main gauche...

M. Hervé Maurey, président. – Vous n'êtes pas au spectacle, mais devant une commission d'enquête parlementaire !

M. Jacky Bonnemains. – Je jure de dire la vérité, et j'espère que tous les membres du Sénat font de même en toutes circonstances...

M. Hervé Maurey, président. – Dans ces conditions, on ne pourra pas vous donner la parole !

Mme Hélène Bourges, chargée de campagne de Greenpeace. – Greenpeace n'a pas d'expertise en matière de risques technologiques ou industriels, à l'exception du nucléaire. Je m'exprimerai donc en tant que citoyenne, non comme experte du sujet.

Après l'incendie de l'usine Lubrizol, les militants de Greenpeace se sont mobilisés spontanément, en particulier ceux qui habitent à Rouen et qui ont vécu le traumatisme. Ils ont rejoint les mobilisations, organisées dans la ville, par différents collectifs rassemblant d'autres associations, des syndicats, une grande diversité d'acteurs. Greenpeace ne s'est pas portée partie civile non plus, car nous n'avons pas la capacité de suivre avec attention une procédure judiciaire sur ce sujet. En revanche, nous travaillons sur d'autres types de dossiers qui ont trait aux risques environnementaux, par exemple dans les domaines de l'industrie pétrolière ou de l'élevage industriel, et nous avons donc un avis sur la question.

Nous faisons le constat d'un manque de moyens de l'administration chargée du contrôle des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) : comme cela a déjà été dit au cours des travaux de votre commission d'enquête, on note une baisse du nombre des contrôles de 40 % au cours des douze dernières années. Les dossiers transmis par les exploitants sont très volumineux, complexes, avec des volets techniques de haut niveau. On peut légitimement se demander si l'administration a la capacité de vérifier la parole des exploitants, d'expertiser des enquêtes ou des études d'impact de plusieurs milliers de pages, de repérer les infractions. Dans le cas de l'usine Lubrizol, la difficulté est accrue, car plusieurs sites sont concernés, qui ne relèvent pas tous du même régime et qui ne sont pas inspectés par les mêmes services. Il serait intéressant de savoir si les informations des différentes administrations impliquées sont centralisées. En outre, on peut se demander si les sanctions sont dissuasives : en cas d'infraction, l'administration peut prononcer une mise en demeure et les amendes sont relativement faibles. Les peines encourues en justice ne sont pas lourdes. Il est donc, en général, moins coûteux pour un exploitant de ne pas respecter les règles, au risque de devoir payer une amende de manière ponctuelle, plutôt que d'investir pour respecter la réglementation relative à la gestion du risque.

Vous nous avez aussi interrogés sur la simplification du cadre réglementaire. Nos travaux sur des dossiers similaires montrent une volonté politique de faciliter l'implantation des projets industriels au détriment de la protection de l'environnement et de la santé puisque ces implantations ne s'accompagnent pas d'un système de contrôle et de sanctions adéquates. Au contraire, les garanties offertes par le droit de l'environnement reculent. À titre d'exemple, Greenpeace a attaqué récemment un décret qui supprime, à titre expérimental, l'enquête publique dans les Hauts-de-France et en Bretagne, régions qui accueillent le plus d'élevages industriels en France. On sait très bien que la plupart du temps les expérimentations sont pérennisées. Or le décret supprime un instrument de l'information du public et de la concertation. Finalement, le dialogue environnemental entre la population, les collectivités et les exploitants disparaît. Dans ce contexte, la confiance envers l'État peut être mise à mal. On l'a vu à Rouen, le manque de confiance a vite viré à la défiance. La communication des différents ministres et des autorités a d'ailleurs été anxiogène, floue, parfois contradictoire. Ainsi, le ministre de l'intérieur déclarait, le 26 septembre, à propos de l'incendie de l'usine : « Comme tout panache de fumée, il comporte un certain nombre de produits dangereux, mais, selon les analyses réalisées ce matin, pas de dangerosité particulière, même s'il faut éviter d'inhaler ces fumées. »

J'avoue ne pas savoir comment comprendre cette phrase... Je ne sais pas si je dois céder à la panique ou être rassurée ! Et le lendemain, la ministre de la santé disait qu'elle ne pouvait pas garantir qu'il n'y avait pas de danger...

M. Alain Chabrolle, vice-président de France Nature Environnement. – France Nature Environnement (FNE) est la fédération française des associations de protection de la nature. Elle regroupe 850 000 membres, 3 500 associations fédérées, 12 réseaux experts. Depuis cinquante ans, nous nous engageons pour l'intérêt général et l'association est reconnue d'utilité publique. À titre personnel, je suis vice-président de France Nature Environnement, vice-président du Conseil national de l'air, membre du Conseil national de la transition écologique. Chimiste, je copilote aussi le réseau Risques et impacts industriels. L'incendie de l'usine Lubrizol n'est pas un accident, mais bien la catastrophe industrielle la plus importante depuis l'explosion de l'usine AZF en 2001, l'illustration parfaite de tout ce que nous dénonçons ces dernières années, de ces évolutions qui ont conduit à un assouplissement du droit et à une réduction de l'information des citoyens. *In fine*, les risques technologiques sont moins bien pris en compte et la sécurité des travailleurs et des riverains diminue. Nous avons aussi alerté sur la dangerosité des entrepôts, qui n'ont toujours pas de véritable statut correspondant à leur activité réelle. L'affaire Lubrizol met cruellement en lumière l'érosion de la démocratie environnementale, la régression du droit de l'environnement, la réduction des moyens humains en matière d'inspection et de contrôle, la perte de la culture du risque et le manque d'information des parties prenantes. Nous avons averti les ministres concernés. Lorsque nous avons rencontré M. de Rugy, ou Mme Borne en septembre, nous avons évoqué explicitement le risque d'un nouvel AZF.

Nous avons élaboré seize propositions ; faute de temps je n'en énoncerai que quelques-unes, mais nous vous transmettrons des notes détaillées si vous le souhaitez. Je voudrais insister sur deux points.

Avec la simplification de la réglementation, les modifications de seuils, les suppressions de rubriques et la fin de la soumission automatique au régime d'autorisation de certaines activités, la place accordée aux citoyens a été de plus en plus restreinte et la prise en compte du risque n'est pas en adéquation avec la réalité. Nous proposons dès lors de revoir la loi pour un État au service d'une société de confiance (Essoc), qui permet aux préfets d'autoriser une augmentation de stockage de produits dangereux sans nouvelle étude préalable.

Il faut aussi cesser de donner toujours plus de pouvoir aux préfets, voire aux sous-préfets, en ce qui concerne les « sites industriels clés en main » ou les réserves d'actifs naturels : ces mesures, préconisées par le rapport du député Guillaume Kasbarian, participent d'une régression de la démocratie environnementale et du droit de l'environnement. Il est donc important d'évaluer l'impact de ces simplifications, en collaboration avec les associations environnementales qui sont sur le terrain et qui en voient les conséquences très concrètes.

Notre deuxième proposition concerne les instances de concertation et d'information des riverains. Attention à ne pas liquider les structures de vigilance collective ! Je tiens à votre disposition un rapport que nous avons réalisé en 2017 sur l'état de la concertation en France. L'information des riverains doit être améliorée. De même, il conviendrait de revoir l'instruction gouvernementale de novembre 2017, de renforcer le rôle des instances de concertation, comme les commissions de suivi de site (CSS) ou les secrétariats permanents pour la prévention des pollutions et des risques industriels (S3PI),

voire de créer une nouvelle structure, plus en harmonie avec les évolutions de la société, car ces commissions ressemblent plus à des chambres d'enregistrement qu'à des instances de concertation.

En conclusion, je souhaite poser la question : les accidents majeurs ne sont-ils pas inhérents à nos modes de consommation et de production ? La priorité n'est-elle pas donnée d'abord à la continuité de l'activité industrielle, au détriment de la santé publique, de la santé des travailleurs, de la protection de l'environnement ? Nous resterons engagés dans notre combat pour une industrie propre et sûre, dans le respect du développement durable.

M. Olivier Blond, président de l'association Respire. – Respire est une association nationale qui a été créée en 2011, avec comme objet la lutte contre la pollution de l'air et la défense des victimes de la pollution. Respire a aussi créé à Rouen, immédiatement après l'accident, une association qui s'appelle Rouen Respire et qui a rassemblé en quelques semaines 1 600 adhérents. Ce chiffre est révélateur de l'angoisse très forte de la population. Si l'information du public a été insuffisante, comme cela a déjà été dit, l'information des enseignants, des personnels dans les établissements scolaires et des parents d'élèves a aussi été très erratique. Nous avons recueilli des témoignages très variés qui l'illustrent : des activités sportives ont été organisées sur des pelouses souillées par des hydrocarbures ; des enfants qui se plaignaient de troubles, à cause des odeurs liées à la pollution, n'ont pas été pris en charge par les personnels éducatifs, etc. La question de la dépollution des sites est abordée de manière insuffisante dans un certain nombre d'établissements. Ces faits montrent que les personnels de l'éducation nationale n'étaient pas préparés à cette situation. Il y va pourtant de la sécurité des enfants. Ils n'étaient pas capables, non plus, de répondre aux parents qui étaient très inquiets, ne sachant pas s'ils pouvaient continuer à envoyer leurs enfants à l'école. D'autres segments de la population semblent aussi avoir été négligés, à l'image des prisonniers, car la prison a été touchée par le nuage de fumée et le personnel pénitentiaire n'était pas préparé.

Un autre aspect de l'information du public tient à la manière de gérer l'après-crise, de savoir comment nettoyer sa maison, son jardin, comment se débarrasser des éventuels débris, etc. La communication de la préfecture a été tardive, parfois contradictoire, ce qui a accru l'angoisse des citoyens qui n'obtenaient pas de réponses à des questions de bon sens : que faire ? Comment nettoyer ? Que faire, par exemple, avec les ventilations de type VMC, encrassées après l'accident et qui sont susceptibles de continuer à répandre les polluants pendant plusieurs semaines après l'accident ? L'État n'a communiqué aucune directive claire, ce qui est anxiogène. De même, comment nettoyer les jardins ? Doit-on laisser les enfants y jouer ? Suffit-il d'attendre la pluie et de tondre ensuite ? Que faire si des hydrocarbures se sont infiltrés dans les sols ? Autant de questions sans réponse.

Après l'accident, constatant les insuffisances du dispositif officiel, les citoyens ont aussi voulu participer à la collecte d'informations, réalisant des prélèvements chez eux ou dans leurs jardins. Il conviendrait d'encadrer ces pratiques et de définir un cadre commun afin d'assurer l'articulation entre les prélèvements officiels et les prélèvements citoyens.

Enfin, *quid* de l'indemnisation ? Si des fonds ont été prévus pour dédommager les agriculteurs ou les commerçants, rien n'est prévu pour indemniser les citoyens touchés par la catastrophe et les gens peinent à faire valoir leurs droits auprès des assureurs. Il conviendrait de modifier le régime des catastrophes technologiques, peut-être en instaurant un dispositif gradué avec différents niveaux, afin que l'État encadre la défense et la protection des citoyens qui veulent faire valoir leur droit à une indemnisation.

M. François Veillerette, porte-parole de l'association Générations Futures. –

Nous partageons les critiques qui pointent le manque d'informations sur la nature des polluants. Il a fallu plusieurs jours pour reconnaître la présence d'amiante... Nous déplorons aussi le manque de transparence sur les produits stockés sur le site : à l'ère du numérique, il serait pourtant simple de mettre à disposition sur un serveur la liste de toutes les substances présentes sur un site ICPE, afin que le préfet ou n'importe quel citoyen puisse y avoir accès aisément.

De manière plus générale, nous sommes très inquiets des conséquences de la simplification des systèmes. Cette simplification conduit à survoler certaines conséquences dramatiques. Nous sommes donc favorables à une règle générale d'autorisation plutôt qu'à une règle de déclaration.

Comme nos collègues de FNE, le délitement de la démocratie environnementale nous inquiète. La mission des associations consiste aussi à procéder à de bonnes remontées d'informations, à permettre un dialogue et à faire des suggestions. Si les commissions dysfonctionnent ou sont supprimées, ce dialogue ne peut avoir lieu.

Me François Lafforgue, avocat de l'association Générations Futures. – Nous avons déposé plainte le 3 octobre dernier, puis nous nous sommes constitués partie civile lorsque l'information judiciaire a été ouverte. L'étendue de la saisine du juge d'instruction nous inquiète, car nous avons déposé plainte pour des atteintes au code de l'environnement. Nous redoutons que notre plainte ne soit pas retenue dans le cadre de l'information judiciaire ouverte.

Il existe, pour les associations, dans cette affaire, un problème de transparence et d'accès à l'information. Dès le 9 octobre, nous avons demandé à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) des documents que nous n'avons jamais obtenus. Cela nous a conduits à saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada).

Nous déplorons également la déréglementation avec cette autorisation délivrée en 2019 sans évaluation environnementale. Nous regrettons la place laissée à l'autocontrôle. Il faut donner davantage de moyens aux inspections des installations classées et augmenter le nombre de leurs visites sur les sites.

Les procédures pénales sont inadaptées. Dix-huit ans après les faits, nous attendons enfin une décision de la Cour de cassation dans l'affaire AZF. Les sanctions ne sont pas assez lourdes non plus. Par exemple, en 2014, l'entreprise Lubrizol a été condamnée à 4 000 euros d'amende seulement. Ce n'est pas avec ce type de sanction que l'on fera évoluer les choses. Une instruction gouvernementale a été prise à la suite de l'accident de 2013, mais n'a pas été suivie. J'en veux pour preuve l'arrêté du 8 novembre 2019 de mise en demeure délivré à Lubrizol pour respecter cette réglementation.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Nous savons qu'en juillet 2019 le préfet a dispensé Lubrizol de réaliser une évaluation environnementale. Or il s'agissait d'une demande d'augmentation des stockages. Pourquoi avoir pris une telle décision ?

Près de vingt ans après la catastrophe AZF, la mise en protection des activités riveraines de sites Seveso demeure perfectible. Ces entreprises riveraines disposeraient d'un faible niveau d'appropriation des enjeux des plans de prévention des risques technologiques

(PPRT) et d'une culture du risque en général. Existe-t-il un dispositif efficace pour accompagner ces acteurs économiques ? Un plan de mise à l'abri individuel qui viserait à améliorer la sécurité du personnel et des usagers ne serait-il pas une première réponse ?

Monsieur Blond, vous avez parlé de « prélèvements citoyens », par opposition aux « prélèvements officiels ». Cela signifie-t-il que tout prélèvement effectué par une agence serait suspect ?

Me François Lafforgue. – Cette absence d'évaluation environnementale est la conséquence directe d'une déconstruction du droit de l'environnement qui s'est faite progressivement, au profit des industriels, et au détriment des populations. C'est ainsi que l'augmentation de l'activité de Lubrizol n'a pas donné lieu à une véritable analyse des risques.

M. Hervé Maurey, président. – Quels sont les documents que vous n'avez pas pu avoir et qui vous ont conduit à saisir la Cada ?

Me François Lafforgue. – Il s'agit de plusieurs arrêtés, notamment de mise en demeure, et de documents internes tels que les plans, les évaluations environnementales par exemple.

M. Olivier Blond. – L'association Respire a introduit un recours en référé devant le tribunal administratif afin de demander la nomination d'un expert indépendant. Dans le cadre de cette procédure, nous avons demandé des documents qui ne nous ont toujours pas été transmis par la préfecture.

M. Alain Chabrolle. – Il me semble qu'il faudrait reprendre la fonction des S3PI. Il est nécessaire de les revisiter et de les réactiver. Cela permettrait d'avoir une culture régionale de la culture du risque et une meilleure visibilité des grandes plateformes. C'est une des propositions de FNE.

Votre proposition de prévoir un plan de mise à l'abri est à travailler, car il manque quelque chose entre le plan communal de sauvegarde (PCS) et le plan d'opération interne (POI). C'est un sujet qui concerne l'humain et je détaillerai la proposition de FNE en allant dans ce sens. Nous sommes dans un contexte de vieillissement des établissements et d'ajout d'entrepôts dans un maillage d'entreprises qui ne sont pas nécessairement Seveso, mais qui peuvent cependant présenter des risques importants. Ces nouvelles évolutions doivent donc être prises en considération.

M. Guillaume Blavette. – Je siége au conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (Coderst) de Seine-Maritime. Concernant l'affaire des entreposages, depuis 2015, j'ai pu observer la difficulté des services techniques de l'État à amener l'exploitant à de bonnes pratiques. La mission de conseil et le droit d'alerte exercés par les inspecteurs des installations classées ne conduisent malheureusement pas le corps préfectoral à prendre des décisions.

À Rouen, concernant la culture du risque que vous avez évoquée, nous avons non pas un PPRT mais trois, ce qui est préjudiciable à la bonne gestion du risque. Depuis des années, nous recommandons une mise en cohérence de tous les dispositifs publics, mais, faute de dialogue environnemental régulier et sincère avec la préfecture de Seine-Maritime, cela n'a pu se traduire par des actes.

M. Hervé Maurey, président. – Monsieur Blond, je n'ai pas compris votre réponse relative aux prélèvements citoyens. Pourquoi seraient-ils plus vertueux que ceux effectués par les organismes officiels, qui seraient, par nature, suspicieux ?

M. Olivier Blond. – C'est une question fondamentale, mais elle ne se pose pas dans ces termes. Les prélèvements officiels ne sont pas, par nature, suspicieux et ne s'opposent pas aux prélèvements citoyens, au contraire. Nous souhaiterions même un rapprochement de ces deux prélèvements. L'enjeu, c'est la confiance.

Aujourd'hui, le travail des experts s'oppose à l'opinion publique. Mais ce n'est pas comme cela que les choses doivent fonctionner ! La création de la confiance dépend de la capacité à travailler ensemble. Pour l'instant, la communication de la préfecture et des institutions est très verticale. Nous souhaitons une participation des citoyens. C'est en participant aux prélèvements que les gens vont comprendre le processus, mais aussi connaître les limites des méthodes existantes. Quand nous avons fait les prélèvements en extérieur, l'équipe a appris énormément de choses et porte désormais un regard différent. C'est donc très vertueux. Malheureusement, les efforts que nous faisons pour construire quelque chose ensemble sont perçus comme une défiance par les services de l'État.

M. Hervé Maurey, président. – Vous ne critiquez donc pas la qualité scientifique des analyses réalisées par les organismes officiels, mais vous souhaitez être associés sur la définition, le champ et l'interprétation de ces études. Il ne s'agit pas d'une défiance à l'égard de certains organismes, si je comprends bien.

M. Olivier Blond. – Nous avons quelques remarques techniques relatives à des prélèvements réalisés dans l'urgence, mais, selon nous, la solution est d'associer les populations. Aujourd'hui, elles sont perçues comme un groupe hostile.

M. François Veillerette. – Nous parlons ici de pollution en « taches de léopard ». Il y a une grande diversité des substances. Plus nous multiplierons les prélèvements et les analyses, plus nous aurons une connaissance fine de la répartition des pollutions sur le territoire.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Je partage vos remarques. Vous avez proposé la création d'un parquet spécialisé. Cela n'existe-t-il pas déjà ? Comment pourrait-on améliorer les choses ?

Concernant la réglementation nécessaire des entrepôts de stockage, quel cadre proposez-vous ?

Nous savons qu'il existe des problèmes liés à la sous-traitance. Selon vous, faudrait-il l'encadrer ou l'interdire ?

Au sujet de la santé environnementale, la ministre de la santé, que nous avons auditionnée, nous a dit que la dangerosité des substances stockées était connue. Or, la dangerosité de la composition des fumées issues de ces substances est aujourd'hui méconnue. Les agences ignorent ce qu'elles recherchent. Je me mets à la place des personnes qui vivent dans cette région et j'aimerais avoir votre avis sur ce sujet.

M. Alain Chabrolle. – Vous avez soulevé le problème de l'augmentation du stockage chez Lubrizol et au sein de l'entreprise voisine. Dans un contexte de droit qui n'aurait pas régressé, une étude de dangers aurait obligatoirement été réalisée. Elle aurait

mis en évidence l'augmentation du pouvoir calorifique du stockage. Pour France Nature Environnement, le fait de ne pas l'avoir fait représente une faute grave. L'étude aurait conduit à augmenter les retenues d'eau et les moyens de lutte contre l'incendie. Cela a été évoqué en commission de suivi de site. C'est un point majeur qui lie l'incendie à l'évolution du droit. Là, il y a eu une faille dans l'analyse des conséquences du stockage. FNE se bat depuis deux ans sur la question des entrepôts et cela a conduit la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) à noter dans ses priorités d'inspection à destination des inspecteurs : « Dispositifs pour éviter les incendies dans les entrepôts et en limiter les conséquences » ; « Vérification par les inspections du respect des dispositions réglementaires préventives et curatives » ; « Actions à mettre en œuvre en cas de début d'incendie au regard du risque et des dispositions organisationnelles prises en complément des mesures techniques pour gérer ce risque. » Vous voyez combien ce sujet était d'actualité.

Les facteurs humains qui se développent avec la sous-traitance n'existaient pas autrefois, mais ils ne sont pas pris en considération.

M. Hervé Maurey, président. – Vous faisiez référence à l'arrêté préfectoral qui a autorisé l'augmentation des capacités de stockage de produits et sembliez dire qu'il existait un lien avec l'incendie. Il nous a été indiqué que cette décision n'avait pas été mise en œuvre.

M. Guillaume Blavette. – Si.

M. Hervé Maurey, président. – Si j'ai bien compris, aucun « coup de pioche » n'a encore été donné. Cet arrêté a été sans effet et l'incendie ne lui serait pas imputable.

M. François Veillerette. – Il existe un manque de connaissance sur la nature des produits stockés, mais aussi sur la nature des produits émis lors de la combustion. Les produits secondaires semblent inconnus. Notre question est donc la suivante : ne pourrait-on pas exiger la modélisation des grandes catégories de résidus de combustion ? Les instituts savent le faire et cela permettrait de compléter utilement les dossiers, car il y a là, semble-t-il, un angle mort important.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – Et des informations informatisées en temps réel sur le stockage.

Me François Lafforgue. – Je veux intervenir en réponse...

M. Hervé Maurey, président. – J'en déduis que vous sollicitez la parole. Je vois que vous prenez beaucoup de libertés avec les règles applicables devant une commission d'enquête...

M. Jacky Bonnemains. – Beaucoup de libertés..., sauf pour moi, monsieur !

M. Hervé Maurey, président. – Monsieur, je vous prie de ne pas insister. Vous avez refusé de prêter serment devant une commission d'enquête. Cela est passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans et de 7 500 euros d'amende. Je vous autorise à rester dans la salle puisque c'est une audition publique. En revanche, vous n'avez pas à prendre la parole. Maître, vous avez la parole.

Me François Lafforgue. – Concernant le parquet spécialisé, l'information judiciaire est ouverte au pôle santé publique de Paris. Nous regrettons que la création du pôle santé publique en 2003 n'ait pas donné lieu à de véritables avancées en matière de protection

de la santé publique et de l'environnement. Les affaires n'ont pas donné lieu à de grands procès jusqu'à présent.

Actuellement, nous assistons à un mouvement d'exclusion des associations du procès pénal. Certaines associations se voient refuser l'accès à l'information judiciaire au prétexte que leurs demandes seraient irrecevables. Par exemple, le juge considère que les demandes de certaines associations qui n'auraient pas été exposées à un risque seraient irrecevables à se constituer partie civile.

Le recours à la sous-traitance a été un problème majeur dans le dossier AZF. Aujourd'hui, dans l'affaire Lubrizol, nous devons déterminer quelle est la part de la sous-traitance dans les causes de la survenance de l'incendie. Il existe un problème avéré de stockage de produits dangereux chez le voisin de Lubrizol, Normandie Logistique. C'est une entreprise qui n'a fait l'objet d'aucune autorisation et, semble-t-il, de contrôle des services de l'État.

M. Hervé Maurey, président. – Vous dites que l'instruction de 2014 n'a pas été appliquée : par l'entreprise ou les services de l'État ? Ou par les deux ?

Me François Lafforgue. – Ce sont les services de l'État qui ont pris un arrêté de mise en demeure le 8 novembre 2019 et reprochent à Lubrizol de ne pas avoir appliqué l'instruction gouvernementale de 2014, qui elle-même a été prise à la suite de l'incident de 2013.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Le règlement REACH de l'Union européenne, entré en vigueur le 1^{er} juin 2007, impute la charge de la preuve aux entreprises ; celles-ci doivent identifier les risques liés aux substances qu'elles fabriquent et commercialisent dans l'Union européenne. Il ne semble pas que l'État fasse appliquer ce règlement en France. Qu'en pensez-vous ?

Me François Lafforgue. – En effet, la charge de la preuve pèse principalement sur les associations, ce qui est regrettable. Nous militons pour que la charge de la preuve de l'innocuité des produits incombe aux industriels. Prenez, par exemple, un produit de type sulfoxaflor, dont nous avons obtenu le retrait du marché à titre temporaire il y a deux ans, et sur lequel nous attendons une décision définitive dans les jours qui viennent. C'est aux associations d'établir le danger qu'il représente, alors que ce devrait être aux industriels de démontrer son innocuité ! On observe toutefois une évolution de la jurisprudence, puisque la juridiction administrative a statué dans un sens favorable dans une ou deux affaires. Nous militons pour cette évolution.

M. Olivier Blond. – Sur l'arrêté préfectoral du 24 juillet 2019, l'association Respire a déposé hier un recours pour annulation au tribunal administratif.

M. Guillaume Blavette. – Les entreposages à l'air libre ont conduit au développement de cette tente et des dispositifs inédits pour confiner le risque à la source. Or, le stockage à l'air libre de produits notoirement dangereux aurait dû être interdit. Cela avait été dit aux préfets successifs, mais ceux-ci n'ont pas pris les décisions que nous attendions.

Vous évoquez le règlement REACH, mais il faut bien savoir qu'un préfet est garant de la sécurité publique. Lorsque, en Coderst, nous rappelons aux services techniques de

l'État et au corps préfectoral l'existence de cette réglementation, on nous renvoie à deux autres types de réglementations : les mesures antiterroristes prises après 2015, qui diminuent le nombre d'informations publiables, et tout ce qui relève du secret industriel et de la liberté d'entreprise. C'est par ces deux biais que les exploitants esquivent les réglementations environnementales. Malgré nos efforts, nous n'obtenons pas la publication des données qui permettraient d'appréhender les risques à leur juste mesure et aideraient les pompiers à bien dimensionner leurs moyens d'intervention.

Mme Céline Brulin. – Les défaillances dans la connaissance des produits stockés sont-elles dues à un problème de transmission d'informations par les exploitants aux services de l'État, ou à un problème de publication de ces informations par l'État ? Le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) nous a clairement dit que le lieu de stockage autorisé n'était pas construit. J'ai été intéressé par votre idée d'une construction commune d'analyses et de prélèvements. Les lieux pour ce faire existent-ils déjà, ou faut-il réfléchir à des structures nouvelles ?

M. Alain Chabrolle. – La connaissance des produits stockés est un véritable problème. L'association FNE s'est aperçue, pour de grands entrepôts de logistique, qu'il y avait des problèmes de connaissance en temps réel, des problèmes de stockage de ces connaissances dans des lieux sûrs, hors de l'entreprise, et des problèmes de transmission à l'administration – ou de non-transmission, ce qui permet d'être *borderline*, c'est-à-dire de dépasser parfois les quantités autorisées par la réglementation. La loi contre le terrorisme aboutit à une absence de transparence sur les produits qui entrent dans l'établissement, sur les produits stockés et sur les produits finis qui sortent de l'établissement. L'association FNE propose donc qu'on revisite ces dispositions, qui ne nous paraissent pas acceptables. On peut parfaitement communiquer des éléments d'information de manière confidentielle – comme cela se faisait autrefois – sans que cela donne des idées aux uns ou aux autres. Un préfet de région m'avait fait remarquer que les terroristes savent lire des dessins de produits inflammables ou des plans de stockage dangereux quand ils passent à côté d'un établissement Seveso... Il faut des lieux où la concertation et la culture du risque puissent se développer. La France est à la limite du respect de la convention européenne d'Aarhus, et FNE travaille sur des contentieux à cet égard.

M. Guillaume Blavette. – Le 8 octobre 2019, à la préfecture de Seine-Maritime, dans le cadre du Coderst exceptionnel sur Lubrizol, l'inspection des sites classés a demandé à Normandie Logistique de lui fournir la liste des substances entreposées. Quand on gère des produits dangereux, il faut voir comment les agences peuvent limiter les risques à la source. Or notre inspection, dont je reconnais les compétences et le mérite, n'avait pas cette information, pas plus que le service départemental d'incendie et de secours (Sdis) d'ailleurs. Et nous avons eu affaire à un incendie de 14 000 mètres carrés : c'était un brasier, un volcan... Les difficultés d'intervention étaient énormes, et les hommes ne pouvaient pas anticiper la réaction des substances entreposées, à cause de ce défaut de transparence.

Ce manque de précision dans les communications faites par les entreprises est préjudiciable à de nombreux services de l'État, et empêche les associations de contribuer au renforcement de la sûreté et de la sécurité en effectuant leur travail de surveillance des risques industriels aux côtés des syndicats. Pour le bâtiment A5, la surveillance était sous-traitée à une entreprise. Ce problème n'est jamais évoqué en Coderst.

M. Olivier Blond. – Il y a un déficit culturel dans la gestion du risque par rapport à d'autres domaines scientifiques. Ainsi, les sciences participatives sont très développées en

sciences naturelles, avec des campagnes nationales très performantes, par exemple pour le suivi des chauves-souris, des insectes, ou de telle ou telle espèce végétale. Dans le domaine de la qualité de l'air, il existe aussi des dispositifs qui se répandent dans le public : des capteurs de pollution. Ils sont encore très insuffisants en termes de qualité de la mesure et de diversité des produits mesurés, mais ils permettent la diffusion de cette pratique de la mesure scientifique et de la recherche de molécules. Il faut diffuser ce genre d'outils, tout en faisant de la pédagogie sur leurs limites. Atmo Normandie pourrait jouer un rôle important dans la diffusion des connaissances et des pratiques.

M. François Veillerette. – Le rôle de l'État ne serait-il pas de mettre en place une plateforme qui permettrait de rassembler l'ensemble des analyses ? Il y a aussi des agriculteurs qui ont fait des analyses sur le terrain pour connaître l'état de pollution de leur sol ou de leur végétation.

M. Hervé Maurey, président. – Pour certaines analyses, on ne serait pas certain de leur caractère incontestable et scientifique.

M. François Veillerette. – En effet. Il faudrait donc que toutes les analyses soient normées.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Merci pour votre éclairage sur les conséquences, après de longues années, de la simplification, de l'autocontrôle et de la faiblesse des sanctions. J'ai aussi noté le déficit d'informations avant et après, ainsi que le cafouillage pendant l'événement. La Dreal fait à la fois du conseil et du contrôle. N'est-elle pas juge et partie ? Faut-il conserver cette organisation, ou séparer ces deux fonctions ? Quant aux dispositions antiterroristes, sont-elles de nature à empêcher un attentat terroriste dans ce genre de structure ?

M. Alain Chabrolle. – Cela ne prévient aucun attentat terroriste dans ce type d'établissements. Vu l'évolution malencontreuse des moyens d'inspection et de contrôle, FNE souhaite la création d'un véritable corps indépendant, à l'image de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Il faudrait vraiment prévoir un stockage dans de bonnes conditions de préservation des différents types de prélèvements, notamment biologiques, parce que ce sont ces échantillons qui permettront d'intervenir dans quelques années si des événements sanitaires survenaient.

Mme Hélène Bourges. – Créer un corps indépendant sur le modèle de l'ASN n'aurait de sens qu'en prévoyant des moyens financiers suffisants et une commission des sanctions, c'est-à-dire une capacité à prendre des sanctions, que n'a pas l'ASN. Il faudrait aussi veiller à la diversité des membres de ce corps, en faisant particulièrement attention au mode de désignation, afin que ce corps puisse jouer un véritable rôle de gendarme.

M. Jean-Claude Tissot. – *Quid* de la pollution de l'eau ? Comment a été géré le ruissellement de celle qui a servi à éteindre l'incendie ? Que pensez-vous du fait que ce soit une société dépendante de Lubrizol, Exetech, qui gère les indemnisations, notamment des agriculteurs ?

M. Guillaume Blavette. – Je siège au comité de suivi du Fonds de solidarité Lubrizol, où j'ai le plaisir, tous les quinze jours, de croiser Exetech... Les associations n'ont pas été conviées à l'instance relative aux indemnisations agricoles. Pourtant, notre fédération compte de nombreux maraîchers bio. Beaucoup, déjà, ont mis la clef sous la porte.

Les indemnisations sont limitées à 5 000 euros pour une commune alors que Mme Goujon, que vous avez peut-être auditionnée, a enregistré des pertes de 4 200 euros uniquement pour les cantines scolaires du Petit-Quevilly le jour de la catastrophe. La gestion par un organisme privé est certes encadrée par un comité mis en place par la préfecture, mais nous ne regardons que les cas litigieux. Or, comme le dit la chambre de commerce et d'industrie de Rouen, tous les cas sont litigieux, notamment parce que les entreprises, les restaurateurs, les hôtels ne pourront être indemnisés qu'à hauteur de 8 500 euros.

La convention passée entre Lubrizol et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour organiser le régime d'indemnisation n'est pas publique. J'en ai demandé communication au préfet de Seine-Maritime, mais elle n'a toujours pas été transmise au comité de suivi de ces indemnisations.

Les indemnisations ne prennent pas en compte les comités de bassin versant. Or, sous le panache, des dépenses très importantes d'évaluation des conséquences environnementales et de nettoyage des berges ont été engagées par ces comités, qui ne sont déjà pas très riches. La seule réponse de l'État a été de dire que la Dreal allait étudier au cas par cas les demandes déposées par ces comités. Pourtant, cela devrait relever du principe du pollueur-payeur, parce que la source de ces atteintes à nos rivières, lacs et retenues d'eau est due à Lubrizol. FNE Normandie vous adressera un mémoire sur l'eau : il s'agit d'un milieu karstique, où les vitesses d'infiltration sont très rapides. C'est l'une des inquiétudes les plus importantes de notre fédération locale.

Me François Lafforgue. – Générations Futures a déposé une plainte le 3 octobre, juste après l'incendie, qui visait plusieurs infractions au code de l'environnement, dont l'atteinte aux espèces protégées, mais également des atteintes aux milieux hydrauliques et à la Seine, ainsi qu'aux poissons. Nous espérons que ces infractions feront l'objet d'une instruction. Pour le moment, l'information judiciaire a été ouverte sur le fondement de la mise en danger d'autrui.

Il me paraît regrettable qu'on laisse à l'exploitant la faculté de déterminer les conditions d'indemnisation des victimes. C'est le signe d'une évolution regrettable, mais aussi de la faiblesse de notre système judiciaire en termes d'indemnisation. L'action de groupe en matière environnementale pourrait être une réponse adaptée dans ce type de dossier. Hélas, elle ne l'est pas, en raison de la longueur de la procédure pour faire acter le principe de responsabilité, notamment lorsqu'il y a plusieurs responsables, sans parler de la difficulté de fixer un périmètre d'indemnisation. Il faut donc revoir le système d'indemnisation des victimes dans le cadre des grands accidents industriels pour prévoir des réponses plus rapides et plus adaptées. Par exemple, aux États-Unis ou en Allemagne, les victimes du *Dieselgate* ont été rapidement indemnisées. En France, nous sommes toujours englués dans une procédure qui n'en finit pas, avec des expertises qui s'enchaînent depuis cinq ans, et aucune réponse indemnitaire n'est apportée.

M. Olivier Blond. – Il semblerait que les victimes qui acceptent des indemnisations s'engagent à renoncer à un recours. Cela paraît abusif, vu les incertitudes qui planent sur ce dossier. De plus, la manière dont les prélèvements sont faits, par cette structure contrôlée par Lubrizol, nous semble très problématique : tous les échantillons qui seront prélevés dans les jardins pourraient être des éléments de preuve. Or ils sont récupérés par une partie prenante et seront détruits, alors qu'ils pourraient être stockés de manière contrôlée par la justice. C'est de la destruction de preuves.

M. Daniel Gremillet. – Merci pour la richesse des propos que vous avez tenus. Le risque n'a jamais été évalué globalement pour nos sites industriels : il ne suffisait pas d'étudier le risque posé par Lubrizol ou par Normandie Logistique séparément. Le nuage a été loin et a été assez large. Les industriels doivent faire des études d'impact, par exemple dans le cas du stockage de l'ammoniac, pour avoir l'autorisation de stocker. Y a-t-il eu de telles études définissant les zones où informer la population ? Quel pourcentage de la population habite à proximité du site, par rapport à il y a trente ans ? Les industriels se voient imposer des études de risque, et voient en même temps les habitations se rapprocher de leurs sites !

M. Guillaume Blavette. – Il y a eu un dialogue musclé au début des années 2010. L'incendie du bâtiment A5 a été exclu des scénarios des PPRT et les élus de Rouen l'ont déploré. C'est dû au cloisonnement des activités des services techniques de l'État. Je suis administrateur d'Atmo Normandie, autrefois Air Normand. Or, à proximité de Lubrizol, se trouvent des silos de céréales, qui sont des installations explosives. Il y a dix ans, nous avons été sollicités pour évaluer le panache d'une explosion de ces silos, notamment de ceux qui sont situés devant Lubrizol. Avec Mme Delmas – directrice d'Atmo Normandie – , nous avons comparé les nuages – nous les évaluions avec nos modestes moyens techniques. Le panache pour une explosion des silos correspondait au panache observé pour Lubrizol. Si l'on écarte certaines convergences de situations atmosphériques rares, il y avait des éléments qui permettaient d'envisager, dans des cas limites, les répercussions maximales de l'incendie d'un site industriel. Cela aurait dû concourir à un enrichissement de la réflexion, notamment pour réduire les risques à la source, ce qui est la responsabilité première d'un industriel.

Le tissu urbain s'est un peu densifié de l'autre côté de la Seine, mais ce territoire ne gagne plus de population, en raison de sa proximité avec l'agglomération parisienne. Le nombre d'habitants est resté de 470 000 depuis vingt ans. Les formes d'habitat évoluent, elles, et on observe un développement de l'habitat collectif, ce qui pose le problème des ventilations mécaniques contrôlées et de l'indemnisation des particuliers. C'est pourquoi Respire apporte beaucoup pour la défense du droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé publique, pour citer l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

M. Hervé Maurey, président. – Merci à vous. Toutes les contributions écrites complémentaires sont les bienvenues, notamment pour apporter des propositions d'évolution du cadre législatif et réglementaire.

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

La réunion est close à 10 h 30.

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de M. Raymond Cointe, directeur général de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Audition de M. André-Claude Lacoste, président de l'Institut pour une culture de sécurité industrielle (ICSI)

M. Hervé Maurey, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons notre programme de la journée par l'audition de M. André-Claude Lacoste, président de l'Institut pour une culture de sécurité industrielle (ICSI).

Créé en 2003, l'Institut pour une culture de sécurité industrielle s'est donné une triple vocation qui intéresse directement notre commission d'enquête. Il a en effet pour objectif :

- d'améliorer la sécurité dans les entreprises par la prise en compte du risque industriel sous tous ses aspects : technique, organisationnel et humain ;

- de favoriser un débat ouvert et citoyen entre les entreprises dont l'activité présente des risques et la société civile, par une meilleure « éducation » à la gestion du risque et à l'amélioration de la sécurité ;

- et de faciliter l'acculturation de l'ensemble des acteurs de la société aux problèmes des risques et de la sécurité.

Depuis que nous avons commencé nos travaux, il y a cinq semaines environ, la question de l'absence de véritable culture du risque dans notre pays a été soulignée par beaucoup d'observateurs. Non pas que les entreprises ne soient pas soumises à des obligations mais parce que la prise en compte du risque serait notoirement insuffisante chez les sous-traitants. Sauf à proposer des solutions radicales dont nous savons qu'elles ne sont pas réalistes, telle la suppression de toute sous-traitance, comment faire en sorte que les donneurs d'ordre soient astreints à exiger de leurs sous-traitants la prise en compte du risque à un niveau équivalent ?

Plus largement, comment faire en sorte que cette culture du risque irrigue l'ensemble de la société, de sorte que nos concitoyens soient pleinement informés sur la conduite à tenir en cas d'accident industriel et que la parole publique ne soit pas considérée comme suspecte *a priori* ?

Voici, Monsieur le Président, quelques-unes des questions sur lesquelles nous serons heureux de disposer de votre éclairage.

Avant de vous laisser la parole, je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander de prêter serment.

Je rappelle que tout témoignage mensonger devant une commission d'enquête parlementaire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

M. Lacoste, prêtez serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites « je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. André-Claude Lacoste prête serment.

Sans plus attendre, je vous laisse la parole pour une présentation de dix minutes environ, avant de passer aux questions des rapporteurs, puis des autres membres de notre commission d'enquête.

M. André-Claude Lacoste, président de l'Institut pour une culture de sécurité industrielle (ICSI). – En complément de votre présentation, Monsieur le Président, je précise que l'ICSI a deux activités bien distinctes : la formation, payante, pour les entreprises, qui fournit des ressources pour les actions non rémunérées au bénéfice des syndicats et des collectivités territoriales. Parallèlement, la Fondation pour une culture de sécurité industrielle (Foncsi), intervient afin de soutenir et de financer des projets de recherche interdisciplinaires sur les risques et les facteurs humains et organisationnels de la sécurité. Cette articulation entre formation et recherche est tout à fait importante.

Je formulerai deux remarques liminaires. En premier lieu, je rappellerai que la responsabilité première, en matière de sécurité industrielle, incombe à l'industriel lui-même. Cette donnée est souvent perdue de vue, alors qu'il s'agit d'un des dix principes fondamentaux de sûreté déterminés par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). En outre, il me semble qu'il faut rester modeste, voire humble. Prétendre que le risque zéro n'existe pas est une formulation trop vague ; il est beaucoup plus impliquant de dire que personne ne peut garantir qu'il n'y aura jamais d'accident. La situation du Japon fournit une bonne illustration de ce principe : en matière de risque sismique, la population est formée depuis l'enfance à la conduite à tenir en cas de séisme ; en revanche, en matière nucléaire, avant Fukushima, on ne croyait pas à l'éventualité d'un accident, d'où l'absence de précautions clairement établies.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – En 2018, 8 % des accidents recensés dans les ICPE étaient imputables à la sous-traitance : faut-il l'interdire ? L'encadrer ? Les chiffres du Bureau d'analyse des risques et pollutions industriels (BARPI) montrent une augmentation importante du nombre des accidents dans les sites Seveso, disposez-vous d'explications à ce sujet ?

M. André-Claude Lacoste, président de l'Institut pour une culture de sécurité industrielle (ICSI). – L'ICSI ne porte pas de regard particulier sur les ICPE en général, ni sur l'accident de Lubrizol en particulier. Cependant, s'agissant de la sous-traitance, ma conviction profonde est que l'idée selon laquelle la culture du risque serait par nature moins importante chez le sous-traitant que dans l'entreprise pour laquelle il intervient ne me paraît pas fondée. Ceci ne veut pas dire, pour autant, que n'importe quelle sous-traitance est bonne ; il faut que la relation contractuelle entre le donneur d'ordres et l'exploitant soit bien établie : l'appel à la sous-traitance doit se faire sur appel d'offres et il faut éviter de choisir par principe le moins disant. Beaucoup d'entreprises ont défini des règles d'or en matière de sûreté ; il faut vérifier que celles-ci sont identiques chez le donneur d'ordres et ses sous-traitants.

Ceci ne veut évidemment pas dire qu'il ne faille pas, dans certaines situations, limiter la sous-traitance. La société donneuse d'ordres ne doit pas perdre de vue ce que font ses sous-traitants : il ne faut donc pas multiplier les degrés de sous-traitance. En outre, lorsque les sujets en cause sont très importants, la société donneuse d'ordres doit exécuter elle-même les opérations, ou ne recourir qu'à un petit nombre de sous-traitants. Mais, je le répète, condamner par exemple la sous-traitance, c'est tirer sur le lampiste. D'autant qu'elle peut présenter une vertu, celle de faire appel à des compétences dont l'entreprise ne dispose pas elle-même.

Je n'ai pas d'analyse particulière des chiffres du Barpi que vous évoquiez. L'accroissement des accidents répertoriés traduit-il une évolution de la situation des sites ou une plus grande transparence sur l'information en matière de risque industriel ? Je ne saurais le dire.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur. – La DREAL a identifié de nombreuses défaillances administratives chez Normandie Logistique, dont certaines constituent des infractions pénales. Elle a également relevé des manquements chez Lubrizol. Cela montre que les exploitants rencontrent des difficultés récurrentes. En matière de sous-traitance, malgré un rapport accablant, en 2010, aucun plan drastique n'a été mis en œuvre. Comment, dans ces conditions, obliger les industriels à se mettre en règle et qui peut les y contraindre ?

M. André-Claude Lacoste. – L'ICSI n'a aucune compétence sur les relations entre Lubrizol et la DREAL. À la fin des fins, si une entreprise ne peut pas se mettre en règle, l'administration doit la contraindre à fermer.

Mme Céline Brulin. – Monsieur le président, vous venez d'évoquer la sous-traitance et de faire un certain nombre de préconisations pour que les compétences d'entreprises sous-traitantes puissent être utilisées : existe-t-il une sorte d'agrément pour ces entreprises sous-traitantes en matière de sécurité ? Sinon est-ce que ça vous semble une piste à explorer – un organisme pourrait être constitué afin de donner ce type d'agrément ?

M. André-Claude Lacoste. – Il me paraît difficile d'imaginer un agrément qui aurait une vocation universelle.

Mme Céline Brulin. – J'entends bien mais la puissance publique ne devrait-elle pas intervenir et proposer des référentiels de sorte que ça ne soit pas uniquement les entreprises qui jugent si leur sous-traitance répond aux normes de sécurité ou aux exigences de sûreté ?

M. André-Claude Lacoste. – Si je vois tout à fait l'intérêt de ce que vous évoquez, cela me paraît extraordinairement difficile à mettre en œuvre parce que cela suppose que l'État se mette en situation de porter un jugement sur l'activité de centaines de milliers d'entreprises. J'ajoute que les exigences ne sont pas les mêmes suivant le type d'activité, suivant son caractère plus ou moins dangereux. L'important, c'est de bien faire comprendre aux entreprises que faire appel à un sous-traitant est une responsabilité et qu'il leur importe de vérifier que l'ensemble des conditions requises soient bien remplies.

M. Pascal Martin. – Votre institut, Monsieur le président, a vocation à inculquer la culture de la sécurité industrielle, dont nous avons vu, depuis le début de nos auditions, qu'elle manquait cruellement sur le site de Lubrizol. Les personnels de Lubrizol ont cette culture du risque industriel et c'est incontestable, ils ont pris une bonne mesure, au bon moment, lorsque cet incendie majeur s'est déclenché, mais on a pu noter, sur la métropole rouennaise, une absence de culture du risque, notamment auprès des populations. À l'inverse, ayant été président du conseil départemental de ce même département, j'observe que sur Le Havre ou à Port-Jérôme cette culture a été inculquée depuis pas mal d'années : quelles seraient, selon vous, les pistes qui pourraient permettre que les populations puissent intégrer les conduites à tenir en cas d'incendie majeur, dans un département comme la Seine-Maritime, qui compte de nombreux sites Seveso ?

M. André-Claude Lacoste. – Je préfère l’expression culture de la sécurité plutôt que celle de culture du risque car cela suppose que l’on peut progresser. Il convient, me semble-t-il, de beaucoup travailler en temps de paix car cette culture de la sécurité se construit lentement et progressivement. Elle suppose de réunir beaucoup d’acteurs très divers, de confronter une multitude de points de vue.

Après la loi Bachelot de 2003, les centres locaux d’information et de coordination (CLIC) se sont mis en place. Aujourd’hui, la question consiste à se demander si les comités de suivi fonctionnent bien. Des réunions sont-elles organisées ? Des journées portent ouvertes dans les sites ?

Des exercices...

M. André-Claude Lacoste. – Tout cela prend beaucoup de temps. Dans le domaine du nucléaire, il existe une quarantaine de commissions locales d’information. Certaines fonctionnent plus ou moins bien. Il peut s’y passer des choses si l’exploitant joue le jeu mais tout cela ne passe pas forcément par des textes nouveaux, y compris sur des sujets techniques difficiles. J’en veux pour preuve la vision citoyenne et le retour sur investissement colossal que représente la consultation organisée par le Haut comité pour la transparence et l’information sur la sécurité nucléaire (HCITSN) s’agissant de la prolongation de la durée de vie des centrales les plus anciennes.

M. Hervé Maurey, président. – J’ai lu dans la presse locale des témoignages de personnes vivant à proximité de sites Seveso, pas forcément à Rouen d’ailleurs, mais qui, pour la plupart, disaient ne pas du tout être informées de ce qui se passait dans l’entreprise, de ce qui était stocké et des éventuels dangers. Il y a là des lacunes en matière d’information des populations riveraines parfois extrêmement proches. À vous entendre, il semblerait que les choses soient quand même plus fluides, pour ne pas dire plus transparentes, dans le domaine des entreprises nucléaires.

M. André-Claude Lacoste. – Pas partout, Monsieur le président ; je reste très prudent sur ce sujet et par ailleurs, l’information n’est reçue que par les personnes qui sont un peu demandeuses.

M. Pascal Martin. – La Seine-Maritime compte deux centrales nucléaires. Dans ce domaine, il y a une participation des populations, des organisations représentatives des personnels, des représentations des associations environnementales. Je trouve que l’idée de mettre en œuvre une approche similaire est tout à fait pertinente car elle a fait ses preuves.

M. André-Claude Lacoste. – Une conférence nationale des CLIC est organisée chaque année. Elle permet d’organiser des débats et illustre la mécanique que je viens de décrire.

M. Hervé Maurey, président. – Merci beaucoup Monsieur le président. Je vous invite à nous transmettre par écrit les réponses au questionnaire que nous vous avons fait parvenir et à nous adresser au cours des semaines qui viennent tout autre document, toute autre réflexion ou proposition.

Ce point de l’ordre du jour a fait l’objet d’une captation vidéo qui est disponible [en ligne sur le site du Sénat.](#)

Audition de MM. Roger Genet, directeur général, Gilles Salvat, directeur général adjoint, et Matthieu Schuler, directeur de l'évaluation des risques de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)

M. Hervé Maurey, président. – Nous accueillons MM. Roger Genet, directeur général, Gilles Salvat, directeur général adjoint, et Matthieu Schuler, directeur de l'évaluation des risques de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). Je rappelle que l'ANSES est une agence nationale placée sous la tutelle de cinq ministères distincts, qui assure des missions de veille et d'évaluation des risques dans tout domaine susceptible d'exposer nos concitoyens à des risques liés à leur alimentation ou à leur activité professionnelle.

Dès le 2 octobre, conjointement avec l'INERIS, l'ANSES a fait l'objet d'une première saisine de la part de trois de ses ministères de tutelle – santé, environnement et agriculture – afin de caractériser les risques liés à l'incendie de l'usine Lubrizol, survenu le 26 septembre. Cette saisine visait également à produire des recommandations à destination des pouvoirs publics sur les plans de surveillance à moyen et long terme, dont on a vu qu'il s'agissait d'une caractéristique nouvelle par rapport aux grands accidents industriels du passé, comme AZF auquel tout le monde fait référence.

L'avis de l'ANSES relatif aux évaluations de risques post-accidentelles liées à l'incendie a été publié le 16 octobre. L'agence valide l'expertise réalisée par le groupe d'expertise collective d'urgence (GECU) « Lubrizol », dont les conclusions sont fort intéressantes. Je note notamment que « le GECU recommande que des substances additionnelles soient mesurées dans les prélèvements, sur la base d'une connaissance fine des produits ayant brûlé (par exemple : aluminium compte tenu de la présence de bauxite dans l'entrepôt Normandie Logistique) ».

Mais, comme cela a été indiqué à plusieurs reprises, si on connaît désormais la nature des produits entreposés chez Lubrizol et Normandie Logistique, les substances issues des mélanges de ces produits demeurent très largement inconnues. Quelle recommandation formulez-vous, par conséquent, pour pouvoir les identifier précisément ?

Quel est, par ailleurs, le sens de votre recommandation consistant à mettre en place « un plan adapté de surveillance renforcée » ? En particulier, qu'en est-il des produits alimentaires, compte tenu de la fin des restrictions concernant les produits agricoles, qui, vous l'imaginez bien, ne suffit pas à rassurer les consommateurs ? Je profite par ailleurs de cette évocation des consommateurs pour souligner la préoccupation, exprimée par les associations que nous avons auditionnées ce matin, d'expertises et de rapports conduits sans proximité suffisante avec les études citoyennes qui peuvent être menées par ailleurs. S'y ajoute, à mon sens, un sujet spécifique à l'accessibilité de vos travaux qui, tout en étant de très grande qualité, ne sont pas toujours appropriables par la population.

Avant de vous laisser la parole, je vais maintenant, conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, vous demander de prêter serment. Je rappelle que tout témoignage mensonger devant une commission d'enquête parlementaire est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

M. Roger Genet, directeur général de l'ANSES. – Nous avons eu de nombreuses occasions d'exposer les missions de l'ANSES devant la représentation nationale ; je me contenterai donc de rappeler que notre rôle, complémentaire de celui de Santé publique France, est d'évaluer les risques que vous avez évoqués en cas d'incertitude et de produire des recommandations en cas de crise. Nous travaillons généralement dans des délais courts afin d'éclairer au mieux la prise de décision publique, souvent réalisée dans l'urgence.

Aguerrie par le précédent de l'incendie de Notre-Dame-de-Paris, l'ANSES a pu recourir au guide de gestion de crise qu'elle avait alors élaboré pour baliser les modalités de sa contribution aux suites de l'incendie Lubrizol. Je précise d'emblée que cette contribution n'est pas directement liée au terrain de l'accident – cette compétence relevant des services territoriaux de l'État – mais se concentre exclusivement sur un appui aux pouvoirs publics avec une évaluation des risques aigus et des risques chroniques.

Pour les risques aigus, nous avons pu compter sur la mobilisation de nos réseaux, structurés par les comités de coordination des centres antipoison. Ces derniers nous ont fait part d'une cinquantaine de cas suivis, dont tous se sont avérés bénins.

Pour les risques chroniques, nous usons de l'échelle des valeurs de référence élaborée par l'agence et fondée sur des **critères exclusivement sanitaires**, et nous vérifions que les niveaux constatés se situent bien en deçà des valeurs cible définies à moyen et à long terme.

Depuis la première saisine dont elle a fait l'objet le 2 octobre dernier, l'agence a rendu plusieurs avis relatifs à l'incendie de l'usine Lubrizol. Le premier d'entre eux, rendu dès le 4 octobre, se concentre sur les évaluations de risques post-accidentels. Il s'agit concrètement de s'assurer que les mesures prises par l'autorité préfectorale visent bien l'ensemble des produits et substances émis par l'incendie. Malgré une recommandation de suivi de moyen et long terme, compte tenu du rythme décalé auquel nous parvenons les échantillons de sol, nous n'avons pas identifié, en la matière, de manque particulier.

Trois autres avis ont été rendus sur la question spécifique de l'exposition des produits alimentaires, plus particulièrement sur le lait et sur l'eau destinés à la consommation humaine. Bien que nos conclusions n'identifient pour l'heure pas de risque particulier, nos principales recommandations visent la mise en place d'un plan de surveillance adapté afin de disposer de données plus étayées. Au-delà de l'exposition des produits alimentaires, l'objectif est de vérifier leur éventuelle contamination dans le temps.

Enfin, la saisine conjointe de trois ministères de tutelle de l'agence a pour objet la livraison d'une contre-expertise à l'expertise quantitative que doit prochainement produire la direction industrielle du site Lubrizol.

D'un point de vue méthodologique, nous ne pouvons rendre des avis qu'à l'issue de l'examen de données analytiques fournies, qui doivent tenir compte du séquençage temporel et spatial de l'incident, particulièrement décisif lorsque ce dernier présente un caractère diffus. S'y ajoute un objectif d'exhaustivité des échantillons : dans le cas de nos avis rendus sur la sécurité des produits alimentaires exposés, nous avons pu étudier des prélèvements de fourrage, d'herbage et de végétaux.

Ces données, commandées par la DREAL à l'initiative du préfet, nous sont ensuite communiquées selon des modalités à mon sens perfectibles.

Concernant votre question sur l'association des concitoyens à nos travaux d'expertise, l'agence peut s'enorgueillir d'une expérience maintenant établie des comités de dialogue sur des sujets sensibles qui concernent la société civile au premier rang, notamment les pesticides ou les nanomatériaux. Notre objectif est clair : il s'agit de créer les conditions d'un dialogue permanent et non d'atteindre un consensus sur les questions qui ne doivent, selon nous, relever que de l'expertise. L'enjeu est exclusivement de favoriser la transparence de nos travaux et de susciter la confiance. Le recueil des questions des citoyens est bien entendu pris en compte dans la construction de l'expertise. On comprendra néanmoins sans difficulté qu'en climat de crise, l'installation de cette confiance est rendue plus compliquée.

M. Hervé Maurey, président. – Nous serions curieux de connaître vos recommandations en matière de transmission des données analytiques.

M. Roger Genet. – Elles concernent essentiellement leur disponibilité et leur format. Les services compétents en matière de prélèvement, qu'il s'agisse du service commun des laboratoires (SCL) ou des laboratoires départementaux, ont été saturés par les demandes des pouvoirs publics. Ces prélèvements sont transmis au ministère de l'agriculture ou aux DREAL et n'arrivent que dans un second temps à l'agence, à des rythmes différents. Nous préconiserions que ces données nous parviennent en une seule fois et par un canal unique.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Ma question porte sur l'application du règlement européen entré en vigueur en 2007 pour sécuriser la fabrication et l'utilisation des substances chimiques, dit règlement REACH. À ma connaissance, ce règlement prévoit que la charge de la preuve de l'innocuité des produits chimiques repose sur l'industriel. Or, à vous entendre, j'ai le sentiment que cette charge vous incombe, en tant qu'agence de l'État. Pourriez-vous nous éclairer sur l'application de ce règlement REACH ?

M. Roger Genet. – Le règlement REACH permet de disposer d'un classement harmonisé des niveaux de danger que présentent les substances chimiques. Leur dangerosité peut être ainsi appréciée selon des critères homogènes de comparaison. Il est tout à fait exact qu'au regard de ce classement, la preuve de l'innocuité des produits doit être fournie par l'industriel.

Cependant, notre tâche est différente : nous nous limitons à l'examen du risque lié à l'exposition à ces substances.

Nous nous trouvons à ce titre confrontés à un problème particulier, qui excède la matière visée par le règlement REACH. Compte tenu du champ de notre expertise et des données qui nous parviennent, nous ne disposons que d'échantillons des produits qui ont effectivement brûlé, mais pas de tous ceux qui ont été émis lors de l'incendie. Ainsi, la quantité de dioxines effectivement émises par l'incendie reste aujourd'hui inconnue. Nos avis relatifs à la sécurité des produits alimentaires font certes état d'un risque actuellement maîtrisé, mais nous ne pouvons nous prononcer de façon réellement exhaustive, faute de l'absence de ces données sur les produits émis. Nous aurions, pour ce faire, besoin d'une cartographie plus précise des effets de l'incident, d'où la recommandation du plan de surveillance adapté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Pourriez-vous nous apporter des précisions quant aux effets dits « cocktail » ?

M. Roger Genet. – Il m'est actuellement difficile de vous répondre : une évaluation exhaustive des risques demande des mois de travail pour recenser toutes les données et pour conduire une évaluation « quantitative », reposant sur l'ensemble du spectre des données et des aspects de l'incident.

Deux types d'effets « cocktail » peuvent être distingués : l'effet cumulé des substances, considéré comme la somme de leurs effets individuels, et l'effet synergique des substances, qui tient compte des interactions, antagoniques ou non, que ces substances peuvent avoir. Il est presque impossible de déterminer l'effet synergique d'un ensemble de plus de cinq substances ; on ne peut alors l'approcher que par le simple effet cumulé.

M. Matthieu Schuler, directeur de l'évaluation des risques de l'ANSES. – Pour préciser la réponse apportée par M. Genet sur le règlement REACH, je confirme bien que l'industriel, au moment de l'enregistrement des substances chimiques qu'il intègre dans son processus de fabrication, définit leur niveau de danger par référence à l'échelle REACH. En lien avec l'agence européenne des produits chimiques (ECHA), nous pouvons nous livrer à la contre-expertise de ces définitions. Pour autant, notre examen ne porte que sur les substances enregistrées et, compte tenu de nos moyens, sur celles que nous estimons les plus critiques, soit à peu près 10 % de l'ensemble.

Dans le cas de Lubrizol, je confirme que le problème ne se situe pas au niveau de l'identification du risque par l'industriel, mais concerne l'exposition aux risques au regard des produits dispersés – et non des produits enregistrés.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteure. – Quelles sont les suites données aux premières conclusions que vous avez formulées dans vos avis ? Votre demande d'un plan de surveillance adapté sera-t-elle satisfaite ? Par ailleurs, comment réagissez-vous à la défiance généralisée, entretenue par les réseaux sociaux, ressentie par les citoyens qui consomment de l'eau et du lait dans la zone d'impact de l'incendie ?

M. Roger Genet. – Ce sont les services territoriaux de l'État, agence régionale de santé (ARS) et DREAL, qui endossent la responsabilité des restrictions et des autorisations concernant la consommation de produits alimentaires. L'ANSES se contente de donner des avis circonstanciés. Pour le cas du lait, nous avons rendu un avis le 14 octobre, soit dix jours après la mise en place du comité de transparence prévu à cet effet. Cet avis s'est appuyé sur un échantillon de près de 130 prélèvements. Nous avons rappelé la nécessité de conduire une surveillance adaptée dans le temps, avec des cartographies précises des zones de retombée, sans lesquelles notre avis ne saurait être considéré comme définitif. Nous avons néanmoins conclu qu'en l'état de nos données le risque de consommation était maîtrisé.

Notre position est celle d'un évaluateur de risque, scientifiquement étayée. C'est le gestionnaire de risque qui, en connaissance de cause, a pris la décision de lever les restrictions.

Ainsi, la confiance est liée à l'exhaustivité de l'échantillon, mais également – et c'est la question relative à la participation des citoyens qui m'est implicitement posée – à la méthodologie. Des associations citoyennes demandent régulièrement la désignation d'experts, ce qui ne me paraît pas compatible avec le principe d'une expertise publique et contradictoire.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteure. – C'est une demande pourtant légitime.

M. Roger Genet. – La principale difficulté que j’entrevois est d’ordre déontologique. En contexte de crise, il me paraît peu réalisable, dans des délais courts, de mobiliser des experts citoyens, sans s’exposer au risque de conflits d’intérêt. Nos experts sont sélectionnés à l’issue d’appels à candidatures, avec publication de leur déclaration publique d’intérêts sur le site du ministère des solidarités et de santé. En revanche, il est tout à fait possible d’auditionner des experts citoyens désignés, dans le cadre des comités d’experts, sans que pour autant la délibération leur soit ouverte.

M. Hervé Maurey, président. – Je reste convaincu qu’il est assez dangereux de maintenir ce fossé entre l’expertise des agences et l’expertise citoyenne. Il demeure très compliqué pour les citoyens de s’y retrouver dans la multitude des informations qui leur sont livrées, sans qu’ils y aient pris la moindre part.

M. Roger Genet. – C’est la vocation des comités de dialogue que d’assurer la transmission et la vulgarisation des résultats de nos expertises. Le sujet de la communication est à mon sens distinct du sujet de l’expertise à proprement parler. L’ANSES ne communique ordinairement pas sur les avis qu’elle rend et laisse ce soin aux ministères, mais compte tenu du caractère particulier de cette crise, un point d’actualité a été organisé sur chacun de nos avis pour les expliciter.

M. Gilles Salvat, directeur général adjoint de l’ANSES. – Je souhaiterais préciser le sujet relatif aux risques post-accidentels et aux problèmes auxquels nous devons faire face en matière de prélèvements. L’incendie de Lubrizol a été suivi d’orages importants et de pluies abondantes qui ont fait retomber les suies dispersées en « taches de léopard ». Nous préconiserions que les riverains impactés par ces retombées particulières puissent les signaler *via* une application spécifique, comme cela a été expérimenté dans le cas des signalements des piqures de tique.

Sur la fiabilité de l’avis de l’ANSES concernant les risques alimentaires, même s’il est vrai qu’un délai de sept jours est un indicateur significatif du niveau de toxicité du lait produit par une vache ayant absorbé des dioxines, la contamination des sols, qui continuent de fournir l’herbage, demeure une question en suspens. Notre avis ne peut donc revêtir un caractère définitif. Il est crucial que nous repérions les zones les plus à risques et que nous renforçons la surveillance à long terme.

M. Roger Genet. – Pour mesurer exhaustivement l’effet des substances provenant de l’incendie, on devrait disposer d’une substance nommée « traceur ». L’agence porte une proposition de déploiement de ce type d’outil, mais demeure limitée par son rôle strict d’évaluateur des risques.

M. Hervé Maurey, président. – Si je tente de résumer vos propos sur la sécurité des produits alimentaires, vous n’identifiez pas de problème immédiat sur les produits commercialisés, mais vous n’excluez pas qu’il y en ait dans l’avenir.

M. Matthieu Schuler. – En effet, en l’état de nos données actuelles, nous n’identifions pas de risque non maîtrisé. Nous répétons qu’il sera nécessaire de les préciser, à l’aune de cartographies détaillées.

Une autre de nos préconisations pourrait viser la coopération de l’agence et des services de l’État en matière de surveillance. Les dispositifs de surveillance des produits alimentaires déployés par l’ANSES viennent généralement en deuxième instance des

contrôles de droit commun, accomplis en situation normale par les services territoriaux de l'État. Cette forme de contrôle « incrémental » permettrait utilement, si les données étaient partagées entre ces services et l'agence, d'identifier les phénomènes de surexposition ou de sur-contamination par rapport aux contrôles ordinaires. Or l'agence ne dispose que de ses propres bases, certes utiles dans les cas d'exposition ou de contamination chroniques, mais insuffisantes dans des cas comme ceux de Lubrizol.

M. Hervé Maurey, président. – A-t-il été prématuré selon vous de lever la restriction sur les produits alimentaires ?

M. Roger Genet. – Notre avis sur l'exposition du lait ne repose que sur un délai d'examen de dix à douze jours. M. Salvat a indiqué que ce délai était suffisant pour isoler le pic d'exposition d'une vache ayant absorbé des dioxines, mais il ne l'est plus si l'on se fonde sur une analyse bénéfices/risques globale, avec une prise en compte de l'imprégnation des sols où ces vaches continueront de paître. Il ne m'appartient évidemment pas de discuter la décision ministérielle de levée de la restriction mais, en fonction de l'analyse retenue, cette décision aurait très bien pu être autre, avec une légitimité scientifique identique. La décision s'est fondée sur le risque lié au pic d'exposition, mais aurait également pu tenir compte d'un délai supplémentaire.

M. Hervé Maurey, président. – Pouvez-vous donner une estimation de ce délai ?

M. Roger Genet. – Il ne nous est pas, pour l'heure, possible de répondre à cette question. La procédure de surveillance renforcée, actuellement en cours, ne se distingue pas fondamentalement du suivi des polluants classiques et ne permet, de ce fait, que de détecter des phénomènes de surexposition par rapport aux valeurs de référence, dont on a constaté qu'ils étaient contrôlés. Les outils dont nous souhaiterions le déploiement nous informeront beaucoup plus précisément de la dispersion des produits émis.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie.

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

Mercredi 27 novembre 2019

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de Mme Christine Gardel, Directrice générale de l'agence régionale de santé (ARS) de Normandie (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est levée à 15 heures

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 2 DECEMBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 4 décembre 2019

à 9 heures

Salle Médicis

- Audition de M. Laurent Castaing, directeur général des Chantiers de l'Atlantique (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

- Examen du rapport de Mme Françoise Férat et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 746 (2018-2019) de M. Henri Cabanel visant à prévenir le suicide des agriculteurs.

Délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat (Ameli commissions) :
Lundi 2 décembre 2019 à 12 heures

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 4 décembre 2019

à 9 h 30

Salle René Monory

Captation vidéo

à 9 h 30 :

- Audition de M. Olivier Brochet, directeur général de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

à 10 h 45 :

- Audition de M. Bruno Sainjon, président-directeur général de l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA).

Commission des affaires sociales

Mercredi 4 décembre 2019

à 9 h 30

Salle n° 213

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi présentée par Mme Valérie Létard et plusieurs de ses collègues tendant à protéger les mineurs des usages dangereux du protoxyde d'azote (n° 438, 2018-2019). (Rapporteuse / Mme Jocelyne Guidez)
Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au lundi 2 décembre 2019 à 12 heures.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 4 décembre 2019

à 9 heures

Salle Clemenceau

- Audition de M. Michel Colombier, membre du Haut Conseil pour le climat, directeur scientifique de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) ouverte au public et à la presse – captation vidéo).
- Désignation des membres de la mission d'information sur l'empreinte carbone du numérique.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 4 décembre 2019

à 9 h 30

Salle n° 245

- Communications des membres de la commission désignés par celle-ci pour siéger au sein de la Commission scientifique nationale des collections, de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés sur leurs travaux au sein de ces organismes extra-parlementaires.

- Examen du rapport pour avis de Mme Catherine Morin-Desailly sur la proposition de loi n° 645 (2018-2019), adoptée par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, visant à lutter contre les contenus haineux sur internet.

Commission des finances

Lundi 2 décembre 2019

à 9 heures

Salle n° 131

PLF 2020 – Examen des amendements de séance sur les missions :

- « Économie » (et à l'article 76 sexies) et le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (et à l'article 85) ;
- « Remboursements et dégrèvements » (et aux articles 78 decies à undecies) ;
- « Engagements financiers de l'État » et les comptes spéciaux suivants :
 - . « Participation de la France au désendettement de la Grèce »
 - . « Participations financières de l'État »
 - . « Accords monétaires internationaux »
 - . « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics »
- « Investissements d'avenir » ;

- « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », « Crédits non répartis », « Action et transformation publiques » ;
- Le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » (et aux articles 83 et 84) ;
- « Régimes sociaux et de retraite » et le compte d'affectation spéciale « Pensions » ;
- « Défense » (et article 75 ter).

Mardi 3 décembre 2019

à 9 heures

Salle n° 131

- Examen des articles de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2020 non rattachés aux crédits des missions – Tome III du rapport général (M. Albéric de MONTGOLFIER, rapporteur général).
- PLF 2020 – Examen des amendements de séance sur la mission « Cohésion des territoires » (et aux articles 73, 74 et 75).
- PLF 2020 – Examen des amendements de séance sur la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et le compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural ».
- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de finances pour 2020.
- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant à la convention du 15 avril 1999 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Botswana en vue d'éviter les doubles impositions et de prévenir l'évasion et la fraude fiscales en matière d'impôts sur le revenu.

Mercredi 4 décembre 2019

à 9 heures

Salle n° 131

- PLF 2020 – Examen des amendements de séance sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (et articles 77 et 78 à 78 nonies)
--

Jeudi 5 décembre 2019

à 9 h 30

Salle n° 131

PLF 2020 – Examen des amendements de séance sur les missions :

- « Outre-mer » (et à l'article 76 quindecies) ;
- « Culture » ;
- « Médias, livre et industries culturelles » (et à l'article 76 quaterdecies) et le compte d'affectation spéciale « Avances à l'audiovisuel public » ;
- « Justice » (et aux articles 76 undecies, 76 duodecies et 76 terdecies) ;

- « Travail et emploi » (et aux articles 79, 80, 81 et 82).

à la suspension de la fin d'après midi

Salle n° 131

- PLF 2020 – Examen des amendements de séance sur les articles non rattachés aux missions.

Commission d'enquête afin d'évaluer l'intervention des services de l'état dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen

Mardi 3 décembre 2019

à 16 h 30

Salle René Monory

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition, sous forme de table ronde, de spécialistes en droit de l'environnement :

. M^e Arnaud Gossement, avocat ;

. M^e Jean-Nicolas Clément, avocat ;

. M^e Sébastien Mabile, avocat.

Commission spéciale sur le projet de loi relatif à la bioéthique

Mardi 3 décembre 2019

à 17 h 30

Salle n° 213

Ouvertes à la presse – Captation vidéo

à 17 h 30 :

- Audition de Mme Alexandra Benachi, présidente de la Fédération française des centres pluridisciplinaires de diagnostic prénatal (FFCPDP).

à 19 heures :

- Audition commune d'associations :

. Mmes Caroline Roux, déléguée générale adjointe et coordinatrice des services d'écoute, et Blanche Streb, directrice de la formation et de la recherche de l'Alliance Vita ;

. Mme Pascale Morinière, présidente, et M. Bertrand Lionel-Marie, secrétaire général de la Confédération nationale des associations familiales catholiques (CNAFC) ;

. Mmes Ludovine de La Rochère, présidente, et Anaïs Doisneau, déléguée jeunes de La manif pour tous ;

. MM. Bertrand du Marais, animateur, et Michel Simonnet, trésorier de l'association Les Poissons roses.

Commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre

Mardi 3 décembre 2019

à 17 heures

Salle Médicis

Captation vidéo

à 17 heures :

- Audition de M. Youssef Chiheb, professeur associé à l'université Paris 13, directeur de recherche au Centre français de recherche sur le renseignement.

à 18 heures :

- Audition de M. Pierre Vermeren, professeur d'histoire contemporaine à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne1.

Commission des affaires européennes

Mercredi 4 décembre 2019

à 13 h 30

Salle Médicis

Ouvert à tous les sénateurs - Captation vidéo

- Débat préalable au Conseil européen des 12 et 13 décembre, en présence de Mme Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes.