

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....</b>	<b>4349</b>
• <i>OPEX - Audition du Général Grégoire de Saint-Quentin, sous-chef opérations à l'état-major des armées.....</i>	<i>4349</i>
• <i>Loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition de M. Eric Trappier, président du Conseil des Industries de Défense Françaises (CIDEF) (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>4356</i>
• <i>Nomination de rapporteurs.....</i>	<i>4357</i>
• <i>Audition de Mme Sylvie Bermann, ambassadeur de France en Russie (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>4357</i>
• <i>Nomination d'un rapporteur.....</i>	<i>4357</i>
<b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	<b>4359</b>
• <i>Proposition de loi visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les Outre-mer – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	<i>4359</i>
• <i>Situation dans les Ehpad – Communication.....</i>	<i>4363</i>
• <i>Communications diverses.....</i>	<i>4375</i>
• <i>Situation dans les Ehpad – Audition de Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.....</i>	<i>4376</i>
• <i>Audition de M. Jean-Claude Ameisen, président d'honneur du comité consultatif national d'éthique (CCNE) (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>4390</i>
<b>COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION.....</b>	<b>4391</b>
• <i>Attractivité et compétitivité juridiques du marché de l'art français - Table ronde avec des représentants des professionnels.....</i>	<i>4391</i>
• <i>Attractivité et compétitivité juridiques du marché de l'art français – Table ronde avec des représentants des instances de régulation et de contrôle.....</i>	<i>4402</i>
<b>COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....</b>	<b>4415</b>
• <i>Audition de M. Jean-Benoît Albertini, commissaire général à l'égalité des territoires.....</i>	<i>4415</i>
• <i>Proposition de loi tendant à sécuriser et à encourager les investissements dans les réseaux de communications électroniques à très haut débit - Examen des amendements de séance.....</i>	<i>4427</i>

• <i>Article 13 de la Constitution - Audition de Mme Chantal Jouanno, candidate proposée aux fonctions de Présidente de la Commission nationale du débat public (CNDP).....</i>	4429
• <i>Vote sur la proposition de nomination aux fonctions de présidente de la Commission nationale du débat public (CNDP).....</i>	4438
• <i>Désignation d'un rapporteur .....</i>	4439
• <i>Questions diverses.....</i>	4439
• <i>Article 13 de la Constitution Audition de M. Arnaud Leroy, candidat proposé aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie .....</i>	4441
• <i>Vote et résultat du scrutin sur la proposition de nomination aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie .....</i>	4452
• <i>Résultat du scrutin sur la proposition de nomination de Mme Chantal Jouanno aux fonctions de Présidente de la Commission nationale du débat public.....</i>	4453
<b>COMMISSION DES FINANCES.....</b>	<b>4455</b>
• <i>Pistes de réflexion du groupe de travail relatif à l'évolution de la fiscalité locale – Communication (sera publié ultérieurement) .....</i>	4455
• <i>Compte rendu de la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne, prévue à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) et de la semaine parlementaire du semestre européen – Communication.....</i>	4455
• <i>Questions diverses – Modification du programme de contrôle de la commission.....</i>	4458
• <i>Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics .....</i>	4458
<b>COMMISSION DES LOIS .....</b>	<b>4477</b>
• <i>Nomination de rapporteurs.....</i>	4477
• <i>Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense - Échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis et nomination d'un rapporteur pour avis .....</i>	4477
• <i>Proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi - Examen des amendements au texte de la commission .....</i>	4477
• <i>Proposition de loi de simplification, de clarification et d'actualisation du code de commerce - Examen des amendements au texte de la commission .....</i>	4479
• <i>Attractivité et compétitivité juridiques du marché de l'art français – Table ronde avec des représentants des professionnels (voir à la rubrique de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication).....</i>	4484

- *Attractivité et compétitivité juridiques du marché de l'art français – Table ronde avec des représentants des instances de régulation et de contrôle (voir à la rubrique de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication)..... 4484*

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ÉTAT DES FORCES DE SÉCURITÉ  
INTÉRIEURE..... 4485**

- *Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits..... 4485*
- *Audition d'associations nationales professionnelles de militaires ..... 4491*
- *Audition de MM. Pierre-Édouard Colliex, médiateur interne de la police nationale, et Philippe Buchin, adjoint au médiateur interne (sera publié ultérieurement) ..... 4500*
- *Audition de MM. Jacques Beaume, procureur général honoraire, et Franck Natali, avocat au Barreau de l'Essonne et ancien bâtonnier, coauteurs du rapport « Amélioration et simplification de la procédure pénale » (livre 2 des chantiers de la justice) (sera publié ultérieurement)..... 4500*

**MISSION D'INFORMATION SUR ALSTOM ET LA STRATÉGIE INDUSTRIELLE  
DU PAYS..... 4501**

- *Débat d'orientation (publié ultérieurement)..... 4501*
- *Audition de M. Bruno Le Maire, Ministre de l'économie et des finances (publié ultérieurement)..... 4501*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 12 MARS ET A VENIR. 4503**



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

**Mercredi 21 février 2018**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

### **OPEX - Audition du Général Grégoire de Saint-Quentin, sous-chef opérations à l'état-major des armées**

**M. Christian Cambon, président.** – Général, la commission vous a connu pendant l'opération Serval, au Mali, puis commandant des opérations spéciales (G-COS). C'est un grand plaisir de vous retrouver sous-chef d'état-major Opérations de l'état-major des armées, c'est-à-dire auprès du CEMA pour planifier et conduire toutes les opérations des armées.

Nos questions sont nombreuses, en particulier sur Chammal et Barkhane, au moment où le Sénat s'apprête à examiner la loi de programmation militaire. Avec la chute de Mossoul et Raqqa, la défaite de Daech, le contexte de l'opération Chammal a radicalement changé : finalement nos objectifs politiques sont atteints. De quelle façon le dispositif militaire français va-t-il se réorienter - je rappelle qu'outre ses avions de chasse basés principalement à H5 en Jordanie, l'armée française est présente en formation et en appui artillerie des forces irakiennes, ainsi que dans le Kurdistan irakien. Où en sommes-nous aujourd'hui et où allons-nous ? Nos partenaires engagés sur ces théâtres ont des intérêts qui divergent ou interrogent, en particulier les Turcs. La Russie mène le jeu politique. Américains et Russes se trouvent parfois face à face. Enfin, il faut évoquer la Syrie, pour lequel le ministre des Affaires étrangères a lancé hier un cri d'alarme sur la situation humanitaire. Dans ce contexte illisible et instable, que va devenir Chammal ?

Pour l'opération Barkhane, nous avons tous en tête les opérations de la semaine dernière, où les forces spéciales françaises ont porté un nouveau « coup significatif » aux djihadistes. Malgré ces succès de nos forces sur le terrain, l'issue ne paraît pas évidente : sans solution politique peut-on espérer la réelle stabilisation du Mali, alors que l'insécurité se propage vers le centre du pays ? Barkhane est évidemment impuissante à faire surgir une solution politique, alors que la mise en œuvre des accords d'Alger est au point mort. Quelle est votre analyse de chef militaire fin connaisseur de la situation politique malienne ? En étant provocateur, je pourrais vous demander : Barkhane est-elle prise au piège d'une absence de solution politique ? Je rappelle que cette opération coûte à la France 600 millions d'euros par an et que 19 soldats français sont morts au Mali depuis 2013, sans parler des blessés.

Les missions de Barkhane sont gigantesques : lutter contre le terrorisme dans un territoire grand comme l'Europe, faire émerger la force conjointe G5 Sahel, former les forces armées maliennes, soutenir la MINUSMA.... Faut-il se recentrer pour être plus efficace ? Comment ? Où en sont vos discussions avec l'autorité politique sur ce point ? Une mission de notre commission se rendra en mars auprès de nos forces armées engagées dans l'opération Barkhane pour se faire notre propre idée.

Je souhaitais enfin vous interroger sur les 800 militaires français de l'opération Daman, participation française à la FINUL, au Liban. Cette mission s'exerce depuis près de 40 ans du Litani, au Nord, à la « Blue Line », au Sud, ligne de démarcation entre Israël et le Liban, fixée par les Nations unies. Les tensions régionales ne font que s'accroître : que se passerait-il pour la FINUL si elle était prise dans une flambée de violence : est-ce possible, quelle est votre appréciation de situation ?

Au total, près de 30 000 soldats français sont en opération intérieure et extérieure. Les contrats opérationnels fixés en 2013 sont dépassés d'un tiers. La nouvelle loi de programmation militaire a choisi de ne pas les augmenter : on reste à trois théâtres d'opérations extérieures durables, et à une contribution majeure au sein d'une coalition.

C'est évidemment pour des raisons financières. Est-il réaliste, dans le contexte géostratégique décrit par la revue stratégique, de prévoir une LPM qui ne donne aucune nouvelle marge de manœuvre d'engagement des armées au Chef des armées ? Est-ce à dire qu'on exclut d'emblée l'ouverture de tout nouveau théâtre pendant toute la période de programmation, ou bien est-ce qu'on escompte pouvoir se désengager et dans ce cas : quel serait alors le terrain d'opération concerné ?

**Général Grégoire de Saint-Quentin.** – Comme vous l'avez indiqué, nos deux principales opérations extérieures sont Barkhane et Chammal.

L'opération Chammal est aujourd'hui à un tournant. En effet, si l'on n'est pas encore tout à fait à la fin de cette mission, on peut constater la fin du protoétat de Daech. Pour Barkhane, nous sommes actuellement dans une situation importante d'un point de vue politique. Une période électorale va s'ouvrir, pour les présidentielles en juillet. Or, ce sont souvent des périodes riches en événements et mouvements.

En ce qui concerne notre déploiement, nous avons actuellement 15 000 militaires en opération : au Sahel, dans le cadre de l'opération Sentinelle, au Levant, dans la FINUL et en République Centrafricaine. A cela s'ajoute notre marine nationale qui est déployée en permanence dans le Golfe de Guinée, dans l'Océan indien, en Méditerranée et bien sûr en océan Atlantique pour assurer le soutien et la protection de la Dissuasion. Au total, avec nos forces prépositionnées à travers le monde, ce sont 26 000 militaires français qui sont en posture opérationnelle.

Nous sommes actuellement dans une phase importante de la mission Barkhane. En près de 5 ans, la situation a profondément évolué. Le potentiel militaire des groupes terroristes est désormais réduit. Grâce à un effort soutenu en renseignement, nous avons ainsi pu les atteindre dans leurs sanctuaires. Toutefois, l'insécurité s'est déplacée dans les zones où elle n'était pas présente il y a cinq ans. Les terroristes cherchent à attiser le conflit, en s'appuyant sur les différents groupes ethniques et en jouant sur les frustrations locales, singulièrement dans le centre du Mali.

Parallèlement, le rôle de la force Barkhane s'est étoffé :

- Nous restons la première force capable de marquer des points significatifs contre les groupes terroristes, comme nous l'avons fait la semaine dernière en attaquant simultanément 3 objectifs distincts et en mettant hors de combat des chefs d'éléments armés qui terrorisent la population dans leurs zones d'influences. Ce sont des avancées significatives, pour peu que l'on arrive à faire revenir l'État, donc un minimum de sécurité et

de développement dans ces zones. Actuellement, nous concentrons nos efforts sur la boucle du Niger élargie – de Gao à Menaka. Pour mettre fin à l'emprise des terroristes, nous devons à tout prix inscrire nos opérations dans la durée. Le climat et le terrain rendent cette présence prolongée exigeante pour les hommes et, plus encore, pour les équipements. C'est à chaque fois un défi pour nos maintenanciers que de remettre en état les matériels avant leur réengagement.

- Par ailleurs, Barkhane accompagne la montée en puissance de la force conjointe G5 Sahel, qui est devenue la matrice de la coopération régionale en matière de sécurité. Barkhane se coordonne avec les postes de commandement de cette force, prépare ses unités avant l'engagement et appuie les actions de cette dernière dans les zones transfrontalières. Deux actions communes ont été menées avec la force conjointe depuis que celle-ci a déclaré sa capacité opérationnelle initiale. La première du 27 octobre au 13 novembre, la seconde du 15 au 25 janvier. Une troisième est en cours de préparation, mais il n'est pas sûr qu'il soit nécessaire que Barkhane y participe. Le but recherché par toutes les parties prenantes est bien de permettre à cette force de s'autonomiser, et de progressivement mener à bien ses propres opérations. C'est une dynamique positive où Barkhane joue alors un rôle de réassurance.

- Enfin, le troisième rôle de Barkhane est de contribuer au retour de l'Etat et du développement là où elle agit. Avec l'« Alliance Sahel » constituée par les principaux bailleurs de fonds, la communauté internationale dispose d'un outil qui permet d'engager des actions très significatives au niveau local à partir du moment où l'administration est présente sur le terrain. La plus grande difficulté résulte dans la mise en cohérence de l'action de nombreux acteurs : forces de sécurité, administrations, acteurs du développement bi et multilatéraux. Pour figurer ce que doit être la synchronisation des efforts, nous avons organisé la semaine dernière à l'état-major des armées un « *war game* » réunissant l'ensemble des acteurs et administrations françaises concernés par la stabilisation du Sahel. Ce « jeu » sur carte a permis à chacun de prendre conscience des contraintes s'exerçant sur les autres, puis de chercher à mieux synchroniser les actions entre elles afin de gagner en efficacité. Ce fut une première étape très utile ; cet exercice facilitera la convergence des acteurs sur le terrain.

Au-delà de l'action de Barkhane, je voudrais souligner deux enjeux majeurs pour les mois qui viennent :

Au centre, le retour de la stabilité sera déterminant pour stopper l'insécurité rampante dans cette région qui menace désormais les voisins du Mali ainsi que la bonne tenue des élections de juillet. A cet égard, le nouveau Premier ministre malien, Soumeylou Boubèye Maïga, a annoncé récemment un plan d'action global prévoyant le déploiement de 4 000 hommes ainsi que des investissements dans des projets de gouvernance et de développement pour initier une nouvelle dynamique face aux groupes armés.

Au nord du Mali, le déterminant majeur reste la mise en œuvre des accords de paix et de réconciliation. Le blocage actuel bénéficie en premier lieu aux groupes terroristes qui en profitent pour reprendre en main les différentes communautés et noyauter les groupes signataires (GAS). Une nouvelle fracture s'est mise en place de façon progressive entre les GAS, indépendamment de leur plate-forme d'origine : ceux qui sont indifférents, voire poreux, aux groupes terroristes et ceux qui s'y opposent. Cette dérive est la conséquence directe de la non application de l'accord de Paix. Il faut revenir à l'esprit de cet accord et le mettre en application de façon ferme et pragmatique. Le Conseil de sécurité de l'ONU s'est d'ailleurs prononcé récemment pour l'imposition de sanctions aux organisations et personnalités faisant de l'obstruction.

En ce qui concerne l'opération Chammal au Levant, la France intervient dans le cadre de la coalition contre Daech. L'emprise territoriale de Daech a diminué de 97% en trois ans, permettant aux Irakiens d'annoncer la victoire sur le califat. Il faut se réjouir de l'importance de ce succès et de la fin du protoétat islamique. Cependant, l'organisation n'est pas encore totalement vaincue. En Syrie, Daech résiste dans la moyenne vallée de l'Euphrate. Près de la frontière avec l'Irak, il a été battu à l'ouest du fleuve par les forces prorégimes et à l'est par les forces démocratiques syriennes – forces créées en 2015 autour des Kurdes et fédérant plusieurs tribus arabes, appuyées par la coalition. Les efforts doivent se poursuivre dans la poche de Dachicha, où Daech profite de la porosité de la frontière avec l'Irak. Il garde encore la possibilité de mener des attaques terroristes meurtrières – comme il y a 15 jours à Bagdad. Daech est en cours de mutation d'une organisation paraétatique à une organisation clandestine. Il conserve une remarquable faculté d'adaptation aux évolutions récentes et la mobilisation autour d'autres points de focalisation du conflit syrien (Ghouta orientale, Afrin) pourrait lui permettre de relever la tête.

En Irak, Daech a basculé dans la clandestinité. Les forces de sécurité irakiennes (FSI) continuent toutefois de mettre à jour des caches d'armes, témoignant d'une capacité résiduelle importante de cellules isolées. On constate d'ailleurs un nombre d'attaques croissant contre les civils et les forces de police, aussi bien dans le Nord que dans l'Anbar.

L'action de la France se poursuit sur les deux volets de son engagement initial : l'appui-feu et la formation des forces de sécurité irakiennes. Nos actions d'appui-feu ont diminué à mesure que la fin de Daech se précise et que la montée en puissance des forces irakiennes leur permet de prendre en compte l'ensemble des menaces par elles-mêmes. Nous avons d'ailleurs commencé à désengager un certain nombre de moyens du théâtre.

Les actions de formation devraient se poursuivre au même rythme mais ce sera au gouvernement irakien de dire ce qu'il attend de ses partenaires. Il est probable que les choses se préciseront après les élections législatives qui doivent se tenir le 12 mai.

**M. Christian Cambon, président.** – La loi de programmation militaire ne prévoit pas de marge de manœuvre pour de nouveaux engagements. Les contrats opérationnels auraient-ils dû être augmentés ?

**Général Grégoire de Saint-Quentin.** – La mission Chammal est fortement consommatrice de moyens. Le fait que Daech soit en passe d'être totalement vaincu et que les Irakiens agissent désormais en autonome nous permet déjà de pouvoir en rapatrier une partie. On peut espérer aller plus loin dans le désengagement à la fin de Daech en Syrie et récupérer ainsi de la marge de manœuvre supplémentaire. Ce sera probablement également fonction de l'évolution des enjeux de sécurité dans la région.

**M. Cédric Perrin.** – Quel est l'état du MCO pour les opérations Barkhane et Chammal ? L'opération Chammal est fortement consommatrice de crédits et de munitions militaires. Avez-vous l'intention d'y déployer le LRU qui a montré son efficacité dans la mission Barkhane ? Actuellement, c'est le CAESAR qui est déployé. Pouvez-vous nous dire quelques mots sur le déploiement du HK 416 ? Quel apport représente-t-il pour nos forces ?

**M. Bernard Cazeau.** – Quand on analyse la loi de programmation militaire, on se rend compte que la problématique posée par les crédits des OPEX est majeure. Or, la participation des pays de l'Union européenne aux opérations est très faible, voire insuffisante dans la lutte contre Daech et le terrorisme. Si mes chiffres sont exacts, il y a ainsi

400 militaires néerlandais, 200 Suédois, quelques cadres militaires allemands, un peu de soutien aux troupes par les Espagnols et les Anglais. Peut-on espérer de nos partenaires européens une augmentation de leur participation budgétaire ? Il faut bien avoir conscience qu'en luttant contre Daech, nous défendons l'Europe.

**M. Olivier Cigolotti.** – Quelle est l'efficacité de la MINUSMA ? Le conseil de sécurité de l'ONU a créé cette mission multidimensionnelle des Nations unies pour aider à la fois les autorités maliennes à stabiliser le pays, à faire appliquer la feuille de route et les accords de paix. L'action de la MINUSMA est-elle à hauteur des engagements budgétaires ? Son engagement militaire est-il efficace aux côtés des forces sur le terrain ? Il y a quelques mois, les autorités maliennes ont demandé des moyens supplémentaires pour la MINUSMA, afin d'améliorer son efficacité.

**M. Jean-Marc Todeschini.** – Vous avez évoqué tout à l'heure l'opération Sentinelle. Est-ce que le spectre de la réserve militaire va évoluer notamment au niveau des OPEX ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – Je souhaite revenir sur les forces françaises au Mali. On sait que dans ce cadre-là, l'état d'esprit de la population est important. N'y-a-t-il pas un risque, qu'après avoir répondu à l'appel à l'aide du Mali, la France, avec le temps, soit perçue comme une armée occupante ?

Est-ce que la force conjointe G5 Sahel est apte à prendre un jour – et quand – le relais de la France ?

**M. Jean-Marie Bockel.** – Au Mali, nous sommes dans une situation où nous avons le sentiment d'avoir fait ce qu'il fallait faire. Mais dans la durée, il y a beaucoup d'éléments qui risquent de nous échapper. Même si nous connaissons tous les efforts qui ont été faits par le G5 Sahel, toutes les conditions ne sont pas encore réunies pour passer le relais. Le Mali reste un maillon faible. Certaines régions maliennes sont en train d'échapper à tout contrôle. En ce qui concerne l'accord de paix avec les populations du Nord, on a l'impression que c'est un éternel recommencement. Y-a-t-il une vraie volonté politique, de part et d'autre, de reconstruire le Mali ?

**M. Ladislas Poniatowski.** – Le tableau que vous avez dressé de Barkhane n'est pas très rassurant. Ma question porte sur le désengagement de Barkhane. J'ai d'ailleurs posé la même question à la Ministre hier, qui ne m'a pas complètement répondu. Nous savons que même si les crédits pour les opérations extérieures ont été augmentés à 650 millions d'euros, cela ne sera pas suffisant. L'option d'un désengagement est-elle à l'étude ?

**M. Alain Cazabonne.** – Le Mali aura-t-il les moyens d'assurer sa sécurité ? Nous savons que dans des pays confrontés à des problèmes similaires, une solution durable de sécurité ne peut être apportée que par le pays lui-même. Est-ce un problème de moyens militaires, de formation ? On craint un désengagement éventuel de la France, qu'en est-il de l'Union européenne, elle-même absente ?

**M. Gilbert Roger.** – Vous avez évoqué la coalition en Irak et, de fait, en Syrie. La tentation de retrait américain ne va-t-elle pas nous poser des choix compliqués à faire dans le cadre de la loi de programmation militaire ? Est-ce que cela peut nous contraindre à devoir mettre plus de moyens ?

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Qu'en est-il du rôle de l'Algérie ? Nous savons que de nombreux terroristes se trouvent au nord du Mali. Certes, l'on peut regretter le manque d'engagement de nos partenaires européens. Mais, qu'en est-il de l'engagement de l'Algérie dans la lutte contre le terrorisme ?

Par ailleurs, j'étais à Bamako il y a quelques mois. Notre attaché de défense signalait qu'il faudra encore beaucoup de temps avant que l'armée malienne soit formée pour pouvoir défendre convenablement le pays. En outre, certains des pays voisins estiment que les Maliens ne font pas suffisamment d'efforts en termes de sécurité.

**Général Grégoire de Saint-Quentin.** – Le LRU est une excellente arme qui permet des tirs précis à une grande distance – au-delà de 70 km et qui, dans notre arsenal, s'inscrit bien entre l'appui aérien et l'appui de l'artillerie classique. Nous avons pris la décision de ne pas le déployer dans l'opération Chammal et de privilégier le CAESAR. L'efficacité de ce dernier est éclatante. Il est en effet très précis pour un outil qui n'est pas doté de munitions à guidage terminal. Le LRU n'a pas été déployé, car nous ne jugions pas nécessaire d'augmenter notre capacité de frappe. Rappelons qu'après les Américains, nous sommes le pays de la coalition qui a déployé le spectre de moyens le plus large.

Le HK 416 est adopté d'emploi par le 1<sup>er</sup> RPIMa depuis 2006. Ce n'est pas un hasard. C'est une arme très aboutie, car elle a l'ergonomie du M16, qui bénéficie de 40 ans d'évolution et d'innovation, tout en adoptant un mécanisme particulièrement fiable, limitant les risques d'incidents de tir de manière très significative, quel que soit le terrain d'engagement – sable, jungle.

L'une des problématiques de l'emploi en opération du matériel est l'augmentation de la consommation du potentiel des machines. Un équipement déployé à Barkhane pendant un an correspond en termes de potentiel consommé à une utilisation pendant trois ans en France. Il faut adapter le MCO à la réalité de notre armée d'emploi. Notre Ministre s'est particulièrement saisie de ce sujet, notamment pour le MCO aéronautique.

A cela s'ajoute la problématique de l'obsolescence de certains de nos équipements comme le KC135, le VAB ou les patrouilleurs légers. Plus un équipement est vieux, plus il casse et plus il coûte cher à entretenir. Un effort va être fait dans la LPM pour remplacer rapidement cette gamme de matériels. Ce sera une très bonne chose pour faire baisser le coût de la maintenance et amènera une meilleure protection de nos hommes (programme Scorpion), face aux risques des engins explosifs improvisés.

La France est-elle une armée occupante au Mali ? Je crois qu'il faut faire très attention aux termes employés. Notre histoire nous a appris ce que veut dire être occupé par une armée étrangère et employer un tel terme pour définir Barkhane est très dur à entendre. Depuis cinq ans, à l'appel des autorités maliennes, nous payons le prix du sang au Sahel pour la stabilité de cette région et pour protéger la population des conséquences du conflit alors qu'elle est en proie à l'arbitraire des groupes armés et de leur violence indiscriminée, notamment par l'usage des mines. Cette réalité n'est pas celle d'une armée occupante. Toutefois, je partage votre point de vue sur le fait que la présence d'une force étrangère dans un pays peut toujours faire l'objet de tentatives d'instrumentalisation par des parties au conflit ou par leurs soutiens. Nous devons être particulièrement vigilants sur ce point.

En ce qui concerne la participation européenne, je ne suis pas sûr qu'il n'y ait que 150 Allemands au Sahel. Ils sont plus près de 800 dans la MINUSMA. Certes, nos principaux

partenaires européens ne sont pas autant représentés que nous, mais leur participation est en progression. L'Italie a annoncé l'envoi de plus de 450 personnels au Niger pour aider à la lutte contre les réseaux d'immigration clandestine. Il y a également un soutien financier important à la force G5 Sahel. Le Royaume-Uni met prochainement à notre disposition trois hélicoptères de transport lourd. De manière générale, il y a une prise de conscience que la stabilité du Sahel n'est pas une marotte française et que l'inaction aurait un impact direct sur la sécurité de l'Europe. Il faut d'ailleurs considérer les contributions de nos voisins européens, en capacités opérationnelles, de formation ou de financement à travers tout l'éventail des forces qui sont présentes au Sahel : la MINUSMA, Barkhane, EUTM, la force G5 Sahel, les armées nationales. Elles partagent toutes le même but : la stabilité du Sahel. Le vrai défi est qu'elles agissent de façon coordonnée. Il me semble que c'est le rôle de la France, qui a la plus forte empreinte avec Barkhane, d'essayer de fédérer les efforts et nous réunirons prochainement un certain nombre de mes homologues pour examiner avec eux comment nous pouvons être plus efficaces sur le terrain.

S'agissant du désengagement, c'est évidemment l'objectif à terme. Nous sommes là pour mettre les groupes terroristes à la portée des forces locales afin que celles-ci puissent durablement assurer la stabilité de leur pays respectifs sans intervention étrangère. C'est une mission qui demande du temps mais qui nécessite également d'adapter en continu la Force, dans son organisation comme dans ses modes d'action, à un environnement en constante évolution. C'est une réflexion permanente, partagée entre les états-majors à Paris et le théâtre.

L'armée malienne s'est déjà beaucoup restructurée mais elle doit le faire sous la pression des opérations, ce qui n'est jamais facile. Elle connaît de lourdes pertes et il faut continuer à la soutenir. La France est fortement engagée dans cette tâche. Par un soutien direct et multidimensionnel de Barkhane sur le terrain mais aussi par un partenariat bilatéral des Eléments Français au Sénégal. Nous devons persévérer dans cette voie qui est la seule à même de permettre au Mali de préserver par lui-même son intégrité territoriale et sa souveraineté.

L'exemple de l'armée irakienne qui n'avait pas tenu le choc devant l'arrivée de Daesh à Mossoul en 2014 et a aujourd'hui reconquis la quasi-totalité de son pays avec le soutien de la coalition internationale est un bon exemple de ce qui peut fonctionner à partir du moment où les capacités militaires et le leadership sont en place.

En ce qui concerne Chammal, l'armée américaine ne se retire pas à proprement parler, mais elle prend en compte la fin des opérations contre Daech, le fait que les Irakiens prennent en main leur propre sécurité et la situation en Afghanistan. Les généraux américains sont conscients que ce qui a permis l'émergence de Daech, c'est le retrait précipité des instructeurs américains d'Irak en 2011.

Chacun sait que l'Algérie est un grand pays de l'espace Sahélo-Saharien qui a un rôle très important à jouer en matière de lutte contre le terrorisme dans cette région. Elle a beaucoup d'atout pour cela : ses capacités militaires et de renseignement, sa position géographique mais aussi la richesse de son expérience en la matière. C'est pour cela que nous pensons que nous devons intensifier le dialogue au niveau opérationnel entre le commandement de Barkhane et les autorités militaires algériennes de la zone. Cela viendra utilement compléter les facilités logistiques que l'Algérie accorde à l'opération Barkhane et qui sont très appréciables.

**M. Christian Cambon, président.** – La MINUSMA coûte un peu plus d'un milliard d'euros par an. Plus de 80% des dépenses sont consacrées à sa propre sécurisation.

**Général Grégoire de Saint-Quentin.** – Je constate que la MINUSMA est critiquée à la fois par ceux qui pensent qu'elle en fait trop et par ceux qui considèrent qu'elle n'en fait pas assez ! Il y a d'un côté les tenants d'une certaine vision du maintien de la Paix tel qu'il a été élaboré il y a plus de 50 ans mais qui trouve de moins en moins d'écho dans le monde dérégulé dans lequel nous vivons. Et de l'autre côté, ceux qui pensent qu'elle est inefficace sans voir son rôle fondamental de maillage du terrain dans des zones qui, sans elle, seraient complètement oubliées. La réalité c'est qu'il y a une véritable complémentarité des différentes opérations et que, comme je l'indiquais tout à l'heure, nous devons aller plus loin dans les synergies. Barkhane a besoin de la MINUSMA et je pense que l'inverse est vrai également. Enfin, avant de porter le fer contre l'efficacité de cette Force, je pense qu'il faut d'abord considérer les moyens qui lui sont donnés ainsi que leur restriction d'emploi (caveats). Toutes choses qui dépendent en premier lieu de la volonté et de l'appréciation de chacune des nations contributrices.

L'opération au Liban est le plus vieux déploiement opérationnel français. Elle a commencé en 1978. La situation est actuellement compliquée par la fin des opérations en Syrie et on vient de voir avec l'échange armé entre les Forces Pro Régime et Israël que la tension peut monter rapidement dans la région. Toutefois, la FINUL jouera le rôle qui lui a été confié par le mandat de l'ONU. La présence de la France dans la région et au Liban est importante. Tout le monde sait que c'est la France qui arme la force de réserve, même si depuis 2016, il y a également une compagnie finlandaise. Ce rôle est significatif pour les pays de la région.

**M. Christian Cambon, président.** – N'y-a-t-il pas une crainte d'une flambée de violence, plaçant la FINUL au milieu des hostilités ?

**Général Grégoire de Saint-Quentin.** – C'est toujours possible, toutefois, cela ne me semble pas être l'intérêt des forces en présence.

**M. Christian Cambon, président.** – Mon Général, nous vous remercions pour cette audition. Je conclurai cette dernière en affirmant notre solidarité et notre soutien à l'ensemble de nos troupes. Nous savons qu'elles interviennent dans des conditions difficiles, instables, où leur sécurité est en jeu. C'est pour l'ensemble de ces raisons que les débats autour de la LPM sont importants.

**Loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition de M. Eric Trappier, président du Conseil des Industries de Défense Françaises (CIDEF) (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

## Nomination de rapporteurs

La commission nomme rapporteurs :

Mme Hélène Conway-Mouret sur le projet de loi n° 468 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale du Nigéria relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces ;

M. Joël Guerriau sur le projet de loi n° 597 (2016-2017) autorisant la ratification de la convention n° 184 de l'Organisation internationale du travail relative à la sécurité et la santé dans l'agriculture ;

M. Olivier Cadic sur le projet de loi n° 303 (2017-2018) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant l'amélioration de la viabilité des routes nationales 20, 320 et 22 entre Tarascon-sur-Ariège et la frontière franco-andorrane (sous réserve de sa transmission) ;

M. René Danesi sur le projet de loi n° 390 (AN – XVe législature) autorisant l'approbation de l'accord-cadre sur la coopération sanitaire transfrontalière entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse et de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg sur la coopération sanitaire transfrontalière (sous réserve de sa transmission) ;

M. Richard Yung sur le projet de loi n° 323 (AN – XVe législature) autorisant l'approbation de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Cambodge (sous réserve de sa transmission).

*La réunion est close à 12 h 10.*

**Mercredi 7 mars 2018**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 05.*

**Audition de Mme Sylvie Bermann, ambassadeur de France en Russie (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

## Nomination d'un rapporteur

M. Christian Cambon est nommé rapporteur sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

*La réunion est close à 17 h 30.*



## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 7 mars 2018

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Proposition de loi visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les Outre-mer – Examen des amendements au texte de la commission**

**M. Alain Milon, président.** – Notre ordre du jour appelle l'examen des amendements sur le texte adopté par la commission sur la proposition de loi, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, visant à assurer la revalorisation des pensions agricoles en France et dans les outre-mer. Ce texte sera examiné en séance publique cet après-midi à partir de 18h30.

Deux amendements ont été déposés, un amendement du Gouvernement à l'article 1<sup>er</sup> et un amendement de notre collègue Jean-Jacques Panunzi, sur lesquels notre commission doit donner un avis.

Avant de donner la parole à notre rapporteur, Dominique Watrin, je voudrais vous indiquer que j'ai été informé hier soir tard de l'intention du Gouvernement de demander au Sénat de se prononcer, en application de l'article 44 alinéa 3 de la Constitution, par un vote unique sur l'ensemble du texte modifié par l'amendement qu'il présente, afin d'éviter une adoption définitive.

Je m'exprimerai en séance sur le sujet mais je trouve le procédé profondément désagréable. Vous aurez l'occasion de prendre la parole après notre rapporteur et ce soir en séance.

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

**M. Dominique Watrin, rapporteur.** – Je partage les propos de M. le président. Je m'exprimerai en séance, bien évidemment. Cette procédure, qui remet en cause le minimum de pouvoirs qui restait au Parlement, est certes constitutionnelle, mais elle a rarement été utilisée par le Gouvernement. Depuis 1959, il n'y a eu recours que six fois sur des propositions de loi. La dernière fois, c'était en 1993.

L'amendement n°3 du Gouvernement, enregistré ce matin à 9h23, remplace l'année 2018 par l'année 2020 : je ne puis qu'y être défavorable. Le report de date est en totale contradiction avec l'esprit de la proposition de loi qui se voulait une réponse à une urgence sociale que nous connaissons tous. L'objet de l'amendement remet en cause la raison même de notre texte puisqu'il estime que la question du niveau minimum de pension sera l'un des enjeux importants du débat sur la mise en œuvre du système universel de retraite. En renvoyant à la future réforme des retraites la détermination du niveau minimum de pension pour les non-salariés agricoles, cet amendement revient sur la mesure phare de la proposition de loi, qui était de le porter de 75 à 85 % du Smic. Le Gouvernement oppose donc une fin de

non-recevoir à notre proposition alors que le niveau des pensions agricoles est des plus faibles. C'est inacceptable.

**M. Alain Milon, président.** – Le recours à l'article 44 alinéa 3 de la Constitution implique que le Gouvernement demande au Sénat de voter le texte avec son amendement. Si nous votons contre, nous repoussons le texte qui repartira en navette à l'Assemblée nationale où il sera enterré jusqu'au bon vouloir du Gouvernement. Si nous le votons, le texte ne sera pas conforme à celui de l'Assemblée nationale et il y retournera également pour y être oublié.

**Mme Laurence Rossignol.** – Dans tous les cas, le Gouvernement gagne.

**M. Michel Forissier.** – J'étais convaincu par ce texte, même si certains détails pouvaient être discutés. Alors que la réforme constitutionnelle est en cours, ce signal est plus que maladroit. Le Gouvernement entend-il brider l'initiative parlementaire et la démocratie ? Je suis scandalisé. Deux solutions s'offrent à nous : nous abstenir ou refuser de débattre de ce texte. La politique de la chaise vide peut avoir du bon. En démocratie, le dialogue et l'initiative parlementaire sont primordiales, surtout dans un régime semi-présidentiel. Si le pouvoir veut un régime présidentiel, qu'il le dise !

**Mme Nadine Grelet-Certenais.** – Alors que nous étions quasi-unanimes sur ce texte qui envoyait un message très fort aux agriculteurs, le revirement du Gouvernement nous interloque. La procédure utilisée est assez insupportable. Qu'entend dire le Gouvernement aux agriculteurs, alors que leur situation se dégrade ? Pouvons-nous refuser de voter ?

**M. Alain Milon, président.** – Dans ce cas, le texte ne sera pas adopté.

**Mme Élisabeth Doineau.** – Tout comme mes collègues, je suis interloquée par cette décision. La semaine dernière, je vous disais que ce texte était une mise à l'épreuve du Gouvernement. Aujourd'hui, il nous somme de choisir entre la peste et le choléra.

Si nous nous abstenons, le Sénat passera une nouvelle fois pour un empêcheur de tourner en rond. Pourquoi ne pas organiser une conférence de presse avec M. Watrin pour exposer la situation ? Le Sénat doit clamer haut et fort que les droits du Parlement sont bafoués.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Une réaction du Sénat est indispensable. Cette méthode est démocratiquement dangereuse. La semaine dernière, nos hommes politiques se pressaient au Salon de l'agriculture et écrasaient une larme sur les conditions désastreuses des agriculteurs. Il n'aura pas fallu huit jours au Gouvernement pour revenir sur ses déclarations. Le Sénat a tout intérêt à démontrer qu'il prend en compte, au-delà des clivages politiques, l'intérêt général.

Mais je crois que le problème est bien plus important : après le recours régulier aux ordonnances, nous apprenons que le Gouvernement entend limiter le droit d'amendement des parlementaires.

Alors que la crise politique frappe l'Europe en son entier, la révision de notre Constitution doit passer par la voie référendaire pour que le peuple s'exprime une bonne fois pour toutes. On nous dit que les Français veulent moins de parlementaires et limiter les mandats dans le temps : cela reste à prouver.

Nous ne pouvons accepter ce recul rampant du pouvoir parlementaire : nous nous devons de réagir !

**Mme Laurence Cohen.** – Marquons ce jour d'une pierre blanche : je vois sur tous les bancs de la commission se dégager un consensus. L'amendement du Gouvernement n'arrive pas dans un ciel serein : le rôle du Parlement est profondément remis en cause et il sera bientôt godillot. Ses initiatives sont vouées à ne pas prospérer. Le Sénat se doit de régir avec fermeté.

Notre travail de fond n'est en rien considéré par le Gouvernement. Protestons de façon solennelle.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Deux questions se posent : sommes-nous prêts aujourd'hui à verser 85 % du Smic à tous les salariés au titre du minimum vieillesse ? L'amendement du Gouvernement rappelle que la réforme du système des retraites va bientôt intervenir. En tant que rapporteur général, je me dois d'attirer l'attention sur l'importance du coût supplémentaire que cela représenterait.

La deuxième question tient à la méthode employée pour faire plier le Parlement, qui est révoltante. Nous devons réagir car nous ne pouvons pas être traités de la sorte. La ministre a le droit de nous mettre en garde, mais pas de cette façon.

Je demande au président de prendre contact avec la ministre pour lui dire qu'elle fait fausse route. Pour sortir de ce piège, nous devons prendre à témoin l'opinion publique.

**M. Alain Milon, président.** – Je rappelle que nous voyons Mme Buzyn à 16h45.

**M. Philippe Mouiller.** – Le Gouvernement ne veut pas de ce texte et, pour ne pas assumer son rejet, il a recours à une astuce constitutionnelle pour nous forcer à adopter une autre version : soit le Sénat refuse, et il sera dit que c'est de sa faute, soit il adopte l'amendement et il renvoie à une date ultérieure le débat.

Je ne vois donc pas d'autre solution que de voter la proposition de loi et d'alerter l'opinion publique pour dénoncer cette astuce du Gouvernement. Au-delà de ce débat sur la retraite, nous devons bien un jour nous pencher sur le problème beaucoup plus global du revenu des agriculteurs.

**Mme Laurence Rossignol.** – Certes, le Gouvernement n'est pas satisfait par ce texte, mais c'est la vie d'une démocratie parlementaire. La souveraineté appartient au Parlement, pas au Gouvernement.

L'enjeu de la révision constitutionnelle va bien au-delà des trois mandats successifs et je suis désolée de constater que la position du Sénat est réduite à ce seul aspect. Nous valons mieux que cela. La réforme du Gouvernement est une véritable machine antiparlementaire, notamment avec la réduction du droit d'amendement. Faisons savoir que nous défendons le parlementarisme et pas seulement les sénateurs.

Lorsque Mme Buzyn viendra devant notre commission ce soir, pourquoi ne pas faire une déclaration solennelle en début d'audition puis quitter la salle ?

**M. Bernard Jomier.** – Sur le plan de la procédure parlementaire, nous avons perdu, et il est logique que le Gouvernement ne veuille pas de cette proposition de loi, comme

l'a rappelé notre rapporteur général. Mais le Gouvernement envoie des signaux négatifs au monde agricole, sans même parler de la révision constitutionnelle.

Cette confrontation dépasse le cadre de notre commission : le Bureau du Sénat ou les présidents de groupe se doivent de réagir. Une réaction politique au plus haut niveau s'impose. Essayons aussi de faire en sorte que le Sénat ne soit pas systématiquement ringardisé comme c'est le cas aujourd'hui.

Enfin, nous savons bien que l'arbitrage vient de plus haut : la ministre n'est pas seule fautive.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Je ne pensais pas que l'on arriverait aussi vite à l'illustration du débat d'hier soir. Nous sommes au cœur de la réforme constitutionnelle. Je constate un étrange parallèle avec la loi sur l'eau et l'assainissement qui a été adoptée à l'unanimité par le Sénat et qui est en train d'être détricotée par l'Assemblée nationale, suite à la pression du Gouvernement. J'incite mes collègues à lire la tribune de notre confrère Brisson, sénateur des Pyrénées-Atlantiques, qui a parfaitement synthétisé le problème. Au-delà de ses discours consensuels, le Gouvernement veut passer en force lorsqu'un texte ne lui convient pas. Nous devons informer rapidement le président du Sénat de la situation. Ensuite, une tribune signée par tous les membres de la commission serait du meilleur effet.

**M. Dominique Watrin, rapporteur.** – Je me félicite du consensus qui se dégage au sein de notre commission. Les mots sont à la mesure de l'attaque qui est portée à la démocratie. J'ai entendu « recul de la démocratie », « procédure insupportable », « choisir entre la peste ou le choléra », « remise en cause fondamentale du Parlement »...

Maintenant, que faire ? Une protestation s'impose. Ce serait d'autant plus justifié que l'article 44 alinéa 3 a été très rarement utilisé depuis 1959, et c'était lorsque le Gouvernement constatait une obstruction parlementaire. Or, ici, le recours à cette procédure est annoncé avant même que le débat ait commencé.

Nous allons auditionner Mme la ministre à 16h45 : nous pourrions l'interpeller. Et dès avant, il serait bon de demander au président du Sénat de définir la meilleure riposte politique.

**M. Alain Milon, président.** – Je vais effectivement contacter le président du Sénat dès que nous aurons statué sur les amendements.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.*

#### ***Intitulé de la proposition de loi***

**M. Dominique Watrin, rapporteur.** – Comme l'amendement n°1 le souligne, l'expression France continentale qui apparaît dans le titre ne regroupe pas l'intégralité de la métropole, notamment la Corse. Il serait plus judicieux de parler de France métropolitaine. Mais, comme le titre d'un texte législatif est dépourvu de portée normative, je suis défavorable à cet amendement tout en reconnaissant sa pertinence.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°1.*

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

## **Situation dans les Ehpad – Communication**

**M. Gérard Dériot, président.** – Le 30 janvier dernier, personnels et directeurs d'Ehpad étaient en grève pour dénoncer leurs conditions de travail et, plus généralement, leurs difficultés à exercer correctement les missions de prise en charge des personnes âgées qui leur sont confiées.

La réforme de la tarification des établissements, sur laquelle notre commission avait déjà alerté, a été pointée du doigt mais elle n'est pas seule en cause. Le diagnostic est connu : les personnes accueillies dans ces établissements sont globalement plus âgées qu'avant et leur autonomie plus limitée, tandis que les moyens consacrés à l'autonomie ont certes progressé mais sans que cela se traduise toujours de façon concrète en effectifs sur le terrain.

Nos concitoyens souhaitent une socialisation accrue du financement de ce risque alors que les reste à charge sont élevés, voire inaccessibles pour certaines familles. C'est pourquoi le président a demandé à notre collègue Bernard Bonne, rapporteur pour le secteur médico-social, de travailler sur la situation des Ehpad et de nous rendre ses conclusions.

**M. Bernard Bonne, rapporteur.** – Vous avez bien voulu me confier, en tant que rapporteur du médico-social, une mission dont vous avez estimé à juste titre que l'actualité - brûlante – commandait la réalisation. En effet, le 30 janvier dernier, les personnels travaillant en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) se sont rassemblés à la faveur d'une mobilisation unique dans leur histoire pour dénoncer unanimement les conditions dans lesquelles ils s'acquittaient de leurs tâches.

À la racine de cette exaspération, nous retrouvons un phénomène auquel l'exposition médiatique récente a donné une certaine notoriété, alors qu'il travaille le secteur de la prise en charge des personnes âgées depuis maintenant deux ans : la réforme de la tarification des Ehpad. L'enjeu, sous ses aspects techniques, est de grande importance.

Permettez-moi de décrire le budget d'un Ehpad. Trois sections tarifaires, trois financeurs distincts. La première section - environ 30 % du total – qui finance les interventions médicales requises par les résidents les plus dépendants, est abondée par l'agence régionale de santé sur des crédits de l'assurance-maladie. C'est par elle que la réforme de la tarification a commencé, en prévoyant dans la loi portant adaptation de la société au vieillissement un forfait global de soins fondé sur le Gir moyen pondéré soins (GMPS). Pour la quasi-totalité des établissements, le passage des anciennes dotations issues des reconductions historiques à ce nouveau forfait-soins se traduit par une hausse de leurs moyens.

C'est la deuxième section - environ 20 % du total - financée par le conseil départemental et spécifiquement consacrée au soutien de la personne dépendante dans l'accomplissement des actes de la vie quotidienne, cristallise les contestations. Là aussi, les pouvoirs publics ont proposé que soit substitué aux dotations historiques, calculées sur la base de l'Apa versée à l'établissement, un forfait global à la dépendance qui, contrairement au forfait global de soins, intègre dans son calcul un coefficient variable selon les territoires :

le point Gir départemental. Outre le problème important que soulève l'institutionnalisation d'une couverture de la dépendance différenciée selon les départements, le nouveau forfait global à la dépendance pose une difficulté que n'avait pas soulevée le forfait global aux soins : selon le niveau du point Gir départemental, le passage des dotations historiques au forfait entraîne pour de nombreux établissements, publics pour la plupart, une baisse significative de leur budget dépendance. La redéfinition du forfait dépendance ayant été conçue à budget départemental constant, les autres établissements, privés non lucratifs et privés commerciaux, ont par conséquent vu le leur augmenter.

Il est dès lors devenu commun d'accabler cette réforme tarifaire de tous les maux et d'en faire la principale responsable du mal-être qui sévit dans les établissements, frappant autant les résidents que les personnels. Je souhaite apporter plusieurs tempéraments importants à ce postulat, qui s'est exagérément répandu et qui a profité d'un effet d'optique opportun pour se présenter à l'opinion comme l'alpha et l'oméga de la crise du secteur.

Afin d'éviter tout malentendu, j'affirme que le principe - mais uniquement le principe - de la réforme tarifaire est sain et vertueux. Il ne s'agit en effet ni plus ni moins que de rationaliser autour de critères objectivables les dotations d'argent public attribuées aux établissements d'accueil de personnes âgées, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter. La réforme pêche dans ses modalités et son calendrier d'application.

Un premier diagnostic nous paraît devoir être posé. Nous avons voté deux PLFSS qui accompagnent une réforme en profondeur de la contractualisation des établissements et services médico-sociaux, autrement dit leur passage progressif au régime du contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM). Attentifs au rythme de cette réforme, nous l'avons toujours accueillie favorablement, en ce qu'elle ouvre aux établissements signataires de nouvelles marges de manœuvre de gestion budgétaire, leur permettant notamment de fondre certains éléments des différentes sections tarifaires entre eux et de conserver le bénéfice des éventuels excédents d'exploitation. En toute logique, il aurait paru souhaitable d'attendre que l'ensemble des Ehpad soient armés de ce nouvel outil contractuel, et munis de la souplesse de gestion qu'il confère, avant de réformer les modalités de leur tarification.

Or, le Gouvernement mène ces deux réformes de front, en parallèle, sans voir tout le profit qu'il pourrait tirer, pour la bonne mise en œuvre de la seconde, de la pleine application de la première.

Par ailleurs, la réforme tarifaire des Ehpad, négligeant de s'attaquer à la structure même de leur financement, voit nécessairement une partie de ses effets neutralisés. Il est urgent de mettre fin à cette aberration budgétaire et gestionnaire du cofinancement des structures médico-sociales. Elle n'est que le reflet d'une incapacité historique à qualifier l'autorité compétente en matière de prise en charge de la dépendance. La situation actuelle dénoncée par les personnels et par les familles de résidents n'est autre que le résultat de cette indécision, laquelle ne peut désormais plus être maintenue.

Pour clore ce chapitre de la réforme tarifaire, la troisième section de financement des Ehpad, n'a fait pour l'heure l'objet d'aucune réforme alors qu'elle est le siège des dérives les plus dangereuses : la section hébergement – 50 % du total. Elle finance les prestations d'accueil hôtelier et ménager et reste théoriquement à la charge du résident. Elle concentre l'essentiel de ce qu'il est courant d'appeler le « reste à charge ». Celui-ci affiche des niveaux particulièrement élevés, malgré les efforts des conseils départementaux pour contrôler les

tarifs journaliers pratiqués par les établissements et maintenir un niveau élevé de places habilitées à l'aide sociale, par ailleurs mis à mal par les effets de la réforme tarifaire.

Parmi les raisons de ce reste à charge important, il y en a une immédiatement identifiable et difficilement justifiable : la récupération sur la succession des résidents des sommes versées par le département au titre de l'aide sociale à l'hébergement. Attachés à la transmission de leur patrimoine, les résidents préfèrent s'acquitter de tarifs journaliers de haut niveau plutôt que de grever l'héritage de leurs descendants du montant d'une aide sociale. Or cette récupération sur succession ne représente que 30 à 60 millions d'euros sur l'ensemble du territoire, recette suffisamment négligeable, à mon sens, pour qu'il soit apporté une modification substantielle au dispositif actuel. Je propose que soit relevé de façon significative le seuil de récupération de ces sommes.

Les difficultés rencontrées par les Ehpad ne se résument cependant pas à la réforme tarifaire. Cette dernière a permis l'expression d'un mal-être plus profond, plus lointain, qui reflète une crise structurelle du modèle de ressources humaines de ces établissements. Animé par un personnel administratif composé de cadres de santé, un Ehpad comprend un personnel soignant qui tourne autour de trois pivots - le médecin coordonnateur, l'infirmier et l'aide-soignant - ainsi qu'un personnel technique de service hospitalier.

Il me semble qu'outre le sujet prégnant du contour de leurs missions et du rythme de leur travail, un problème trop longtemps occulté réside dans l'indicateur statistique qui définit les besoins en personnel soignant de chaque établissement : le Pathos moyen pondéré (PMP), principale composante du GMPS que j'évoquais plus haut. C'est le PMP qui détermine le forfait global de soins, lequel servira pour sa majeure partie à couvrir les dépenses de personnel. Si le PMP ne reflète pas fidèlement et pertinemment les besoins réels en soins requis par les résidents, la dotation de soins qui en découle ne suffira pas à assurer les dépenses en personnel soignant nécessaires. Or c'est un constat auquel ma mission m'a conduit : sans vouloir être trop technique, le PMP présente des biais importants, susceptibles d'imparfaitement traduire les profils thérapeutiques des résidents en ETP correspondants. Voilà donc par quoi toute refonte du modèle des ressources humaines doit commencer : la définition d'un nouveau paramètre de dotation budgétaire, plus rigoureux et centré sur les profils de soins.

Venons-en maintenant aux missions proprement dites du personnel, et à celles inexplicablement réduites du médecin coordonnateur. Relégué à des tâches essentiellement administratives, ses attributions se limitent à l'organisation générale du programme de soins délivrés par l'établissement, et ne prévoient d'acte de prescription individuelle que dans les cas d'extrême urgence. Médecin institutionnel et strictement collectif, le statut du médecin coordonnateur a été soigneusement distingué de celui du médecin traitant du résident qui, bien qu'extérieur à l'établissement, reste seul titulaire du pouvoir de prescription. Parce qu'historiquement la maison de retraite se voulait prolongement, et non substitution au domicile, la rupture du lien individuel unissant le patient au médecin de famille au profit d'un médecin d'établissement participait sans doute de l'impression fâcheuse d'une mise en institution de nos aînés.

Force est pourtant de constater que l'incapacité prescriptrice du médecin coordonnateur, souvent spécialisé en gériatrie, connaisseur intime des dossiers individuels des résidents pour avoir donné un avis à leur admission, fait figure de bizarrerie. Outre la simple logique qu'il y aurait à habiliter à prescrire un médecin présent sur place, même à temps partiel, je suis persuadé que cela permettrait de limiter les doublons dommageables

entre dépenses couvertes par le forfait global de soins et dépenses de soins de ville auxquelles les consultations de médecins extérieurs donnent inévitablement lieu.

Pour ce qui est du personnel infirmier et des aides-soignants, sur lesquels repose l'essentiel de l'accompagnement quotidien des résidents, un mal-être profond, exprimé le 30 janvier dernier, s'est emparé d'eux du fait d'un alourdissement et d'une intensification de leurs tâches. La plupart des acteurs associatifs que nous avons auditionnés, le président Alain Milon et moi-même, nous ont fait part de leur désir de voir respectées les promesses faites il y a plus de dix ans par le plan de solidarité grand âge (PSGA) d'un ratio « 1 personnel pour 1 résident ». Même si nous nous associons à ce souhait, il ne nous paraît pas réaliste de nous y cantonner en l'état actuel de nos finances publiques ; c'est pourquoi l'essentiel des propositions que je formule en la matière se situent à périmètre financier - et donc à dépenses de personnel - constants. Parmi elles, l'affirmation de dispositifs expérimentaux, qui sont insuffisamment encouragés. Je pense notamment à l'astreinte infirmière de nuit, qui permet de mutualiser certains coûts et surtout d'éviter les hospitalisations d'urgence inutiles, mais aussi à l'extension indispensable au médecin coordonnateur des actes de télé-médecine inscrit à la nomenclature générale des actes prescrits. Il me paraît par ailleurs indispensable d'ouvrir aux gestionnaires d'établissements la possibilité d'assouplir, toujours avec l'accord des personnels concernés, certains modes d'organisation du travail. Dans certains cas, l'épuisement ressenti et la possible maltraitance qui peut en découler viennent de plages horaires paradoxalement soit trop réduites, soit trop saccadées et entrecoupées de temps de repos trop courts. Lorsqu'elles rencontrent le souhait des personnels concernés, et uniquement à cette condition, les possibilités d'aménagement du temps de travail doivent pouvoir être pleinement mobilisées par les directeurs, ce qui n'est actuellement pas le cas en raison des rigidités variables selon qu'ils gèrent des établissements publics – où les conditions sont encadrées par décret – ou privés – où elles figurent au sein de différentes conventions collectives.

Une fois posés ces constats et formulées ces propositions de court terme, il m'était impossible de ne pas engager une réflexion plus stratégique sur les impérities manifestes que présente l'offre d'hébergement des personnes âgées dépendantes. Le ressenti exprimé n'est pas que de surface mais va chercher ses racines dans les inadéquations profondes d'un modèle, que je n'ai fait qu'esquisser au début de mon intervention.

Première inadéquation : la dérive sanitaire d'établissements d'hébergement qui sont initialement censés camper un « lieu de vie » et non un « lieu de soins ». Certes, l'entrée de plus en plus tardive en établissement des résidents d'Ehpad a mécaniquement entraîné une augmentation de leur niveau de dépendance et donc un impératif de l'équipement médical de leur nouveau lieu de résidence. Mais je déplore que l'élévation nécessaire du degré de médicalisation de l'hébergement pour certains cas de dépendance importante ait servi d'étalon pour toute l'offre de prise en charge des personnes âgées. Depuis 2014, ce sont des centaines de millions d'euros qui sont explicitement consacrés par chaque PLFSS à la « médicalisation des Ehpad », sans qu'aucun crédit ne soit formellement consacré au développement des solutions intermédiaires d'habitat. Plus grave encore, l'augmentation du forfait global de soins qu'a permise l'intégration du GMPS à son calcul ne s'est nullement traduite par une réduction à due concurrence des dépenses de soins de ville auxquelles les résidents continuent d'avoir recours. L'augmentation du plafond du forfait global de soins ne s'est nullement traduite par une diminution des dépenses de soins individuelles prescrites par ailleurs. D'où la question que je pose aujourd'hui d'une « surmédicalisation » de certains établissements, qui ne remplissent plus leur mission première d'accompagnement de la dépendance, à laquelle s'est substituée une simple mission de veille sanitaire, au demeurant assurée par des personnels légitimement peu motivés par cette perspective.

La loi ASV a créé les résidences-autonomie, comme élément d'une offre d'hébergement intermédiaire entre les anciens foyers-logements, ouverts à des personnes autonomes mais ne désirant plus vivre seules, et l'Ehpad, théoriquement réservé aux cas de dépendance les plus aigus. L'idée était très bonne, et offrait par ailleurs plusieurs opportunités de repenser le financement du grand âge. Quel dommage qu'elle soit aussi négligée par les administrations chargées de flécher les crédits médico-sociaux et qui, de ces deux qualificatifs, semblent parfois oublier le second !

Cette nécessité de repenser le financement du grand âge, certains d'entre vous y ont récemment fait appel en rappelant les débats engagés à propos du fameux « cinquième risque ». Il est urgent de rouvrir ce dossier, sans quoi les réformes paramétriques les mieux intentionnées du monde ne connaîtront pas pleinement d'effet.

La réflexion que je propose d'engager sur la réforme du financement de la dépendance afin d'assurer sa pérennité reposerait sur trois grands principes : premièrement, la clarification des compétences des différents acteurs publics. De toute évidence, le cofinancement des structures d'hébergement pour personnes âgées est un vecteur de complexité qui entrave la gouvernance et complique l'implantation de ces établissements. C'est pourquoi je propose une clarification des compétences autour de la répartition tarification-planification de l'offre : la première reviendrait à l'échelon national, afin de garantir l'homogénéité de la couverture financière de la perte d'autonomie prise au sens large (soins et dépendance) sur le territoire, tandis que la seconde relèverait du conseil départemental, mieux à même d'identifier les besoins à l'échelon local et d'apporter son soutien aux personnes dans le cadre de l'aide à l'hébergement.

En deuxième lieu, je proposerai de mettre fin à la forfaitisation de la dotation dépendance versée aux établissements : le financement des établissements par le versement de dotations forfaitaires calculées à partir des besoins constatés présente le risque réel d'une sélection à l'entrée des résidents les moins dépendants (donc, budgétairement parlant, les moins « rentables » pour l'établissement) et désincite la structure d'accueil à développer le niveau d'autonomie global. L'idée d'un financement par forfait, initialement voulue pour faciliter le pilotage budgétaire des structures, ne semble pas toujours rejoindre l'intérêt personnel de la personne prise en charge. Je préconise donc que le financement de la dépendance repose davantage sur la solvabilisation de la personne accueillie, conformément au modèle de la résidence autonomie, qui peut à la fois bénéficier du forfait global pour les dépenses de soins et qui pour le reste de ses dépenses s'appuie sur les contributions des résidents, soutenus par le versement individuel et non plus forfaitaire de l'APA.

Enfin, je suggère une mobilisation accrue du patrimoine immobilier des résidents : il me semble en effet important que la personne âgée accueillie en établissement puisse mobiliser les ressources tirées non seulement de ses revenus mobiliers, mais aussi de son patrimoine immobilier, qui reste le plus souvent immobilisé et insuffisamment rentabilisé. Plusieurs dispositifs pourraient alors être envisagés : outre la suppression des avantages fiscaux liés à la détention par une personne âgée résidente en Ehpad d'un bien immobilier non occupé, le Gouvernement pourrait développer des mécanismes incitatifs à la signature de viagers ou, et surtout, de baux locatifs préférentiels.

Parvenu au terme de cette mission, je suis plus que jamais persuadé que les enjeux soulevés par la situation des Ehpad vont bien au-delà des aspects actuellement retenus par l'exposition médiatique des mobilisations de personnels. Les chantiers auxquels la ministre des solidarités et de la santé ne peut désormais plus se soustraire sont déterminants et touchent

à l'un des plus grands défis qu'il nous faut relever : la prise en charge, dans la dignité, de nos aînés.

**M. René-Paul Savary.** – Je tire un coup de chapeau au rapporteur, qui, avec son expérience à la tête d'un département, a su traduire la réalité du terrain, ce que les administrations sont parfois en peine de faire. Lors de la loi ASV, j'avais prévenu le gouvernement que le changement de paradigme budgétaire, avec l'instauration de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRP) et le CPOM posait bien des difficultés.

Reculer la mise en œuvre de la réforme tarifaire me paraît a priori de bon sens, mais si l'on recule encore la réforme dans le temps, le gouvernement ne mettra plus les moyens prévus. Je ne mets pas en cause la réforme mais ses modalités d'application, et je salue les propositions intelligentes du rapporteur.

Les recours sur successions dissuadent les personnes âgées qui ont une petite ferme agricole de demander une aide sociale, car elles craignent pour leur maigre patrimoine. Il est légitime cependant de maintenir ce recours lorsque, en dépit de très petites retraites, les personnes ont un patrimoine important – des mesures de viager, alors, sont intéressantes, comme toute solution pour gager les biens sans les vendre.

Que le médecin coordonnateur soigne, voilà qui me semble d'un redoutable bon sens, d'une grande évidence...

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Mais allez l'expliquer aux médecins traitants.

**M. René-Paul Savary.** – Alors que la désertification se poursuit, c'est une bonne solution, compréhensible. Mme Cohen, avec qui j'avais mené une mission sur les urgences, sera d'accord avec moi : l'intervention du médecin coordonnateur évitera des hospitalisations gériatriques d'urgence : trop souvent, les personnes âgées finissent leur vie aux urgences. Merci, par conséquent, de ces vraies propositions. Enfin, la proposition, décoiffante, de coupler dépendance et soins pour les personnes en hébergement, me convient.

**Mme Annie Delmont-Koropoulis.** – C'est un travail exceptionnel et très clair. Je suis médecin coordonnateur dans des établissements sociaux pour jeunes handicapés : qu'il soit le médecin traitant évite la sur-médicalisation et n'empêche pas qu'il fasse rapidement appel aux spécialistes en cas de besoin.

Le CPOM manque de flexibilité parce qu'il s'étend sur cinq ans, alors que les personnes entrent en Ehpad en moyenne à 85 ans, et y restent en moyenne deux ans et demi : une durée de trois ans serait donc mieux mieux adaptée.

Chez moi la multiplication des équipes mobiles a permis de maintenir chez elles les personnes âgées dépendantes le plus longtemps possible. Cette prise en charge à domicile pourrait se faire en lien avec l'Ehpad proche. Les 50 millions d'euros pour les établissements en difficulté s'ajoutent, nous dit-on aux 100 millions existants mais dont 72 millions sont destinés à accompagner la réforme de la tarification : 28 millions seulement étaient prévus pour les Ehpad en difficulté.

**Mme Florence Lassarade.** – Le médecin coordonnateur est le plus compétent pour s'occuper des personnes âgées en établissement. Généralement, la personne âgée en maison de retraite est la dernière patiente de la journée, voire de la semaine, dans le cahier de rendez-vous du généraliste... Tant mieux, donc, si le coordonnateur intervient !

Des communes ont lancé des projets d'habitat partagé, mais le montage financier est très difficile : il serait pourtant intéressant de développer ce volet. Et la formation du personnel hospitalier, très peu qualifié pour s'occuper des personnes âgées, devrait être accentuée.

**M. Michel Amiel.** – Ce rapport est très clair, sur un sujet compliqué ! J'adhère pleinement à la proposition relative au médecin coordonnateur. On connaît les dérives, qui ont un coût important et qui sont au préjudice des patients...

L'infirmière de nuit d'astreinte ne prendra jamais de responsabilité médicale : le système risque de perdre en efficacité sans médecin d'astreinte, joignable 24 heures sur 24 ; faute de prévoir cela, la médicalisation des établissements sera un échec.

Les conventions tripartites du passé ont laissé place aux CPOM et aux EPRD, et les dotations budgétaires intègrent maintenant le Pathos moyen pondéré : mais celui-ci, fixé à l'arrivée de la personne, n'est pas révisé ensuite, alors que l'entrée en établissement tient précisément à l'existence de polyopathologies et que l'état de la personne se dégradera rapidement - on sait qu'elle vivra en moyenne deux ans et demi dans l'établissement. Il y a là un préjudice pour la tarification. L'EPRD est intéressant comptablement, mais il traduit le passage d'une logique de la demande à une logique de l'offre... En outre, un directeur d'établissement m'a montré les dossiers à remplir : c'est effrayant. Où est la simplification ?

Le recours sur succession ne doit pas conduire à pénaliser les petits patrimoines : ce sont souvent les plus pauvres qui veulent absolument léguer quelque chose à leurs héritiers.

**Mme Michelle Meunier.** – Je salue ce travail rondement mené, grâce à une expertise manifeste du rapporteur sur la question. Toutes les problématiques sont mentionnées. Il faut effectivement insister sur la qualité et le nombre des professionnels du quotidien, qui ont une place centrale. La formation des aides-soignants est un problème, car ce métier n'est pas valorisé, peu attrayant, si bien que face à la pénurie, les établissements font appel à des vacataires qui n'ont pas les qualifications pour travailler auprès des personnes très âgées. Le référentiel existe mais il est bloqué par le Gouvernement. En raison des coûts qu'engendrerait le passage d'agents de la catégorie C à la catégorie B. Cela devrait bien sûr s'accompagner de moyens supplémentaires.

**Mme Frédérique Puissat.** – Je salue la clarté du rapport, d'autant que les auditions auxquelles j'ai assisté n'étaient pas vraiment limpides...

Le rapport distingue de façon bienvenue les mesures de court terme et celles de moyen terme. Au titre des mesures de court terme, on pourrait aussi porter de 72 ans aujourd'hui à 75 ans la limite d'âge des médecins coordonnateurs. Cela éviterait des carences dans certains établissements. Un alignement des calendriers des multiples financeurs serait également souhaitable, car les collectivités peuvent parfois être réduites à faire l'avance des fonds, sur les dotations des ARS notamment...

Pour le personnel, le temps partagé, séquencé ou partiel me semble une bonne idée, à condition qu'il soit concerté car les intéressés perçoivent des salaires d'environ 900 euros par mois. Il s'agit souvent de femmes seules avec des enfants... et le temps saccadé, séquencé ne peut donc se concevoir qu'assorti d'un revenu décent. Cela fait partie des enjeux de la renégociation du temps de travail. Quant aux droits sur succession, l'aide sociale, précisément, est un droit mais elle emporte aussi des devoirs. C'est la double peine : le reste à

charge est conséquent pour la famille, qui subit aussi le recours sur succession. Dans mon département, nous avons d'ailleurs essayé de mettre ce principe de réciprocité entre bénéficiaires et collectivité en œuvre pour le RSA, ce qui a fait monter au créneau un certain nombre de personnes. Mais le principe vaut pour la dépendance mais également pour les autres aides sociales dispensées par les départements.

**M. Dominique Watrin.** – Les auditions des syndicats de personnel ont été utiles, et cette mission a été très bien menée. Nous avons beaucoup appris, au lendemain d'une mobilisation sans précédent des personnels des Ehpad. Hélas, ils ont reçu une fin de non-recevoir lorsque leurs représentants syndicaux ont demandé à être reçus par la ministre. Des réponses sont pourtant urgentes, et très attendues.

Les difficultés des établissements sont-elles liées ou non à la réforme ? Le principe d'une égalité de traitement des établissements est vertueux. Mais si le groupe CRC n'a pas voté la réforme (il a été le seul dans ce cas), c'est que cette nouvelle ambition est prévue... à enveloppe fermée ! Chaque fois que l'on habille Paul, plus exactement Korian, groupe d'Ehpad privés où le prix de journée est de 130 euros, on déshabille Pierre, en supprimant des postes dans les Ehpad publics où le prix de journée est de 80 euros. Il faut suspendre l'application de la réforme pour repenser ses modalités de mise en œuvre.

Le plan de solidarité grand âge visait un taux d'encadrement équivalent à celui en vigueur pour le handicap : un encadrant pour un résident. Nous en sommes encore loin, et loin aussi des standards européens. Dans les hôpitaux, les Ehpad, les directeurs disent qu'ils sont obligés de faire des choix : la maltraitance n'est pas volontaire mais institutionnelle, lorsqu'il est impossible par exemple de donner une douche régulièrement à chaque patient. La situation est inacceptable. Il est également indispensable de monter en qualification : la toilette est faite par des personnes qui ne sont pas formées aux bons gestes envers les personnes très âgées.

Il y a consensus syndical sur la nécessité de monter le plus vite possible à 0,8 encadrant, et dans un délai raisonnable à 1. Il est par ailleurs du ressort de la solidarité nationale, et plus spécifiquement de la sécurité sociale, de financer la dépendance. Nous étudierons les 24 propositions, nous approuvons certaines d'entre elles, d'autres sont plus inquiétantes, je songe à la proposition n° 12 sur les conditions de travail ou la n° 9 sur la délégation de compétence et le recours au financement fiscal.

**Mme Patricia Schillinger.** – Le manque de personnel est criant, il faut soutenir et renforcer la formation, et embaucher des personnes plus mûres, non des très jeunes.

**Mme Brigitte Micouleau.** – Les établissements embauchent qui se présente ! Ils n'ont pas l'embarras du choix !

**Mme Patricia Schillinger.** – Il y a aussi l'âge d'admission en Ehpad qui est peut-être à revoir. Certains handicapés, qui ont moins de soixante ans, ne peuvent plus être pris en charge par leurs parents vieillissants et ne trouvent pas de place dans les maisons de retraite. Le sujet a-t-il été évoqué durant les auditions ?

**M. Daniel Chasseing.** – La loi ASV a apporté quelques crédits à l'aide à domicile, *via* la reconnaissance des aidants et les résidences-autonomie. Les personnes néanmoins veulent rester chez elles, et les hébergements temporaires, les accueils de jour, les résidences-autonomie ont donc une audience limitée. Les résidents qui arrivent dans les Ehpad sont déjà très dépendants. Un mot du médecin coordonnateur : il appelle le médecin

traitant pour discuter du patient, les choses se passent bien le plus souvent ! Et s'il y a trop de prescriptions, il faut une éducation globale sur le sujet. Pourquoi ne pas décider de fixer une limite à cinq médicaments par jour et par patient ?

Une infirmière de nuit d'astreinte pour plusieurs établissements, cela n'a aucun intérêt, sauf celui de consommer des crédits. Une présence de 14 ou 16 heures par jour, en revanche, oui, cela a du sens, pour préparer le coucher comme le lever.

Un mot sur le PMP et le GMPS : la loi ASV n'a rien fait pour les Ehpad, mais elle a apporté une formule mathématique extraordinairement complexe. Il faut revenir sur ce point car les directeurs et leurs interlocuteurs dans les ARS passent un temps infini à ces calculs.

J'ai rencontré les syndicats, les directeurs d'établissement, dans mon département : le problème le plus crucial est le manque de bras. Mon Ehpad compte 86 lits, avec un GMP à 730, et seulement 0,56 encadrant par pensionnaire. Passer à 0,7 coûterait 1,2 milliard d'euros, c'est une grosse somme, mais il faut le faire. Le lever, la toilette, les repas, les changes : le personnel est lancé dans une course perpétuelle. Les aides-soignants souhaitent être mieux encadrés par les infirmiers. Il faut arrêter d'embaucher d'autres professionnels et se concentrer sur ces deux catégories. Le plan Bas de 2006 visait 1 pour 1. Parvenir à 0,7 serait déjà un progrès formidable.

**M. Michel Forissier.** – Je salue cet excellent travail de croisement et de transversalité des problématiques. Les Ehpad sont un monde à part dans le médico-social. Aujourd'hui, l'absentéisme est très important en raison du vieillissement du personnel, qui ne peut plus manipuler les personnes grabataires. Sur l'âge minimum des patients, 60 ans, je m'interroge moi aussi : où placer les personnes victimes d'AVC à 55 ans ? C'est l'état de dépendance, non l'âge, qui devrait primer.

Il y a manifestement un gros problème d'organisation des ressources humaines. Dans les établissements publics, celui qui décide du recrutement n'est pas, en dernier ressort, celui qui travaillera avec le nouveau venu. Or, si le président du conseil départemental et le directeur ne s'entendent pas, c'est très ennuyeux pour le fonctionnement de la structure.

Enfin, M. Watrin a parlé de maltraitance : mais c'est terminé, aujourd'hui on parle, dans l'agglomération lyonnaise, de bientraitance !

**M. Gérard Dériot, président.** – Vous êtes en avance...

**M. Michel Forissier.** – Oui, mais cela coûte cher et il faut rédiger des rapports à tout propos, si bien que les professionnels passent un temps infini à gratter du papier au lieu d'être sur le terrain. Si nous parvenions à un rapport de 1 à 2 entre les encadrants et les patients, je serais déjà content ! Heureusement qu'il y a les stagiaires, les contrats de professionnalisation, l'apprentissage. Ces postes attirent des jeunes non qualifiés, mais qui peuvent être formés ! Les obligations de gestion sont aujourd'hui inadéquates par rapport aux dotations accordées. À périmètre constant, sans priorité affichée dans le budget de l'État, on n'y arrivera pas...

**Mme Brigitte Micouleau.** – Je suis réservée sur le rôle que vous voulez donner au médecin coordonnateur : une personne peut accepter un hébergement en Ehpad à la condition de conserver son médecin généraliste.

Les grandes difficultés du personnel soignant se répercutent sur les résidents. Contrairement à ce que l'on observe à l'étranger, il n'existe pas en France de norme minimum d'encadrement. Il y a 55 professionnels pour 100 résidents, quand il en faudrait 80.

- Présidence de M. Alain Milon, président -

**Mme Viviane Malet.** – Nous avons testé dans ma commune une solution intermédiaire d'habitat, la résidence pour personnes âgées à caractère social. La sécurité sociale a versé une aide pour l'achat d'une plateforme de services. Maîtresse de maison, animatrices, accompagnatrices de contrats en alternance, en tout 35 personnes sont présentes nuit et jour. Il s'agit de retarder la dépendance, et c'est un modèle nouveau à La Réunion, de nombreuses municipalités sont venues visiter la résidence. Le bailleur a construit sur la ligne budgétaire unique (LBU), et les personnes paient un loyer (modique) grâce à l'allocation logement.

**Mme Laurence Rossignol.** – Merci au rapporteur Bonne. Il n'y a rien de plus complexe que le financement du médico-social, et je félicite ceux de nos collègues qui le comprennent ! Chaque réforme s'accompagne d'une nouvelle usine à gaz, et les résultats sont rarement ceux que l'on attendait. C'est une charge redoutable pour les ARS, les départements, les établissements : le temps passé à étudier et monter les financements croisés, c'est autant de moins consacré aux résidents. Pourquoi ne parvient-on pas à simplifier cela ? Le mystère reste entier pour moi... pour nos concitoyens, les Ehpad sont synonymes de nombre de places insuffisant, prix de journée trop élevé, maltraitance. La réalité est pourtant différente, les places existent... mais surtout dans le privé, où elles sont coûteuses. Il y a trois catégories d'établissements, publics, privés non lucratifs, privés lucratifs, et dans ces derniers le taux de rentabilité est très élevé, c'est un placement en or ! Forcément, pour y arriver, on comprime les coûts, à commencer par les frais de personnel. Absence d'investissements publics, établissements confiés au secteur privé : ce sont de mauvaises orientations.

**Mme Laurence Cohen.** – Pourquoi n'avez-vous pas débloqué de l'argent quand vous étiez secrétaire d'État aux personnes âgées ?

**Mme Laurence Rossignol.** – Parce qu'il n'y en avait pas ! Quant aux fonctions du médecin coordonnateur, j'ai buté sur le corporatisme, qui a bloqué toute nouvelle discussion. Certaines propositions du rapporteur conduisent à réduire les dépenses d'assurance maladie, mais ces sommes ne reviendront pas au secteur médico-social ! Bien entendu, les choses ne sont pas si simples, en raison des différences locales concernant la démographie médicale. Mais il faut effectivement ouvrir au médecin coordonnateur la possibilité de prescrire.

Enfin, sur la reprise sur succession, on ne saurait en attendre des fortunes. M. Daudigny signale ainsi que dans l'Aisne, 25 % des résidents perçoivent l'aide à l'hébergement ; bien peu d'entre eux ont un patrimoine que l'on peut récupérer...

Il n'y aura aucune solution sans financements massifs nouveaux, pas de financement des Ehpad sans créer le cinquième risque. Celui-ci suppose des cotisations nouvelles, si bien qu'aucun gouvernement n'a voulu s'y atteler.

Je ne crois pas qu'il y ait de maltraitance de la part du personnel, pourtant épuisé, à bout. En revanche, la maltraitance quotidienne, c'est ce que l'on donne à manger aux résidents. Comment s'étonner ensuite de la sous-nutrition, de la dénutrition ?

**M. Alain Milon, président.** – L'idée du cinquième risque a été abordée sous la mandature de M. Sarkozy. Mais quand j'ai proposé à la secrétaire d'État, Mme Delaunay, de retravailler sur la question, je n'ai pas été très bien accueilli.

**M. Jean-Marie Morisset.** – Chaque Ehpad a une histoire, et il n'est pas facile de gérer ce type d'établissements, lorsque l'on attend les accords de la tutelle et les fonds au milieu de l'année seulement...

L'hébergement représente la moitié du budget. Les départements ne parviennent plus à tout financer, les établissements ont donc pour instruction d'augmenter de 0,3 % le prix de journée, et les directeurs doivent établir leurs budgets sur cette base. Les statuts professionnels sont divers, des agents de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale cohabitent dans une même équipe, sans cohérence des primes et rémunérations...

À l'époque des contrats de plan État-région, les charges d'investissement étaient couvertes à 80 %, elles ne pesaient pas sur le prix de journée. Il en va différemment aujourd'hui, faute de financements publics disponibles. Les maires ont tous voulu leur maison de retraite à 50 lits, sans soins, mais à présent il faudrait 70 places...

Le médecin coordonnateur devrait prioritairement s'attacher à établir un lien avec l'hôpital voisin. Il faut une bonne harmonie entre les deux. Mais bien sûr, si l'hôpital se situe à 50 kilomètres, cela pose problème.

**M. Yves Daudigny.** – Un rapport de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie comme les travaux du Sénat ont plaidé pour le cinquième risque. Je m'y suis beaucoup engagé... Mais le débat de ce matin le montre, nous n'avons toujours pas de réponse face à l'allongement de la vie. Le cinquième risque était ambitieux : il s'agissait d'un droit universel à une aide en cas de perte d'autonomie, pour toute personne et quelle qu'en soit la cause. Mais cette idée a buté sur la crise de 2008 et aucun des gouvernements successifs n'a réussi à la développer.

Pour l'heure, on réduit le nombre de postes dans les établissements publics, on en crée dans les établissements privés. Pourrait-on avoir des explications sur ce point ?

**Mme Nadine Grelet-Certenais.** – Ces établissements de soins sont d'abord des établissements de vie. Il convient d'avoir une vision plus large des besoins des personnes. Le personnel d'animation et d'accompagnement peut modifier la vie quotidienne, comme une animatrice l'a fait dans un établissement que je connais : les habitants de la commune ont découvert ces résidents, qui sont enfin sortis dans les rues... Bien sûr, le personnel soignant était moins disponible pour les soins, mais la qualité de vie y a gagné. Il en va de même pour la prévention.

**Mme Corinne Imbert.** – Merci pour cet excellent rapport. Certes, la mission du médecin coordonnateur doit être revue, mais je suis quelque peu en désaccord avec la huitième proposition qui prévoit de « proscrire le cas de cumul de fonctions de médecin coordonnateur et de médecin traitant d'un résident ». En zone rurale, il est parfois difficile de recruter un médecin coordonnateur dans un établissement. En outre, lorsqu'il est en activité, il peut avoir quelques patients dans l'établissement. Comment lui interdire de prescrire ?

**M. Gérard Dériot.** – Vous avez tout à fait raison !

**Mme Corinne Imbert.** – Merci d’avoir rappelé que les projets de loi de financement de la sécurité sociale ne consacraient aucun crédit au développement des solutions intermédiaires d’habitat. Je regrette qu’on oublie toujours l’accueil familial regroupé.

**Mme Laurence Rossignol.** – Ce n’est pas exact !

**Mme Corinne Imbert.** – L’accueil familial existe depuis longtemps mais il n’est pas encouragé. L’accueil familial regroupé est une solution intermédiaire entre le domicile et l’établissement. Il serait bon de l’évoquer dans ce rapport.

**M. Bernard Bonne, rapporteur.** – Ce sujet a intéressé tout le monde. La mission a duré moins d’un mois : les auditions ont donc été limitées. Nous nous étions fixé comme objectif de proposer des solutions à court et moyen terme, mais nous savions que cela ne réglerait en rien le problème de fond de la prise en charge des personnes âgées. La principale question tient au financement : nous devons donc reparler du cinquième risque.

J’ai proposé quelques mesures et je suis d’accord avec la plupart des solutions que vous avez préconisées. En ce qui concerne les recours sur succession, les personnes âgées ont du mal à en accepter l’idée. Je propose de modifier le seuil de recouvrement sur succession en le faisant passer de 46 000 euros aujourd’hui à 300 000 euros.

Vous m’avez interrogé sur les établissements à but lucratif qui bénéficient de dotations et des modifications des tarifications. Pour ce qui concerne les soins, tous les établissements ont perçu un surplus de dotations. En revanche, les départements ont été obligés de calculer un point Gir à moyen constant. Ils ont donc pris l’ensemble des dépenses et ils les ont réparties au niveau des établissements, quel que soit leur statut, d’où l’augmentation des dotations versées aux structures privées à but lucratif.

Je propose de simplifier la double tarification, qui impose une entente obligatoire entre les présidents de département et l’ARS. Il me semblerait préférable de confier l’ensemble des dépenses de soin et de dépendance à l’ARS tandis que le contrôle du prix de l’hébergement et de l’aide sociale serait du ressort du département.

Pour les Ehpad, qui sont de plus en plus médicalisés et reçoivent des personnes de plus en plus dépendantes, il serait logique que les dotations soient globalisées.

J’ai été à une époque médecin salarié d’établissement. Ensuite, ce ne fut plus possible et à chaque fois que je me déplaçais, je remplissais une feuille de soins et mes soins de ville étaient facturés. Puis le médecin coordonnateur a été créé, mais sans droit de prescrire, alors qu’il connaît les patients, ce qui est vraiment paradoxal.

Aujourd’hui, les médecins traitant effectuent leurs consultations en Ehpad en fin de journée, quand ils en ont le temps. Le personnel attend leur venue, sans savoir à quelle heure elle interviendra. Ce n’est pas sain. Les médecins de famille ont quasiment disparu aujourd’hui : souvent ils sont regroupés et ils disposent de fichiers communs de patients. Il faut donc permettre au médecin coordonnateur de prescrire également. Les médecins traitants ne s’en offusqueront pas, loin de là. Je vois dans cette réforme une source d’économie considérable et beaucoup plus de sérénité pour le personnel.

Le métier d’aide-soignant mérite d’être mieux reconnu et revalorisé. Mais c’est aujourd’hui impossible à moyen constant, sauf à le prévoir dans le temps.

Il faut éviter autant se faire que peut l'hospitalisation des personnes âgées. Mieux vaut faire intervenir des personnels d'astreinte dans les établissements que de déplacer les personnes.

Encourageons l'habitat partagé et les résidences-autonomie, d'autant qu'aucune autorisation des ARS n'est nécessaire.

Lorsque j'étais responsable des affaires sociales de mon département, il avait été question de supprimer les résidences-autonomie...

**Mme Laurence Rossignol.** – Les foyers logement aussi !

**M. Bernard Bonne, rapporteur.** – Tout à fait. Aujourd'hui, tel n'est heureusement plus le cas : on cherche à éviter la médicalisation, même si les crédits fléchés des ARS n'y incitent pas.

L'infirmière de nuit n'est certes pas la solution idéale et n'évitera pas le recours au médecin. Mais elle permettra de tranquilliser les personnels non compétents pendant la nuit. Je rappelle que tous les services d'urgence reposent sur les Samu entre minuit et huit heures du matin. Cela coûterait une fortune de faire appel aux Samu dans les Ehpad.

Il faut ouvrir aux médecins qui n'ont plus envie d'exercer en libéral le rôle de médecin coordonnateur... mais avec une limite d'âge.

L'accueil dans les Ehpad de personnes handicapées dès l'âge de 50 ou 55 ans ferait faire des économies, car le département règle les journées de ces personnes.

**M. Alain Milon, président.** – Vous avez obtenu les réponses à toutes vos questions. Je vais mettre aux voix la publication de ce rapport.

**Mme Laurence Rossignol.** – Nous n'approuvons pas forcément l'intégralité du rapport mais nous souhaitons qu'il soit publié.

*La publication du rapport d'information est autorisée.*

**M. Alain Milon, président.** – À l'avenir, il nous faudra travailler sur le financement de la dépendance.

### **Communications diverses**

**M. Alain Milon, président.** – Suite à vos réactions sur l'amendement du Gouvernement sur la proposition de loi relative à la revalorisation des retraites agricoles, j'ai procédé à diverses consultations. Certains présidents de groupe y étant hostiles, la réunion qui avait été envisagée entre eux et le président du Sénat n'aura pas lieu.

Mieux vaut donc voter ce texte amendé et attendre de voir la position qu'adoptera l'Assemblée nationale.

J'ai bien compris – et je partage – la colère de chacun car le Gouvernement ne montre pas de grande considération pour le Parlement. Le débat de ce soir aura lieu et il ne

sera pas facile. N'oubliez pas non plus que les ministres doivent faire preuve de solidarité gouvernementale.

**M. Michel Amiel.** – Les parlementaires aussi !

**M. Alain Milon, président.** – Je ne suis pas d'accord ! Les ministres sont nommés par le président de la République et par le Premier ministre alors que les parlementaires sont élus. Ils n'ont de compte à rendre qu'à leurs électeurs. Mon groupe votera ou s'abstiendra sur ce texte, mais il ne votera pas contre.

**Mme Laurence Cohen.** – Merci pour ces consultations mais, en définitive, il ne se passera rien.

*La réunion est close à 11h55.*

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 45.*

### **Situation dans les Ehpad – Audition de Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé**

**M. Alain Milon, président.** – Nous accueillons cet après-midi Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, sur la situation dans les établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (Ehpad).

La commission des affaires sociales s'est réunie ce matin pour entendre les conclusions de son rapporteur médico-social Bernard Bonne après sa mission sur les Ehpad, et elle les a adoptées.

Madame la ministre, nous avons souhaité recueillir votre analyse et votre réaction à nos conclusions sur les difficultés rencontrées dans les Ehpad, mises au jour par la mobilisation des personnels du 30 janvier dernier et qui s'expliquent, selon nous, par des problèmes structurels.

La réforme de la tarification des établissements, sur laquelle notre commission avait déjà sonné l'alerte, a été pointée du doigt, mais elle n'est pas seule en cause. Le diagnostic est connu : les personnes accueillies dans ces établissements sont globalement plus âgées qu'avant et leur autonomie plus limitée, tandis que les moyens consacrés à l'autonomie ont certes progressé, mais sans que cela se traduise toujours de façon très concrète en effectifs sur le terrain.

Nos concitoyens souhaitent une socialisation accrue du financement de ce risque alors que le reste à charge est élevé, voire inaccessible pour certaines familles.

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** – Vous avez souhaité m'entendre après la présentation du rapport de M. Bernard Bonne. Je souhaite tout d'abord vous faire part de ma vision du sujet, en particulier de la tarification, qui est une préoccupation permanente depuis mon arrivée au ministère.

La réforme de la tarification a été votée dans la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement en 2015, ses décrets d'application ont été publiés en décembre 2016, elle a donc été mise en œuvre début 2017, avec l'objectif d'améliorer les conditions de gestion des établissements.

Elle contient plusieurs volets, tels que la tarification « à la recette » dans un cadre pluriannuel en fonction des besoins plutôt que des discussions annuelles ; la signature, par les établissements, de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens ainsi qu'une progression sensible des tarifs des soins en fonction d'une estimation des besoins par établissement, pour laquelle le Gouvernement avait dégagé environ 100 millions d'euros par an depuis 2014. Enfin, et c'est sur ce point que le bât blesse, il était prévu de faire converger les tarifs « dépendance » autour d'une moyenne départementale.

Cette mesure n'avait pas fait l'objet d'une étude d'impact préalable et les conditions effectives de sa mise en œuvre ont permis d'en mesurer les conséquences réelles. Si nous avons pu disposer rapidement d'une première estimation macroéconomique, ses effets sur les établissements eux-mêmes avaient été mal appréhendés.

Dès mon arrivée au ministère, j'ai indiqué que j'étais prête à engager des enveloppes financières pour accompagner la réforme, mais je souhaitais mieux comprendre ses répercussions au cas par cas. J'ai ainsi nommé un médiateur, Pierre Ricordeau, inspecteur général des affaires sociales, qui a déjà rencontré les acteurs nationaux et a prévu une série de déplacements en régions jusqu'à la fin mars.

Les premiers retours indiquent que les impacts sont plus importants lorsqu'on les analyse au niveau des établissements que lorsqu'on les étudie par grandes masses ou par catégories. Même si très peu d'établissements perdent des recettes à la fois au titre des soins et de la dépendance, le nombre de ceux qui en perdent au seul titre de la dépendance est significatif, autour de 20 à 25 %, avec des niveaux de perte variables.

Les améliorations obtenues au titre de la convergence sur les soins sont parfois inférieures aux pertes liées à la convergence sur la dépendance. Ces différences sont dues à un dispositif de convergence « dépendance » vers une moyenne départementale, laquelle varie beaucoup entre départements. Une telle situation n'a pas pu être anticipée et préparée en amont.

Le secteur fondait beaucoup d'espoir sur la convergence « soins », mais ne s'attendait pas à ce que ses effets soient pour partie entamés par ceux de la convergence « dépendance ». Je peux donc comprendre les réactions, par exemple, de la Fédération hospitalière française (FHF).

J'ai pour objectif d'améliorer les conditions de prise en charge. Au vu des constats faits par le médiateur, nous devons nous donner le temps de mesurer la situation établissement par établissement pour définir un mécanisme qui ne remette pas en cause les fondements – que je crois toujours vertueux – de cette réforme, mais en neutralise les effets négatifs, par exemple en compensant sur un ou deux ans les pertes des Ehpad en difficulté. Le médiateur a commencé à y travailler. Monsieur Bonne, vous proposez un mécanisme différent, mais avec le même objectif. Nous devons en parler avec les départements, qui partagent notre constat.

Les retours du terrain, comme votre rapport, indiquent qu'il nous faut travailler à nouveau sur certains sujets, qu'ils soient directement liés à la réforme, comme l'hétérogénéité

de la valeur du point départemental que vous évoquez, ou qu'ils en soient plus éloignés, comme l'organisation des soins ou le rôle du médecin coordonnateur.

Vous connaissez mon attachement à la prévention, il nous faut mieux la prendre en compte, y compris dans notre système tarifaire. On parle également beaucoup de l'habilitation à l'aide sociale, qui concerne à la fois l'accessibilité des Ehpad et leur équilibre économique. Enfin, d'autres questions sont essentielles, comme la qualité de vie au travail et la bientraitance.

La situation des Ehpad ne saurait être envisagée sous le seul angle tarifaire, mais elle doit s'inscrire dans la question plus vaste de la politique envers les personnes âgées. Nous devons ainsi réfléchir à l'Ehpad de demain. Dans cette optique, je présenterai fin mars une stratégie globale d'accompagnement de la longévité. J'ai commencé à rencontrer les parties concernées.

**M. Bernard Bonne.** – J'ai mené une mission courte – elle a duré un mois – qui a débouché sur des propositions à court et à moyen terme, sans occulter une réflexion plus profonde sur la prise en charge des personnes âgées dépendantes à domicile ou en établissement. Mon rapport comprend quelques propositions fortes. Nous considérons qu'il serait intéressant de réorienter la réforme tarifaire avec une séquence différente. Nous proposons de figer la dotation autonomie à son niveau de 2016 et de concentrer nos efforts sur la diffusion des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM). Nous pourrions ensuite revenir à la réforme tarifaire en diligentant une enquête sur son impact réel. En matière de dépendance, certains cas ont choqué au vu des budgets contraints des départements, en particulier lorsque l'on a été amené à mieux doter des établissements à but lucratif au détriment des établissements associatifs ou publics.

Une autre proposition est de permettre au médecin coordonnateur de prescrire. En effet, le médecin traitant n'a plus la même perception des personnes âgées qu'auparavant, tant on change aujourd'hui facilement de médecin. Devoir faire appel au médecin traitant est très coûteux. Quand un médecin coordonnateur est régulièrement présent dans l'établissement, on peut ainsi faire des économies considérables en pharmacie et en transport, deux des postes des dépenses de ville les plus importants.

Nous proposons d'autoriser les établissements à pratiquer des prix de journée différenciés en fonction des revenus, afin de limiter le reste à charge des plus modestes.

Les aides-soignants en Ehpad pourraient bénéficier d'une habilitation spéciale qui leur permettrait de pratiquer des actes infirmiers, comme l'aide à la prise de médicaments. Ils n'en ont pas le droit aujourd'hui.

Nous proposons aussi de limiter le recours au travail discontinu, et d'instaurer plus de souplesse dans l'aménagement des temps de travail y compris entre personnels relevant de différentes conventions. De même, nous souhaitons, dans le prolongement des dispositifs « parcours emplois compétences », qui prennent la suite des contrats dits aidés, que les directeurs d'établissements soient incités à recruter des stagiaires déjà formés.

Nous souhaitons l'interruption de l'incitation financière au passage au tarif global qui n'apporte aucune économie d'échelle en matière de dépenses en soins de ville.

Nous proposons également de relancer l'expérimentation du développement de pharmacies internes aux Ehpad, avec un dispositif de protection des officines en milieu rural, semi-rural ainsi que dans les secteurs en difficulté, qu'une telle mesure pourrait menacer.

Pourquoi ne pas développer le recours au patrimoine privé en mettant fin aux incitations fiscales à la conservation de la pleine propriété de logements inoccupés au profit d'une incitation fiscale au viager ?

Ces propositions sont des mesures fortes pour le court terme. Elles ne permettront peut-être pas les embauches nécessaires pour atteindre 0,8 encadrant par résident, niveau que chacun souhaite, mais elles introduiront de la souplesse.

Nous proposons enfin de clarifier les compétences tarifaires. Nous avons constaté les difficultés surgissant entre les agences régionales de santé (ARS) et les départements pour la fixation des tarifs « soins » et « dépendance ». La partition entre les deux n'est pas toujours très nette et la mise en place d'un acteur de tarification unique pourrait donner de la souplesse aux directeurs.

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Vous proposez d'interrompre provisoirement la mise en œuvre de la réforme tarifaire, nous avons préféré demander au médiateur d'avancer des pistes pour en neutraliser les effets négatifs, avec l'objectif qu'il n'y ait pas de perdants. Le modèle des Ehpad n'a pas été pensé pour un tel degré de perte d'autonomie et de maladie et il n'est pas adapté aujourd'hui à des résidents entrant en établissement à 87 ans pour une durée moyenne de moins de deux ans. J'ai mandaté les ARS pour qu'elles aident les Ehpad les plus en difficulté à se rapprocher les uns des autres et à favoriser la mutualisation des fonctions support. Certains petits établissements qui n'appartiennent pas à de grands groupes pourraient être plus efficaces.

Vous avez raison, il nous faut trouver des solutions d'adaptation. Les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens permettent cela, nous travaillons sur ce sujet avec la FHF et nous attendons les conclusions du médiateur.

S'agissant de l'efficacité de l'organisation des soins, il est vrai que le médecin coordonnateur n'a pas le droit de prescrire. J'ai rencontré les gériatres, ainsi que les représentants des médecins coordonnateurs, et tous m'ont dit qu'un médecin coordonnateur ne pouvait pas être médecin traitant. Toutefois, ils soulignent que lorsque quarante médecins traitants se succèdent dans un Ehpad, cela entraîne une perte générale d'efficacité de notre système de santé. Certes, les résidents peuvent conserver leur médecin, mais dans certains territoires, nous pourrions envisager que des médecins salariés volontaires travaillent à mi-temps en Ehpad et à mi-temps en libéral. Nous pouvons engager une réflexion sur la prescription par les médecins coordonnateurs. Cela suscitera des débats dans les territoires où les médecins ne manquent pas, mais il est urgent de faciliter cela dans les déserts médicaux. Il nous faut parvenir à rationaliser la pratique médicale dans les Ehpad.

Je développe du reste la télémédecine afin que les infirmières accèdent facilement à un avis médical, ce qui pourra éviter des hospitalisations inutiles aux urgences, en particulier la nuit. Un budget de 10 millions d'euros sera consacré au recrutement d'infirmières de nuit dans les Ehpad.

S'agissant des prix d'hébergement différenciés, ils existent déjà dans certains établissements, qui imposent un surloyer pour les résidents ne bénéficiant pas de l'aide

sociale, mais occupant des places habilitées. Nous pourrions rendre cela plus lisible, après avoir réglé les questions juridiques relatives à l'égalité d'accès au service public que cette mesure soulève. Nous devons donc encore travailler sur le sujet.

En ce qui concerne l'habilitation des aides-soignantes à effectuer des actes infirmiers, il est vrai que le glissement des tâches a lieu. L'enjeu est de sécuriser les aides-soignants qui le pratiquent. La délégation de tâches entre professionnels de santé existe, elle se pratique facilement entre médecins et infirmières, nous devons y réfléchir, en prévoyant évidemment une formation *ad hoc* et sans tout autoriser.

En ce qui concerne la clarification des compétences tarifaires, il est vrai que la philosophie de la réforme est vertueuse, mais nous avons constaté les difficultés de sa mise en œuvre. Beaucoup d'Ehpad ont eu du mal à codifier l'état de dépendance de leurs résidents et ont le sentiment d'être perdants. Nous devons les aider à mieux évaluer les niveaux de dépendance et de charge en soins. Toutefois, une convergence des deux tarifs en un seul ajouterait 2,5 milliards d'euros à l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam). C'est impossible. En revanche, nous devons réfléchir à confier à un seul opérateur la responsabilité des tarifs.

**Mme Brigitte Micouleau.** – En plus des manques quantitatifs, les Ehpad rencontrent des problèmes qualitatifs. Peu de toilettes complètes, des repas expédiés, des échanges verbaux insuffisants, aucune empathie : la maltraitance est un fait. Tout cela est dû au manque de personnel dans les Ehpad, comment comptez-vous résoudre ce problème ?

**Mme Laurence Cohen.** – J'espère que votre écoute, cet après-midi, est plus conforme au respect du pluralisme que l'emploi du vote bloqué que vous défendez ce soir dans l'hémicycle.

Nous sommes à la veille du 8 mars, journée internationale de lutte pour les droits des femmes. Les agents qui exercent dans ce secteur sont à 80 % des femmes, qui subissent une précarité massive, une insuffisance de qualification comme d'effectifs, qui les empêchent de répondre aux besoins de nos aînés résidents. Ceux-ci sont d'ailleurs des femmes à 90 %.

Comme la plupart des emplois dits féminins, ces postes sont peu valorisés et faiblement rémunérés, car on considère qu'ils reposent sur de supposées qualités naturelles et ne nécessitent pas de formation particulière.

Or on constate que la charge de travail est très lourde et emporte des conséquences dramatiques. Les accidents du travail sont ainsi deux fois plus nombreux dans cette branche que la moyenne nationale, l'absentéisme et les difficultés de recrutement y sont importants.

Quelles mesures envisagez-vous pour améliorer la formation, la rémunération et les perspectives de carrières de ces agents dans le cadre de leurs conventions collectives ? Quelles mesures allez-vous mettre en œuvre pour assurer un meilleur encadrement ? Je rappelle que le taux d'encadrement est de 0,6 emploi par résident dans notre pays, alors qu'il est de 1,2 en Allemagne.

**M. Jean-Marie Morisset.** – Vous nous avez rassurés sur la réforme tarifaire et je vous en remercie. Toutefois, le mouvement récent des personnels des Ehpad n'était pas limité à ce point.

Vous annoncez la distribution de 100 millions d'euros, quelles en seront les modalités ? Si cette somme est confiée aux ARS, nous ne sommes pas près d'en bénéficier !

La réforme des Ehpad n'est pas seulement une affaire de financement : il s'agit d'héberger des résidents, qui supportent, avec ou sans l'aide sociale, 50 % du budget des établissements. Aujourd'hui, on déconventionne des Ehpad à l'aide à l'hébergement pour permettre la mise en place de deux tarifs. Dans les zones rurales, cela ne passe pas !

Le modèle des Ehpad doit changer, parce qu'ils accueillent de plus en plus de personnes handicapées vieillissantes qui recherchent un hébergement plus que des soins. On accorde donc des dérogations pour accueillir des personnes de cinquante ans. Cela pose des problèmes de financement, de gestion et de statut.

**M. Daniel Chasseing.** – Vous allez faire des propositions pour neutraliser les effets négatifs de la réforme, mais lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, vous aviez fait part de votre volonté d'adapter les soins en fonction des territoires.

Le problème des Ehpad remonte à plusieurs années et s'aggrave, parce que la dépendance à l'entrée augmente et que les aides-soignants ne parviennent pas à la gérer. La loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement n'a rien apporté. Les Ehpad de Corrèze ont un GIR moyen pondéré (GMP) supérieur à 700. Dans ma commune, l'établissement a un GMP de 730, avec 0,56 agent par pensionnaire, et tous les actes se font de manière précipitée. Sur 47 employés, cet établissement ne compte que 16 aides-soignants.

Il est nécessaire de passer à 0,7 encadrant par pensionnaire, en augmentant le nombre d'aides-soignants et d'infirmiers. Cette mesure a un coût, que j'estime à un milliard d'euros pour le recrutement de 40 000 employés, mais elle représenterait un progrès considérable.

Les infirmières de nuit sont inutiles, surtout si elles sont d'astreinte sur plusieurs établissements. En revanche il serait fort utile de garantir la présence d'une infirmière entre quatorze et seize heures par jour.

Le maintien à domicile me semble utopique, dans la mesure où 60 % des résidents des Ehpad souffrent de troubles cognitifs nécessitant la présence d'un aidant en permanence. En ce qui concerne les médecins traitants, il faut prendre en compte les territoires ruraux dans lesquels des médecins ont fait l'effort d'acquérir la capacité en gériatrie. En mettant en péril ce tissu, on fragiliserait beaucoup d'Ehpad.

Les pharmacies d'établissement, dans les deux Ehpad que je connais, font des efforts considérables et remplissent les piluliers de tous les patients. L'important, c'est de permettre aux personnes âgées dépendantes de mieux vivre, en augmentant le nombre d'aides-soignants et d'infirmières.

Par ailleurs, la formule mathématique utilisée actuellement dans le calcul du forfait soins n'est pas satisfaisante.

Enfin, je rejoins Bernard Bonne sur la répartition des rôles entre l'État et les départements sur les tarifs. À mon sens, le plus important est d'améliorer l'encadrement. La dépendance augmente, augmentons la présence auprès des pensionnaires !

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Madame Micouleau, le problème est quantitatif et qualitatif, mais la dimension quantitative varie d'un département à l'autre. Nous devons mener une réflexion sur la répartition des places, car si dans certains départements les Ehpad sont saturés, dans d'autres, on peine à les remplir. Peut-être faut-il également diversifier l'offre, en mettant en place un nouveau modèle sur la base d'une plateforme de services et pas seulement d'un hébergement.

S'agissant de l'aspect qualitatif, les résidents sont de plus en plus âgés et les Ehpad, qui étaient des lieux de vie, deviennent des lieux de fin de vie, dont le public ne se différencie guère de celui de certains services de soins de longue durée en hôpital il y a vingt ans. Des efforts ont été faits. Ainsi, entre 2006 et 2017, la somme consacrée aux soins en Ehpad est passée de 5 à 10 milliards d'euros. Cet effort collectif est insuffisant, mais il est significatif.

Vous avez raison en ce qui concerne le personnel : le *turn-over* est fréquent, la charge de travail est lourde. Ces femmes peu qualifiées ont peu de perspectives. Si l'on veut recruter des aides-soignantes, il faut améliorer l'attractivité du métier et promouvoir la gestion des carrières, en ménageant une orientation, à terme, vers l'animation, la coordination ou l'encadrement.

Nous n'avons pas suffisamment de personnel. La moyenne est de 0,63 encadrant par résident, mais beaucoup de postes existants ne sont plus pourvus, ce qui amplifie l'absentéisme. Nous devons briser ce cercle vicieux. Je souhaite ainsi intégrer les professionnels de santé les moins qualifiés dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle préparée par Muriel Pénicaud. La proportion des aides-soignantes ou des infirmières augmente de 1 % par an en fonction du GMP. En dix ans, cela représente une augmentation de 11 % et l'effort se poursuit.

Monsieur Chasseing, vous affirmez que les infirmières de nuit sont inutiles, mais on nous rapporte que leur présence réduit les hospitalisations en urgence.

Les 100 millions d'euros seront attribués via l'augmentation des tarifs soins votée au sein de l'Ondam. Sur ce montant, 28 millions d'euros seront destinés à aider les établissements en difficulté. Cette année, j'y ai ajouté 50 millions d'euros dans le fonds d'intervention régional aux mains des ARS afin que celles-ci accompagnent les restructurations.

Sur le déconventionnement, le surloyer est possible, mais pose un problème juridique sur lequel nous travaillons avec les conseils départementaux, qui sont les plus compétents sur l'aide sociale.

Les difficultés très particulières que posent les personnes handicapées vieillissantes, présentant des troubles psychiques ou psychiatriques, justifient que nous travaillions immédiatement sur la tarification, mais elles requièrent également une réflexion sur le modèle d'un Ehpad plus diversifié, qui agisse comme une plateforme de services à la personne, à domicile ou en hospitalisation de jour. J'ai lancé cette réflexion en saisissant à ce sujet le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) et le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM).

Nous allons lancer une grande concertation sur l'accompagnement du vieillissement de la société, parce que nous avons intérêt à engager le plus tôt possible ce débat aux dimensions sociétales et financières très importantes.

**M. Olivier Henno.** – Dans le Nord, la réforme a favorisé les établissements à but lucratif, mais en y regardant de près, on constate que certains de ces écarts se justifiaient par des différences de coûts de fonctionnement.

La décision de mettre en place une double tarification a été prise au regard des tensions financières subies par les départements. Dans mon département, on a pris la décision de demander un peu plus aux familles qui en ont les moyens. Quel regard portez-vous sur cette évolution ?

Par ailleurs, on sait que les difficultés financières des départements pèsent sur leur politique en matière d'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Qu'en pensez-vous ?

**M. René-Paul Savary.** – En matière d'hébergement, Bernard Bonne propose d'améliorer les incitations au viager. Comptez-vous y réfléchir ? Comme futur rapporteur de la réforme des retraites, je constate des proximités entre ce sujet et celui de la dépendance, en particulier s'agissant des petites retraites, qui ne sont pas seulement agricoles ! Comptez-vous mener une réforme systémique de la dépendance ou seulement une réforme paramétrique ?

**M. Michel Amiel.** – Sur le plan tarifaire, l'enfer est pavé de bonnes intentions. La réforme entendait améliorer la lisibilité et la clarté, elle a fait le contraire ! Je me suis rendu en Ehpad muni d'un document issu de vos services. Je peux vous dire qu'en comparaison, l'hématologie, c'est la bibliothèque rose ! Il faut simplifier !

Je crains que nous ne nous contentions de rustines et que les choses continuent à empirer. Une des pistes globales est le décloisonnement entre le sanitaire et le médico-social.

Deuxième point, la place des médecins et infirmières. Les médecins coordonnateurs, « dans la vraie vie », prescrivent alors qu'ils ne le devraient pas. Médicalisons davantage les Ehpad. Une infirmière de nuit doit avoir un contact – par exemple en télé-médecine – avec un médecin. Elle ne peut pas refuser d'hospitaliser un patient.

On ne sait pas où mettre des personnes handicapées plus jeunes qui viennent en Ehpad. Nombre d'Ehpad acceptent des personnes « *borderline* »...

J'ai gardé mon combat personnel, la fin de vie dans les Ehpad, pour la fin : on s'affronte sur le sujet à coup de tribunes dans les médias. Dans les Ehpad, la fin de vie est dramatique car le personnel est rarement formé aux soins palliatifs. Faute de mieux, on hospitalise la personne âgée dans une structure d'urgence où elle mourra probablement dans des conditions épouvantables, sans parler du coût financier. Légaliser l'euthanasie dans ce cadre est extrêmement dangereux, du moins tant que la loi Claeys-Leonetti de février 2016, dont j'ai été le rapporteur avec Gérard Dériot, n'a pas été expertisée... Nous souhaiterions que cette loi soit appliquée, mieux connue, et évaluée.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Lors du débat sur le risque de la dépendance sous la houlette de Mme Marie-Anne Montchamp, alors ministre, deux écoles s'affrontaient sur le financement de la dépendance : celle de la solidarité nationale et celle du financement par une assurance privée. Avons-nous avancé sur ce dernier point ? Le président de la Fédération française des assurances nous indiquait que les assureurs sont prêts, et peuvent proposer des

produits. Toute personne pourrait, en vue d'une éventuelle future dépendance, soit adhérer à un contrat d'assurance individuelle – peu cher s'il est souscrit à 25 ou 30 ans - soit accepter le recours systématique sur la succession ou sur le patrimoine. J'avais déjà émis cette idée.

Un débat éthique majeur s'ouvrira bientôt sur les soins palliatifs. Où en est le financement des unités de soins palliatifs ? Dans mon Ehpad du Loiret, nous avons une précieuse unité de cinq lits de soins palliatifs, qui permettait une fin de vie relativement apaisée. Nous manquons cruellement de telles unités, qui relèvent du domaine sanitaire. Avez-vous l'ambition d'accroître significativement les moyens des unités de soins palliatifs en Ehpad ?

**Mme Michelle Meunier.** – Évoquer les personnes âgées, ce n'est pas seulement parler d'Ehpad et de tarification, et je suis satisfaite de vous entendre. Je vous trouve injuste sur la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV) qui ne servirait pas à grand-chose. Elle procédait d'un nouveau regard sur les personnes âgées.

Je vous rejoins sur votre approche de la prévention, de la qualité de la prévention et de la qualité de vie au travail. Il y a un besoin de reconnaissance et de valorisation des métiers d'aide aux personnes âgées – comme des métiers de la petite enfance – par un meilleur déroulement de carrière, de la formation continue... Soyons attentifs à la formation initiale ; qu'en est-il du référentiel des aides-soignants, qui serait prêt mais pas encore publié ? Certes, des évolutions sont à souligner, comme le glissement des tâches. Même si 80 % des maltraitements surviennent dans le cadre familial, 20 % se passent dans les Ehpad. La famille ou le personnel déclarent des cas mais il y a peu de sanctions, alors que les ARS sont mandatées pour intervenir. Certes, il est difficile d'être juge et partie – les ARS sont également financeurs... Cette indépendance est plus compliquée.

M. Alain Koskas vous remettra un rapport sur la maltraitance financière, sujet important ; la formation du personnel doit être améliorée.

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Monsieur Henno, vous avez souligné que la réforme était plutôt favorable au privé, mais qu'il ne fallait pas abandonner une philosophie adaptée. La mise en œuvre est difficile. Je suis favorable à ce que les départements puissent moduler les tarifs. Actuellement, cela pose un problème juridique, mais nous explorons cette voie. Les départements souffrent d'avoir la charge d'une aide sociale excédant largement l'APA – ils ont aussi à gérer les mineurs non accompagnés, le revenu de solidarité active... Nul ne leur jette la pierre. Nous connaissons cette tension : comment mieux accompagner tous ceux qui en ont besoin ? Il faudrait instaurer une péréquation pour les dotations de solidarité - ce sujet sera abordé dans le cadre de la Conférence nationale des territoires.

Monsieur Savary, la piste des viagers est intéressante mais elle ne règlera pas toutes les difficultés. Allons-nous vers une réforme systémique ou paramétrique de la dépendance ? Je suis incapable de vous le dire. Nous ouvrons à peine ce chantier, que nous osons enfin affronter. Il est temps ! En 2050, plus de 5 millions de personnes auront plus de 85 ans. Autant s'y préparer trente ans à l'avance...

La réforme systémique coûterait 7 milliards d'euros, avec 2 milliards euros d'APA. Cela rejoint la question de l'assurance privée ou du recours sur succession.

Monsieur Cardoux, à ma connaissance il n'y a pas de réforme ni de proposition d'une voie assurancielle. Cela relèvera du prochain débat public. Si nous voulons aller vers

plus d'assurance privée - ce n'est pas actuellement le cas - il faudrait que celle-ci soit souscrite très tôt et quasiment obligatoire pour être efficace. On ne sait pas quel sera le prix de la prise en charge trente ou quarante ans après...

Monsieur Amiel, j'espère que la mission du médiateur n'apportera pas de simples rustines. Cette réforme tarifaire a été mûrement débattue et réfléchi pendant trois ans avec les parties prenantes et les départements. Il me semblait difficile, dès mon arrivée, de jeter aux orties cette réforme, à peine mise en œuvre, et qui semblait faire consensus. Certes, le diable est dans les détails : la mise en œuvre est chaotique, prouvant la difficulté d'une telle réforme. Le modèle évoluera grâce aux propositions du HCAAM et du HCFEA. Je ne suis pas sûre que le modèle actuel des Ehpad durera *ad vitam aeternam*. Il faut d'une part éviter qu'il y ait des perdants, d'autre part rétablir les équilibres. Ce sont peut-être des rustines, mais elles serviront comme telles, en attendant de trouver une solution, qui sera complexe ; nous avons besoin de plusieurs mois de concertation pour avancer vers un modèle différent.

Le désarroi quotidien du personnel est en partie liée au fait que les personnes accueillies meurent en moyenne dans les deux ans. C'est très anxiogène et déprimant. Nous devons former le personnel et organiser la fin de vie en Ehpad. La loi Claeys-Leonetti répond aux besoins. Désormais, des équipes mobiles de soins palliatifs - en nombre insuffisant - interviennent en Ehpad et remplacent les unités de soins palliatifs. La loi prévoit que les médecins généralistes peuvent provoquer la sédation profonde et prolongée en Ehpad. La Haute Autorité de santé (HAS) a été saisie pour proposer des recommandations de bonnes pratiques et aider les généralistes à appliquer cette réforme, notamment dans la médecine de ville, à domicile ou en Ehpad. Il faut les accompagner. Comme vous, je ne pense pas qu'une loi supplémentaire résoudra la situation.

**M. Gérard Dériot.** – Très bien !

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Je me suis mal fait comprendre sur la loi ASV : elle n'a pas réglé le problème de la tarification, mais a effectivement permis d'aborder différemment le sujet. Nous devons mieux prévenir la perte d'autonomie. Le Programme national de santé publique comportera un tel chapitre. Les personnes âgées doivent vieillir moins dépendantes ; nous devons agir maintenant pour dans vingt ans...

Une commission sur la qualité de vie au travail a été mise en place au sein du ministère. Il y a quinze jours, nous avons aussi installé une commission sur la bientraitance et la prévention de la maltraitance, présidée par Denis Piveteau, dont chacun connaît l'engagement. J'attends ses propositions.

Il faut valoriser, au sein des territoires, ces métiers, très utiles, locaux, non délocalisables, et donner des perspectives de carrière.

La HAS, qui absorbe l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements sociaux et médico-sociaux (Anesm), mènera des enquêtes de satisfaction dans les Ehpad, à l'instar de ce qui a été réalisé dans les hôpitaux. Autorité indépendante, elle sera plus à même d'identifier ce que doit être la qualité dans un Ehpad. Actuellement, lors que la HAS ne certifie pas un établissement de santé, la sanction tombe. Cette reprise en main de la HAS sur le médico-social améliorera les indicateurs de qualité dans les Ehpad.

**Mme Corinne Féret.** – Dans certains départements, les capacités d'accueil sont trop nombreuses, dans d'autres, comme dans le Calvados, elles sont insuffisantes.

Le Calvados a 93 Ehpad, mais 75 % sont privés. À Caen, ville de 100 000 habitants, le premier Ehpad public a été ouvert en 2015. Dans d'autres départements, la situation est toute autre. Comment pouvez-vous inciter véritablement les collectivités territoriales à ouvrir des établissements publics pour proposer des places aux plus modestes - le secteur public demande un tarif de 55 euros, contre parfois plus de 100 euros au privé à but lucratif ?

**M. Jean Sol.** – Je souligne l'activité et la charge de travail du personnel des Ehpad ayant manifesté un grand mal-être. Leur activité s'est amplifiée et a évolué au regard d'indicateurs comme l'espérance de vie, une précarité sociale inadmissible, des poly-pathologies... Ce mal-être est multifactoriel : il a trait aux effectifs, aux conditions de travail, aux moyens logistiques, à la médicalisation de plus en plus importante et à son impact sur la prise en charge, à la vétusté des locaux, à la non-adaptation de l'architecture à l'évolution des besoins, aux cycles de travail, à l'absentéisme pas toujours remplacé à bon escient, au manque d'attractivité des métiers...

Même si la réforme tarifaire s'impose, vous ne pourrez pas faire l'économie d'un travail sur le management dans les Ehpad, qui doit se moderniser et être adossé à des formations spécifiques, et à des affectations et mobilités choisies. Les organisations de travail doivent être revisitées, le temps de travail et les qualifications adaptés selon la charge de travail. L'absentéisme est très important : remplaçons les absents avant d'évoquer tout renfort d'effectifs. Je suis sceptique sur les 12 heures proposées par votre rapporteur.

Une dotation pour les moyens logistiques et des aides techniques préviendront les accidents de travail et les troubles musculo-squelettiques. Réfléchissons à une formation spécifique d'infirmière voire d'aide-soignante en gériatrie - à l'instar des infirmières de blocs opératoires ou en anesthésie - et valorisons le dispositif d'infirmier d'astreinte de nuit. Il fonctionne bien, je l'ai expérimenté dans les Pyrénées-Orientales. De nombreux Ehpad développent ce dispositif, géré par le centre hospitalier. Amplifions les partenariats public-privé et associatifs, et harmonisons les bonnes pratiques grâce à un référentiel.

Les Ehpad se substituent au manque de lits du système de soins longue durée. Avec la démographie actuelle, la situation ne va pas s'améliorer, il faut résoudre ce problème. Telles étaient mes propositions issues d'une expérience professionnelle de plusieurs années comme cadre de santé.

**Mme Monique Lubin.** – Vous avez déjà ouvert le débat sur le coût de la dépendance, qui sera élevé dans les prochaines années. Nous devons prendre des décisions délicates. Les résidences-autonomie ne répondent pas aux problèmes des personnes âgées dépendantes. Nous n'avons pas encore trouvé de solutions, mais il faut créer des places supplémentaires. Pourrons-nous très rapidement adopter un plan de création de places, indispensable, pour les dix prochaines années, et si possible dans le secteur public ? Si l'on veut un maximum de places habilitées à l'aide sociale accessibles à l'ensemble des Français, maintenons un bon niveau d'aide sociale.

**Mme Nadine Grelet-Certenais.** – Vous avez mandaté les ARS pour qu'elles soutiennent les Ehpad les plus en difficulté. Dans mon département, un établissement présente un déficit de 500 000 euros, ce qui limite ses investissements. Le département demande à la commune sur laquelle il est implanté d'investir à la même hauteur que lui, soit 700 000 euros, alors que de cette commune ne sont originaires que 8 % des résidents... Comment faire en sorte que la participation ne revienne pas à une seule commune, sachant que l'établissement recrute bien au-delà de la communauté de communes ?

Les financements des établissements privés sont fondés sur un actionnariat prépondérant. Peut-on envisager de taxer ces actions ?

Certes, il faut améliorer la télémédecine et les aides techniques, mais cela ne doit pas se faire au détriment d'une présence de personnel pour la sécurité et la sérénité des résidents et des familles, y compris la nuit. Nous devons rendre ces établissements attractifs, afin qu'ils redeviennent des lieux de vie. J'ai ainsi rencontré une animatrice qui a redonné vie, une vision interne et externe à un établissement, et qui a modifié notre perception de la personne dépendante.

**Mme Nassimah Dindar.** – Le coût journalier moyen dans les Ehpad des DOM est plus élevé que la moyenne nationale. À La Réunion, il s'élève à presque 75 euros. Les Ehpad accueillent tous GIR et âge confondus, sachant que 95 % des personnes accueillies bénéficient de l'aide sociale. Leur patrimoine étant très restreint, les personnes âgées ne veulent pas aller dans ces établissements ; c'est pourquoi le département a voté le non-recours sur succession.

Quels sont vos objectifs sur la longévité et la dépendance des personnes vieillissantes ou des personnes porteuses de handicap ou de maladies mentales ? Créons des établissements totalement différenciés : le modèle actuel ne correspond plus à la demande. N'est-il pas possible d'instaurer deux types de modes d'accueil, avec des places spécifiques pour des personnes en perte d'autonomie ou atteintes de certaines maladies, avec un accompagnement plus important des ARS ?

Serait-il possible de créer un ratio de personnel minimum, comme c'est le cas pour l'accueil familial ou la petite enfance ? Actuellement, chacun fait comme il l'entend. Dans les DOM, le taux d'encadrement est de 0,7 ETP par résident, ce qui est supérieur à la moyenne nationale, mais le taux d'absentéisme est supérieur à la moyenne.

Le rapporteur a fait un très bon travail. Je vous le disais, le département a voté le non-recours aux successions. Toucher au patrimoine est très délicat. Les Français y sont attachés. Je ne crois pas au viager. On peut souscrire très tôt une assurance décès, pourquoi ne pas souscrire très tôt également une assurance dépendance ?

**M. Philippe Mouiller.** – Vous avez souligné la nécessité de réfléchir sur la mutualisation des fonctions support. C'est une bonne piste de travail mais attention à la complexité juridique des structures de coopération, notamment les groupements de coopération sociale et médico-sociale (GCSMS). Certains métiers support ne sont pas liés à la santé, plusieurs statuts différents peuvent coexister au sein d'un même groupement, comme des agents de la fonction publique d'État ou territoriale, ce qui pose des difficultés de gestion. Dans de nombreux départements, les services d'administration générale n'ont pas l'habitude des contrôles de gestion, et les habitudes diffèrent selon les départements. Faisons simple et concentrons tous les moyens autour de l'accompagnement des personnes.

Par ailleurs, le personnel n'est pas forcément formé pour accueillir les personnes handicapées vieillissantes. Il faut des structures adossées aux Ehpad ou complémentaires.

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Mme Féret, il faut évidemment augmenter le nombre de places en Ehpad pour faire face au vieillissement. Mais les collectivités locales ont une liberté d'administration : on ne peut pas les y obliger. Nous pouvons favoriser dans le secteur public des réflexions pour aménager des hôpitaux de proximité pouvant augmenter le

nombre de places d'accueil pour des patients ayant des charges élevées. Faisons évoluer le modèle, notamment pour des personnes ayant des troubles psychiatriques ou cognitifs majeurs. Proposons à certains hôpitaux d'avoir des structures adossées spécialisées. Nous devons favoriser le décroisement entre le médical et le médico-social, notamment pour les personnes âgées très dépendantes.

Monsieur Sol, le ratio de personnes encadrantes n'est pas le seul indicateur à étudier. Depuis que je suis ministre, je visite quasiment un Ehpad par semaine. Certaines équipes de management très outillées, dynamiques, qui travaillent en projet, peuvent redonner vie à un établissement. C'est un vrai sujet. Lorsque j'ai évoqué cela, on m'a accusée d'agresser les managers, mais ceux-ci sont très hétérogènes. Cela dépend peut-être de la formation, mais a des conséquences réelles sur la qualité des Ehpad.

Vos remarques sur l'architecture me troublent : de nombreux Ehpad sont quasiment insalubres, tandis que d'autres, ultramodernes, ont de grands espaces ou de très longs couloirs...

**Mme Laurence Cohen.** – Très fatigants !

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Ce n'est pas un mal de faire marcher les personnes âgées, mais c'est très fatigant pour le personnel, et parfois un non-sens. Adaptons l'Ehpad à la charge en soins des personnes. Ce sujet architectural n'est pas clos.

Plusieurs modèles de pharmacie interne existent. La préparation des piluliers prend un temps considérable aux infirmières.

**M. Gérard Dériot.** – Ils sont préparés dans les pharmacies !

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Ce temps est déraisonnable pour les infirmières. Il faut déléguer et externaliser. Passer une heure le matin et une heure le soir à préparer ces piluliers dans un Ehpad qui compte seulement trois infirmières, c'est déraisonnable. Nous devons rationaliser.

**M. Alain Milon, président.** – Vous avez ouvert un nouveau débat !

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Madame Lubin, nous avons interrogé le HCAAM et le HCFEA pour évaluer le nombre de places en fonction des modèles, pour nous projeter à échéance de dix ans. La réflexion sur un modèle très ouvert ou un éventuel modèle en deux temps - accueil des seniors en Ehpad et en structure plus médicalisée - fait également partie de la commande. Les rapports seront rendus en juillet.

Madame Grelet, il faut que ces lieux redeviennent des lieux de vie, en lien avec l'organisation et le management internes. Madame Dindar, des pôles d'accueil et de soins adaptés (PASA) sont déjà prévus pour les malades d'Alzheimer. Nous pourrions envisager un système similaire pour des personnes avec des handicaps psychiques.

Nous avons demandé à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) une réflexion sur les investissements pour créer des places, générales ou spécialisées. Cette structure est très bien positionnée pour animer la réflexion auprès des parties prenantes.

L'arrêt du recours sur succession – même si j'y suis favorable à titre personnel – a coûté 3 milliards d'euros aux départements, une somme considérable. Posons tous les sujets sur la table. Le Gouvernement doit énormément consulter sur ce sujet de société.

Monsieur Mouiller, vous avez raison sur les difficultés juridiques des structures administratives qui les empêchent de coopérer. J'ai donné mission aux ARS de réfléchir aux réorganisations des Ehpad, appuyées par l'Agence nationale d'aide à la performance (ANAP), qui équipera les ARS et les Ehpad en ingénierie pour rationaliser les coûts. Certains Ehpad contractualisent ou rentrent dans des groupements hospitaliers de territoire (GHT) et participent aux centrales d'achat, gèrent le linge et la cuisine. Cette source d'économies considérables permet de recruter du personnel soignant et non administratif. Toutes ces pistes sont ouvertes. Nous avons énormément de travail pour améliorer la situation de nos Ehpad.

**M. Bernard Bonne, rapporteur.** – Merci de toutes ces réponses. Ce problème des personnes âgées nous concerne tous directement, aujourd'hui et demain.

J'ai essayé de faire des propositions concrètes applicables immédiatement, notamment de décider, à titre expérimental, dans un département ou plusieurs, avec l'accord du département et une ARS, à un niveau seulement, de la dotation à la fois en dépendance et en médicalisation. Cela apporterait de la souplesse et serait source d'économies. Les dépenses de personnel qui contrôlent les établissements et calculent les groupes Pathos, extrêmement complexes, sont énormes.

Si le médecin coordonnateur peut prescrire, la plupart des médecins traitants ne viendront plus dans les établissements, et ce sera une source d'économies importantes.

Les ARS et les départements doivent laisser plus de souplesse aux solutions intermédiaires d'accueil. Les résidences autonomie sont une solution à développer.

Les personnes handicapées vieillissantes permettent aux établissements d'avoir des ressources complémentaires puisque les départements paient un prix de journée supplémentaire.

**M. Alain Milon, président.** – Durant plus de vingt ans, j'ai présidé le conseil d'administration d'un Ehpad qui se trouvait à côté d'un centre hospitalier spécialisé. Des personnes âgées avec des maladies psychiatriques arrivent dans des Ehpad, mais les personnels ne sont pas formés pour les accueillir.

Le Sénat est très impliqué dans tous ces sujets et fait des propositions intéressantes. Il est nécessaire que ce travail soit reconnu par le Gouvernement...

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Bien sûr !

*La réunion est close à 18 h 30.*

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

**Jeudi 8 mars 2018**

**- Présidence de M. René-Paul Savary, président -**

*La réunion est ouverte à 10 h 35.*

**Audition de M. Jean-Claude Ameisen, président d'honneur du comité consultatif national d'éthique (CCNE) (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 12 h 35.*

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

**Mercredi 7 mars 2018**

- Présidence conjointe de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, et de M. Philippe Bas, président de la commission des lois -

*La réunion est ouverte à 9 h 40.*

### **Attractivité et compétitivité juridiques du marché de l'art français - Table ronde avec des représentants des professionnels**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous accueillons, pour cette matinée d'étude consacrée à l'attractivité et la compétitivité juridiques du marché de l'art français, MM. Gérard Sousi, président de l'institut Art et Droit et Jacques Fingerhut, administrateur ; Me Nicolas Moretton, président, et Me Agnès Carlier, vice-présidente de la Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires (CNCPJ) ; Mme Marion Papillon, vice-présidente du Comité professionnel des galeries d'art et Mme Laurène Henry, responsable des affaires juridiques et fiscales ; MM. Mathias Ary Jan, président, François Belfort, directeur général et Fabien Mathivet, président de la commission « marché de l'art » du syndicat national des antiquaires (SNA) ; Me Jean-Pierre Osenat, président du syndicat national des maisons de ventes volontaires (Symev) et Mme Stéphanie Ibanez, chargée de mission.

La réputation artistique de la France n'est plus à faire, sa créativité artistique et culturelle demeure incontestée au niveau mondial. Pourtant, la situation de son marché de l'art n'est pas à la hauteur de cette réputation. Le recul de la France sur la scène internationale est manifeste : la part de notre pays, qui dominait le marché jusque dans les années 1970, s'est peu à peu réduite pour atteindre 4 % en 2016.

L'évolution du marché de l'art, marqué par une internationalisation croissante, avec en particulier l'explosion du marché asiatique, comme le poids grandissant des ventes en ligne, peuvent expliquer cette situation. Selon Artprice, la France aurait réalisé 5,3 % des ventes en valeur en 2017, dans une conjoncture mondiale de forte embellie après deux années de ralentissement. Notre pays reste loin des trois premières puissances que sont la Chine et les États-Unis, qui détiennent respectivement plus de 30 % des parts de marché, ou le Royaume-Uni, autour de 20 %.

Cette internationalisation constitue un enjeu majeur, car, au-delà même des aspects économiques, elle peut constituer une menace pour la diversité artistique. C'est pourquoi les commissions de la culture et des lois ont jugé utile de réfléchir ensemble aux moyens de reconquérir une meilleure place sur le marché mondial. Comment faire en sorte que le recul français ne soit pas inexorable ? Quels sont les obstacles auxquels vous, acteurs du marché de l'art français, vous heurtez-vous au quotidien ? Quelles évolutions législatives appelez-vous de vos vœux ?

**M. Philippe Bas, président.** – Merci à tous d'avoir accepté de participer à cet échange. Nous sommes préoccupés par l'évolution du marché de l'art. Il est un élément de la compétitivité française, et nous avons à regagner des parts de marché.

Renforcer l'organisation du marché de l'art aura aussi un impact positif sur la création artistique. Nous pensons aussi que les instruments de régulation des professions d'évaluation, d'expertise, d'intermédiation ont un rôle important à jouer pour le développement des marchés. À cet égard, nous sommes ouverts à toute réflexion sur l'évolution des professions, de leur organisation, et sur la mise en œuvre des règles de régulation du marché, avec le concours plein et entier, naturellement, de ces professionnels.

Le sujet intéresse la commission des lois, je dirais au second rang par rapport à la commission de la culture. La régulation des professions, qui sont placées sous la tutelle du ministère de la justice, relève de notre compétence. S'il y a lieu de tirer de nos échanges des conséquences législatives, les deux commissions poursuivront ce travail en bonne intelligence.

**M. Gérard Sousi, président de l'institut Art et Droit.** – Merci de votre invitation. Nous sommes très heureux de pouvoir exprimer ici notre point de vue. L'institut Art et Droit est une plateforme de rencontres entre des juristes spécialisés en droit du marché de l'art, en droit de l'art, en propriété littéraire et artistique, et des professionnels du marché de l'art.

Nous sommes un lieu de rencontres, de discussions, d'échanges, sans vocation à représenter une profession déterminée. Celles qui sont présentes ce matin sont membres de notre institut... Nous pouvons fournir des éléments juridiques aux différents membres qui nous font confiance.

Je me contenterai de faire quelques observations sur le marché de l'art français. Il faut faire confiance aux professionnels du marché de l'art, au marché de l'art lui-même : alléger le plus possible le formalisme quand il n'est pas strictement nécessaire ; privilégier la sanction *a posteriori* par rapport au contrôle tatillon *a priori* ; libérer les énergies, la créativité des artistes, la compétence des professionnels du marché de l'art, pour leur permettre de s'exprimer le plus facilement possible.

Les professionnels du marché de l'art ont aujourd'hui une culture juridique, ce qui n'était pas le cas il y a plus de vingt ans. La plupart des organisations professionnelles possèdent des chargés d'affaires juridiques. Tous les acteurs ont l'habitude du droit, sont attentifs aux règles juridiques. On peut leur faire confiance *a priori*.

Par ailleurs, il importe d'éviter les distorsions de concurrence à l'international. À cet égard, nous devons être vigilants sur les conséquences du Brexit. Il ne faudrait pas que le Royaume-Uni en profite pour revoir son droit de suite, voire pour le supprimer, et pour abaisser son taux de TVA à l'importation en deçà de celui en vigueur dans les autres pays européens. Il est donc nécessaire de surveiller ce qui se passe dans les négociations entre la Commission et le Royaume-Uni de ce point de vue.

Il serait peut-être judicieux de compléter l'article 98-A de l'annexe 3 du code général des impôts (CGI) qui définit les créations artistiques bénéficiant du taux de TVA à 5,5 %, et qui date de 1995. Les installations et les œuvres audiovisuelles ne figurent pas dans ce texte. Nous avons transmis un dossier au ministère de la culture à ce sujet voilà quelques années. C'est important pour la reconnaissance des artistes, d'abord, mais aussi pour favoriser les échanges et pour éviter que les professionnels du marché de l'art ne soient obligés de constituer de lourds dossiers pour démontrer aux douanes, par exemple, qu'une installation

n'est pas simplement une installation électrique, mais l'œuvre d'un artiste connu dans le monde entier. Il conviendrait donc que de telles œuvres soient mentionnées à l'article 98 A.

**Me Nicolas Moretton, président de la Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires.** – Je me réjouis que la commission de la culture et la commission des lois puissent travailler ensemble. C'est un très bon signe pour tous les professionnels du marché de l'art.

Je suis président de la Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires. En 2000, nos professions ont été scindées en deux : les opérateurs de ventes volontaires et les commissaires-priseurs judiciaires. La distinction est assez simple. Si vous venez me voir parce que vous souhaitez vendre un tableau, c'est l'opérateur de ventes volontaires qui est concerné ; si vous agissez dans le cadre d'une mesure de protection comme la tutelle ou à la suite d'une décision de justice, c'est le commissaire-priseur judiciaire qui est compétent.

Je représente aujourd'hui 419 commissaires-priseurs judiciaires, qui, à 99 %, sont également opérateurs de ventes volontaires. Nos problématiques sont donc communes avec celles des opérateurs de ventes volontaires et celles des différents acteurs du marché de l'art. Néanmoins, je vais conserver ma casquette de président d'ordre et d'officier ministériel pour aborder plutôt les problématiques juridiques qui nous concernent.

Je m'interroge notamment sur la dichotomie qui prévaut sur certains sujets. Lorsque vous faites une vente, elle est volontaire ou judiciaire. Voilà trois ans, dans le cadre de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, les commissaires-priseurs judiciaires ont été confortés dans l'exercice d'une compétence qu'ils détenaient déjà pour la vente des biens incorporels. Il s'agit d'un marché gigantesque. Souvenez-vous du décès, voilà quelques mois, d'un chanteur très célèbre : il ne vous a pas échappé que l'expertise et la vente de ses droits d'auteur constituaient un enjeu très important. Pourtant, cette compétence est aujourd'hui ouverte aux commissaires-priseurs judiciaires mais non aux opérateurs de ventes volontaires. Cette dichotomie ne me semble pas justifiée juridiquement.

*A contrario*, les commissaires-priseurs judiciaires ne sont pas autorisés à faire des ventes totalement dématérialisées, alors qu'une succession importante avec une multitude de biens redondants, pourrait particulièrement s'y prêter. Seuls les opérateurs de ventes volontaires disposent de cette faculté. Là non plus, je n'arrive pas à comprendre cette dichotomie.

Enfin, s'agissant de la protection du patrimoine dans le cadre des tutelles, aujourd'hui deux articles se combinent : l'article 253 du code de procédure civile et l'article 503 du code civil, qui prévoient un inventaire sous trois mois, mais sans rendre obligatoire l'intervention d'un opérateur de ventes volontaires ou d'un commissaire-priseur judiciaire. La personne en charge de la protection du majeur peut donc elle-même réaliser l'inventaire. Quelles que soient sa bonne foi et sa volonté de bien faire, celle-ci a-t-elle la capacité à évaluer une œuvre d'art comme une faïence de Moustiers ? Aux termes de la loi, il n'y a pas de valorisation obligatoire de cet inventaire, sauf si un bien est estimé à une valeur supérieure à 1 500 euros. Une personne sans compétence artistique est donc chargée d'intervenir auprès d'une personne en situation de faiblesse, pour dire s'il y a lieu de réaliser un inventaire et si un bien a une valeur supérieure à 1 500 euros. Je pense qu'il faut rapidement corriger ce point.

**Me Agnès Carlier, vice-présidente de la Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires.** – J’ajouterai simplement que la loi prévoit bien la régulation de notre profession, au travers tant des chambres régionales que de la Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires.

**Mme Marion Papillon, vice-présidente du Comité professionnel des galeries d’art.** – Merci de nous recevoir. Nous sommes très heureux de nous retrouver aux côtés d’autres organisations professionnelles, avec lesquelles nous collaborons très régulièrement. Nous représentons aujourd’hui 250 galeries d’art moderne et contemporain, des antiquaires aux galeries représentant des artistes vivants. Les problématiques sont bien sûr différentes entre les artistes vivants et les artistes disparus, représentés par leurs héritiers.

Je m’associe aux propos de Gérard Sousi sur la nécessité d’actualiser la définition des œuvres d’art, qui n’a pas changé depuis près de cinquante ans. L’article 98 A de l’annexe 3 du CGI doit évoluer. Aujourd’hui, on parle d’œuvre d’art pour une œuvre réalisée par la main de l’artiste. Cette définition est assez réductrice.

Il ne s’agit pas seulement d’une question d’art, mais d’une question fiscale et douanière. Il y a beaucoup de transversalité. C’est pourquoi il est important, comme vous le faites, de lier culture et droit.

Notre interlocuteur privilégié est bien évidemment le ministère de la culture, mais nous nous adressons également à Bercy, dès lors qu’il s’agit de TVA et de droits de douane. Or le ministère nous renvoie souvent vers les instances européennes. Peut-être faut-il aller vers plus de simplification et de fluidité : nous avons besoin de votre appui pour y parvenir. S’agissant de création contemporaine, d’artistes vivants, il faut aller vite.

Un mot sur la question de la suppression de la TVA à l’importation pour les œuvres d’art créées lors de séjours à l’étranger : la question de la circulation des œuvres d’art à travers les frontières est cruciale. Le ministère de la culture s’emploie à faire connaître nos artistes à l’étranger. Or les artistes qui créent en résidence à l’étranger doivent payer une TVA à l’importation, alors que les œuvres ne sont pas toujours terminées. C’est une disposition très pénalisante !

En matière de mécénat, différentes lois ont facilité l’acquisition des œuvres d’art d’artistes vivants par les entreprises, mais il faudra certainement aller plus loin en favorisant l’ouverture aux professions libérales ; et peut-être réfléchir à des mécanismes d’aide pour les particuliers, comme il en existe notamment outre-Atlantique.

Il est important de soutenir et de favoriser aujourd’hui l’exportation de nos artistes vivants. Cela passe notamment par des collaborations avec les institutions et les pouvoirs publics, mais aussi, aujourd’hui, avec les fondations privées, qui, comme vous le savez, s’installent à Paris en nombre ces dernières années. C’est une bonne chose pour le dynamisme de notre marché et pour la création contemporaine.

**M. Mathias Ary Jan, président du Syndicat national des antiquaires.** – Nous sommes conscients des enjeux actuels, que vous avez très justement rappelés ; le marché français semble en décroissance, face à un marché mondial en progression.

Nous représentons environ 320 galeries d’antiquités et marchands d’art, et avons pour vocation de défendre et valoriser le patrimoine. Notre activité est également créatrice

d'emplois, puisque nous faisons appel à des transporteurs, des restaurateurs, des assureurs, des organisateurs de salons. Malheureusement, nous subissons quelquefois des blocages.

Notre problème principal concerne les certificats et passeports à l'exportation, dont les délais de délivrance de l'ordre de trois à cinq mois sont trop longs. Il s'agit d'un frein au commerce par rapport à nos concurrents. Par ailleurs, pour exporter un bien hors de l'Union européenne, il faut non seulement obtenir un certificat d'exportation, mais aussi une licence d'importation, qu'il faut solliciter dans un second temps. Il faudrait que les deux procédures soient liées pour plus de fluidité.

Le livre de police destiné à assurer la traçabilité des objets est une chose extrêmement positive, mais seule la France met en œuvre un tel système. Il faudrait donc une harmonisation européenne en la matière.

**M. Fabien Mathivet, président de la commission « marché de l'art » du Syndicat national des antiquaires.** – Les certificats de biens culturels constituent la difficulté principale car il faut de trois à cinq mois pour les obtenir, ce qui est très pénalisant pour les exportations. Pour les manuscrits de l'antiquité, tout bien est concerné, à partir du premier euro.

Les conservateurs de musée sont saisis de milliers de demandes de certificat pour, finalement, ne déclarer qu'à peine dix trésors nationaux par an. Il faut vraiment travailler sur cette question si l'on veut pouvoir présenter des œuvres lors des salons à l'étranger. Une solution serait qu'après six semaines de silence, l'accord pour exporter soit réputé tacitement acquis.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous entendons tout à l'heure sur ce sujet l'ancienne directrice des musées de France.

**M. François Belfort, directeur général du Syndicat national des antiquaires.** – Il existe en France un dispositif assez particulier, celui de la période de garantie dans l'extinction de la prescription. Aujourd'hui, en France, selon l'opérateur auquel vous vous adressez, les délais de prescription varient du simple au quadruple, c'est-à-dire de cinq ans à vingt ans, pour se retourner contre le vendeur. Cela nuit à notre compétitivité en Europe.

Il serait souhaitable pour tous de disposer de règles uniformisées se rapprochant des dispositions européennes. Nous recommandons que la période de prescription s'établisse à cinq années, ce qui apporterait une garantie à l'ensemble des opérateurs des marchés et n'affecterait pas notre compétitivité à l'international.

**M. Mathias Ary Jan, président du Syndicat national des antiquaires.** – Nous ne serions pas hostile à la création d'un code d'activité principale exercée (APE) pour le secteur des antiquaires, des galeristes et des brocanteurs. Cela donnerait une meilleure vision du secteur et de ses pratiques.

**Me Jean-Pierre Osenat, président du Syndicat national des maisons de ventes volontaires.** – Le déclin du marché de l'art, pour moi, n'est pas inéluctable. Effectivement, nous sommes passés de 60 % à 6 % de parts de marché, mais, pour siéger à la Fédération européenne des commissaires-priseurs, je puis vous assurer que les commissaires-priseurs français ont tout à fait les compétences pour relever le défi et redynamiser le marché de l'art. Encore faut-il leur offrir les conditions d'une nouvelle attractivité et d'une nouvelle compétitivité.

Or nos systèmes de régulation constituent des freins. Faites donc confiance aux professionnels ! Le système de tutelle sur les sommes placées, mis en place depuis 2001, est totalement archaïque ; il pénalise notre compétitivité et notre attractivité.

Il y a une bonne et une mauvaise régulation. Nous ne sommes pas partisans d'un libéralisme effréné, d'une absence de cadre, nous souhaitons simplement une autorégulation. Il faut redonner aux professionnels la possibilité de défendre leur métier et de défendre le marché de l'art français. Plusieurs problèmes, qui nuisent à l'image du marché de l'art, ne sont pas réglés par le système actuel d'autorégulation. C'est notamment le cas des faux objets qui circulent sur le marché de l'art.

Je suis président d'un syndicat qui a été créé en 2001, au moment de la réforme des commissaires-priseurs. Nous avons 150 adhérents environ, dont les cotisations sont volontaires ; elles s'ajoutent à celles qui sont dues au Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères. Nous représentons 73 % du marché de l'art, puisque nous comptons parmi nos adhérents les plus grands (Sotheby's, Christie's, Artcurial, Tajan, Cornette de Saint-Cyr, etc), comme des commissaires-priseurs en région dont le chiffre d'affaires est bien moindre. Notre représentativité est donc réelle.

L'image de la France est meilleure à l'étranger. Le moment est propice pour que les commissaires-priseurs français fassent entendre une voix plus forte sur la scène internationale. Ils commencent déjà à faire venir des objets et des collections de l'extérieur. Il n'est pas inéluctable, à mes yeux, que 70 % à 80 % des œuvres d'art quittent la France, qui est un véritable grenier, alors que nous n'importons en France qu'un nombre extrêmement limité d'objets.

Le marché de l'art français est tout à fait capable de défendre sa place, mais le Conseil des ventes volontaires, qui a eu sa justification en 2001 lors de sa création, est devenu pour nous un régulateur obsolète. Cela a déjà été souligné, voilà deux ans, dans le rapport fait par MM. Herbillon et Travert, au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, qui préconisait une réforme de la régulation.

L'existence de ce Conseil des ventes volontaires n'apporte aucune garantie de plus au marché de l'art français par rapport à New York ou à Londres. Si les acheteurs ont aujourd'hui besoin de garanties, c'est aux commissaires-priseurs de les leur donner. Nous ne pouvons plus laisser se développer des scandales tels que ceux qui ont été étalés ces derniers temps sur la place publique. Nous devons créer notre propre système d'autorégulation pour faire en sorte que des objets contestables ne puissent plus avoir accès au marché français. Le Conseil des ventes volontaires, lui, ne doit s'occuper que des infractions au quotidien, qui sont du reste minimes, mais qui portent atteinte à notre image.

Les commissaires-priseurs ont changé ; le monde a changé. Nos concurrents d'aujourd'hui sont non plus les huissiers, mais les sites Internet sur lesquels on vend des objets grâce à un simple téléphone mobile. Il est temps de redonner ses lettres de noblesse à la vente aux enchères, en y apportant plus de transparence. La formation doit également changer. Peut-être faut-il passer plus de temps à apprendre aux jeunes la bande dessinée ou les arts d'Asie, qui ont aujourd'hui la part belle dans les ventes aux enchères. Nous avons l'énergie et la capacité pour mener ce travail.

Par ailleurs, les cotisations versées aux divers organismes sont aujourd'hui trop importantes. Le « trésor de guerre » du Conseil des ventes volontaires s'élève, je crois, à

plusieurs millions d'euros. Il est temps que cela change. Nous-mêmes, les syndicats, devons évoluer, voire disparaître. Il s'agirait de garder une seule structure légère pour l'information, les commissions mixtes paritaires et la représentation en général. C'est le cas dans tous les autres pays.

Je ne plaide pas pour la suppression totale d'un contrôle par le Conseil des ventes volontaires. Mais tout le monde s'accorde à considérer qu'il faut le faire évoluer.

Faites-nous confiance, nous sommes des entrepreneurs très bien formés. Animés par notre passion pour le marché de l'art, nous pouvons le développer au-delà du seuil de 6 % atteint ces dernières années.

**Mme Stéphanie Ibanez, chargée de mission au Syndicat national des maisons de ventes volontaires.** – Je rappellerai brièvement les principaux enjeux d'une régulation. L'idée, c'est de rétablir puis de maintenir effectivement la compétitivité et l'attractivité du marché de l'art français face non seulement à l'internationalisation et au risque que représente le Brexit, mais aussi à de nouveaux marchés qu'Internet ouvre.

Il faut donner tous les outils, via la formation, aux jeunes gens qui se destinent à notre profession. Il faut organiser une instance disciplinaire professionnelle, à l'instar de ce qui existe aujourd'hui pour les commissaires-priseurs judiciaires. On nous a rappelé que 99 % d'entre eux sont également opérateurs de ventes volontaires, et ce système fonctionne très bien. Il importe de promouvoir notre profession pour que l'on arrête de la dénigrer en permanence. Les commissaires-priseurs ne sont pas des gens irresponsables et incapables.

Nous devons enfin être aptes à saisir en urgence les autorités judiciaires de manière à agir avec efficacité face à toute situation susceptible de porter atteinte à la profession. C'est le cas notamment lorsque des objets suspects ou contestables sont présentés sur le marché.

**Mme Laure Darcos.** – Comment un scandale comme Aristophil a-t-il pu se produire ? Je ne vous mets pas en cause personnellement, mais comment se fait-il que ce trafic ait pu perdurer des années, ruinant de nombreux petits épargnants, sans que personne n'ait rien vu ? Je ne suis pas spécialiste du marché des manuscrits et des films, mais j'imagine que vous avez dû voir passer des choses suspectes. C'est un scandale dont on ne parle pas assez et qui ternit la réputation du marché de l'art.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je vous prie d'avance de bien vouloir excuser la naïveté de ma question : la chute du marché français de l'art ne s'explique-t-elle pas tout simplement par le fait qu'il est devenu de plus en plus spéculatif ? Autrement dit, le marché n'est-il pas naturellement plus dynamique dans les endroits où la spéculation fonctionne le mieux, c'est-à-dire aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Chine ?

**M. André Gattolin.** – J'ai deux questions, qui ne sont d'ailleurs pas totalement déconnectées l'une de l'autre. Dans l'évolution globale du marché de l'art au cours des vingt dernières années, on a assisté à une explosion des lots mis en vente, mais aussi à une explosion des recettes. En même temps, on a pu noter le doublement des taux d'invendus.

Est-ce à cause de l'augmentation des taux d'invendus que l'on remonte les frais acheteur sur les ventes ou est-ce l'augmentation des frais acheteur qui a provoqué une hausse des invendus ?

Mon autre interrogation porte sur les ventes directes en ligne, sur les plateformes. C'est proprement scandaleux, puisque elles ne font l'objet d'aucune déclaration fiscale. Je rappelle que la commission des finances du Sénat, donc j'étais membre jusqu'à l'an passé, a déposé une proposition de loi unanime, sous la houlette de son rapporteur général, Albéric de Montgolfier, et avec l'accord de tous les représentants des parties concernées, précisément pour parvenir à une taxation systématique des revenus au-delà de 3 000 euros par an.

Ce n'est peut-être pas la plus noble partie du marché, mais, à voir l'évolution des ventes en ligne et du nombre des antiquaires, c'est-à-dire des gens qui sont déclarés, qui ont un établissement, qui payent des charges, il n'est pas douteux que d'anciens antiquaires et brocanteurs opèrent maintenant sur ces marchés parallèles pour liquider leurs stocks sans avoir à payer de charges. J'aimerais connaître votre réflexion à ce sujet.

**M. François Bonhomme.** – Sur une longue période, le déclin du marché de l'art français a été très fort. Vous évoquez une part de marché mondial de 6 % ; moi j'avais entendu le pourcentage de 3 %... En 50 ans, on serait donc passé de 60 % à 3 %. Je suis effaré de constater que la France, avec tous les atouts dont elle dispose, en particulier l'excellence de son patrimoine, se trouve aujourd'hui à la traîne. Toutes les places, tous les acheteurs sont partis depuis bien longtemps ; la qualité a décliné ; les invendus ont augmenté. Toute l'activité s'est déplacée vers Londres, New York et Hong-Kong. Marc Fumaroli avait bien vu, il y a quelques années, le mouvement de fond qui était en cours et qui se poursuit encore aujourd'hui.

Le symbole le plus flagrant de ce déclin, c'est quand même la destinée de la maison Drouot, qui n'a pas été épargnée par les scandales, mais je suis frappé parfois que cela serve aussi de cache-misère. On invoque les scandales, alors que le problème est beaucoup plus profond. J'ai l'impression que les institutions, à commencer par le ministère de la culture, n'ont pas pris la mesure de la situation. Je n'ai pas de martingale, pas de solution miracle, mais je me désole quand je vois le classement des artistes français contemporains. On les cherche dans les profondeurs du classement... La France se rassure toujours avec Pierre Soulages, 97 ans. Ce n'est pas faire injure à son talent que de le souligner, mais cela montre qu'il nous manque quelque chose d'essentiel pour de nouveau bien figurer sur le marché mondial de l'art.

**Mme Colette Mélot.** – La France a connu un recul sur le marché de l'art mondial, c'est une évidence, et vous avez pointé les freins qui nuisent à son attractivité. Pourtant, les outils juridiques existent et il convient d'en faire des leviers d'action et non pas un handicap. Vous avez dit aussi que la régulation devait être modernisée. C'est indubitable.

Je voudrais vous interroger sur le droit de suite, qui désigne le droit pour l'auteur d'une œuvre de percevoir un pourcentage lors des reventes successives de ladite œuvre. Ce droit ne s'applique pas aux œuvres revendues à un prix inférieur à 10 000 euros et son montant est plafonné à 12 500 euros.

La loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine prévoit la possibilité de transmettre le droit de suite par legs, modifiant ainsi un article du code de la propriété intellectuelle. Quel est votre avis sur le sujet ?

Enfin, je veux aussi mentionner le mécénat : nous avons beaucoup de travail à faire sur ce sujet...

**M. Alain Marc.** – À entendre les intervenants, il semblerait que cette baisse considérable du marché de l'art au niveau national serait due à la régulation. Pourtant, même si l'on règle ce problème, notamment en mettant en avant l'autorégulation, je ne pense pas que nous retrouverons notre place au niveau mondial.

Au-delà des intérêts des professions que vous représentez, quelles sont selon vous les vraies causes de ce déclin ? On entend un peu parler de la maison Drouot, mais beaucoup plus de Sotheby's et de Christie's. Il est clair que nous n'avons pas en France de maisons à la hauteur des institutions britanniques ou américaines.

Ma seconde question est la suivante : lorsque ces maisons d'origine étrangère font des affaires en France, est-ce comptabilisé dans les 6 % ?

**Mme Sonia de la Provôté.** – On cherche sans cesse le nouveau Jeff Koons, ce qui montre que la dimension spéculative a pris le dessus - c'est flagrant - avec des engouements aussi brusques qu'excessifs pour un art souvent banalisé et reproductif. Ce sont des effets de mode, qui apparaissent comme des accès de rage passagers.

Comment pouvez-vous utiliser votre connaissance de l'art pour dépister non pas la poule aux œufs d'or, mais l'artiste ou les artistes qui font l'effervescence de la culture française ? Comment voyez-vous votre rôle dans la diplomatie culturelle, pour faciliter l'exportation des artistes français de qualité ?

**Mme Brigitte Lherbier.** – Je m'interroge sur la confiance que nous pouvons porter au commerce de l'art. Vous avez évoqué le repli du marché français : est-il dû à un recul général des transactions ou se limite-t-il aux ventes générées par les circuits organisés ? Lorsque la formation des professionnels est organisée, encadrée et réglementée, idéalement à l'échelle européenne, la confiance est facilitée. J'évoquerai, à travers mon expérience universitaire, la formation des commissaires-priseurs, qui mêle histoire de l'art, droit, gestion et déontologie. Ce diplôme, plus que particulier, est difficile d'accès de par la multitude des compétences requises. Son excellence et son encadrement ne peuvent être mis en doute. Pourtant, cette profession, comme d'autres dans le domaine du commerce de l'art, s'est laissé déborder. Est-ce la conséquence d'un abandon de l'encadrement professionnel ? L'Europe, peut-être insuffisamment impliquée en la matière, n'en est-elle pas également responsable ? Je partage la réflexion de notre collègue François Bonhomme : il y a tant d'objets d'art à vendre et à échanger en France, qu'il est fort dommage d'arriver au constat que vous avez unanimement dressé !

**Mme Annick Billon.** – S'agissant des certificats d'exportation, sont-ils autant difficiles à obtenir pour le territoire européen qu'à l'international ? Il me semble, au regard de du témoignage qui m'a été donné par une entreprise vendéenne, que cela varie.

L'art est, en France, de qualité, ce qui ne l'empêche pas de souffrir d'un dommageable déficit d'image. Les Français portent un regard désuet sur les ventes aux enchères, qui en outre pâtissent de scandales comme celui de Drouot. Le marché de l'art gagnerait à communiquer de façon plus offensive.

Cette première table ronde réunit tant d'intervenants qu'il est malaisé de comprendre quel est l'interlocuteur concerné en fonction des problématiques évoquées. Partagez-vous un objectif commun ? Cette multiplication des instances représente un mal très

français, qui, en l'espèce, donne l'impression que l'art ne se démocratise pas aisément, qu'il demeure un domaine réservé, où règne un entre soi très éloigné du grand public.

**Mme Nicole Duranton.** – Les ventes d'art sur Internet paraissent jouir d'une grande liberté. Comment est-il envisageable de les réguler afin, notamment, de garantir aux acheteurs l'authenticité des œuvres proposées ?

**M. Laurent Lafon.** – Les taux de 60 % et de 6 %, que vous avez évoqués concernant la place du marché français de l'art à l'échelle internationale, frappent par leur ampleur. Quelle signification revêt, selon vous, cette chute vertigineuse ? À quel niveau le marché français pourrait-il raisonnablement se situer ? Que représente, par ailleurs, la part des ventes réalisées sur Internet en volume et en tendance ? Vos interventions m'ont donné l'impression d'une confrontation entre professionnels et régulateurs du marché de l'art. Existe-t-il néanmoins, entre vous, un dialogue constructif ?

**Mme Marion Papillon.** – Il convient de modérer les craintes s'agissant des ventes d'œuvres d'art en ligne : si la communication des plateformes dédiées est offensive et si le phénomène risque de se développer dans les années à venir, les chiffres sont encore modestes.

J'ai été quelque peu étonnée de vous entendre réduire le marché de l'art à la spéculation et aux ventes record. C'est regrettable ! Loin des records, le marché de l'art rassemble les artistes et les professionnels qui les représentent. La particularité du travail, souvent solitaire et toujours original, des artistes explique qu'un grand nombre de professionnels œuvrent à leur côté pour les faire connaître et commercialiser leurs œuvres. Nos problématiques sont bien différentes de celles d'une grande industrie, qui vend des produits peu différenciés.

Le recul observé depuis les années 1970 a plusieurs causes, en particulier l'internationalisation du marché de l'art et l'émergence de nouvelles places, à l'instar de la Chine. Mais cessons de seriner ce constat, réfléchissons plutôt aux solutions ! Le marché français mérite d'être dynamisé !

**M. François Belfort.** – Monsieur Gattolin, les ventes sur Internet sont effectivement un sujet de préoccupation majeur. Elles engendrent une concurrence déloyale à l'égard d'entreprises qui paient des impôts et garantissent l'authenticité des œuvres. Notre syndicat est donc éminemment favorable au dispositif imaginé par M. de Mongolfier. Je serais en revanche plus dubitatif concernant vos propos relatifs à certaines pratiques de commercialisation des antiquaires en fin de carrière : il me semble que, si elles étaient avérées, elles ne concerneraient qu'une minorité de professionnels.

S'agissant du droit de suite évoqué par Mme Mélot et régi par l'article L. 122-8 du code de la propriété intellectuelle, il est prévu qu'il soit à la charge du vendeur. Or, à plusieurs reprises, Christie's l'a attribué à l'acheteur, ce qui pourrait conduire les intéressés, en cas de revente, à devoir s'en acquitter à deux reprises. Nous avons en conséquence introduit une action en justice. La procédure, lancée il y a une dizaine d'années, est actuellement au stade de la deuxième cassation. Il me semble à cet égard que la loi, sujette à interprétation, mériterait d'être clarifiée. La volonté du législateur doit être réaffirmée.

Madame Billon, les certificats d'exportation s'appliquent identiquement pour l'Europe et pour les autres pays étrangers. Leur nombre élevé rend leur gestion dans des délais raisonnables difficile pour le service concerné, alors que les trésors nationaux qui se

voient refuser un certificat sont à peine plus de dix chaque année. Le système gagnerait à être assoupli, soit en augmentant les seuils de prix à partir desquels un certificat est nécessaire, soit en rendant son attribution automatique au-delà d'un délai de six semaines. Je vous répondrai enfin que le grand nombre d'intervenants présents à cette table ronde reflète richement une diversité d'opinion. En réalité, nous travaillons ensemble sans guère de divergences et siégeons ensemble dans certaines instances. Vous auriez pu inviter aussi les représentants des experts. Chacun peut l'être aujourd'hui et il paraît indispensable de mieux encadrer cette profession, peut-être en créant un label qui serait attribué par les syndicats d'experts. Notre organisation entretient également d'excellentes relations avec les instances de régulation : nous devons œuvrer de concert pour défendre notre métier d'antiquaire et conserver la confiance des consommateurs.

**M. Fabien Mathivet.** – Le marché de l'art souffre de l'appauvrissement des classes supérieures françaises, autrefois assidues dans les salles de vente. Les professions libérales, qui représentaient une part importante du marché de l'art, ne disposent plus des moyens d'y investir. De fait, les antiquaires ont presque disparu des villes de province.

**M. Philippe Bas, président.** – La santé du marché de l'art est effectivement fonction également du cadre fiscal, même si des dispositions spécifiques, régulièrement critiquées, s'y appliquent.

**M. Fabien Mathivet.** – Je rejoins également les propos de Marion Papillon : le marché de l'art ne se résume pas à Pierre Soulages et aux ventes record. Il est aussi fait de la multitude de ventes plus modestes réalisées par un grand nombre de marchands. Nous souhaitons la création d'un code APE propre à notre profession pour disposer à cet égard de chiffres précis.

**M. Gérard Soussi.** – Bien sûr, la séance artistique ne se résume pas à Pierre Soulages et quelques têtes d'affiche des classements de l'art contemporain, mais les artistes français, sur lesquels repose en réalité le marché, demeurent en nombre insuffisant. Les organisations professionnelles ne sont nullement responsables de la création ! L'État, au travers notamment de l'Éducation nationale, doit y sensibiliser les jeunes générations. De nouveaux artistes doivent émerger ! Plus ils seront nombreux, plus les chances qu'ils existent avec succès sur le marché international augmenteront.

Vous avez évoqué, madame Lherbier, votre expérience universitaire. La mienne date un peu, mais je puis vous assurer qu'il n'y a jamais eu, depuis vingt ans, tant de formations destinées aux professionnels du marché de l'art. Celle des commissaires-priseurs évolue ; il existe désormais une préparation à l'examen d'entrée. Je n'aime guère le terme d'« encadrement », qui suppose un contrôle extérieur, mais je vous assure que les professionnels sont extrêmement bien formés.

**M. David Assouline.** – Pour qu'il y ait davantage d'artistes, comme l'appelle de ses vœux Gérard Soussi, il faut une politique culturelle publique ambitieuse. Plus de 70 % des artistes peintres plasticiens vivent en France sous le seuil de pauvreté. La précarité de leur statut constitue un bien mauvais signal pour le marché de l'art ! L'appauvrissement des classes supérieures est donc loin, monsieur Mathivet, de représenter la principale cause de son repli... En réalité, lorsque, par exemple, l'investissement immobilier devient plus lucratif, il est préféré à l'art. En intéressant la population, dans son ensemble et dès le plus jeune âge, à l'art, nous rendrons le marché de l'art plus dynamique, non parce qu'il sera spéculatif, mais

parce qu'il sera synonyme d'envie et de plaisir. Nous devons également porter l'exigence d'un statut social digne et d'une meilleure reconnaissance des artistes.

**Mme Marion Papillon.** – Nous travaillons fréquemment avec des artistes vivants. La galerie représente pour eux à la fois un partenaire et un outil. Notre organisation rencontre régulièrement les syndicats d'artistes, avec lesquels nous partageons une même préoccupation : le développement de la création contemporaine. Certes, nous vous avons présenté ce matin les aspects techniques d'un métier très réglementé, mais sa raison d'être et sa priorité sont bien de défendre et de soutenir les artistes. Nous sommes nombreux à souhaiter, depuis de longues années, la création d'un Conseil national des arts visuels pour agir plus efficacement en la matière. Il faut aussi former de jeunes générations, pour leur apprendre que collectionner n'est pas que spéculer, mais soutenir les artistes et le patrimoine.

**M. Jean-Pierre Osenat.** – L'affaire Aristophil ne se serait jamais produite s'il avait existé un conseil des ventes constitué uniquement de commissaires-priseurs tel que nous l'appelons de nos vœux. Lorsqu'un scandale éclate, l'ensemble du marché de l'art est éclaboussé ! Je me souviens d'un homme brandissant une pancarte, devant les locaux de Sotheby's à New York, qui accusait la société de l'avoir trompé : il obtint rapidement une entrevue pour ne pas nuire davantage à l'image de l'entreprise. La confiance est essentielle et nous souhaitons une instance susceptible de se porter garante de la qualité et de défendre l'image du marché de l'art.

Dans les années 1960, la plus grande société américaine de vente aux enchères d'art, Parke-Bernet, était à vendre. Drouot, faute de maîtriser l'anglais, renonça à l'acquérir. Sotheby's l'acheta en 1964. Cette acquisition, couplée à une attitude plus commerçante et à une vision plus internationale, explique la position dominante des sociétés anglo-saxonnes sur le marché de l'art.

Les jeunes hésitent désormais à s'engager dans la profession de commissaire-priseur, dont ils jugent l'exercice excessivement régulé. Ils préfèrent un statut salarié dans une grande maison de vente. Il faut leur redonner confiance !

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – En 2011, notre commission de la culture a commis, sous l'égide de notre ancien collègue Jean-Pierre Placade, un rapport d'information relatif à l'art contemporain. Ses observations sur le décrochage de la France comme ses propositions portant sur la sensibilisation de tous à l'art et sur la fiscalité demeurent d'actualité. Le président Bas et moi vous remercions d'être venus nous entretenir de ces problématiques au combien intéressantes.

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

### **Attractivité et compétitivité juridiques du marché de l'art français – Table ronde avec des représentants des instances de régulation et de contrôle**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous sommes heureux d'accueillir maintenant les représentants des instances de régulation et de contrôle. Nos deux commissions travaillent ensemble sur les enjeux du marché de l'art, qui soulèvent des questions tout autant juridiques que culturelles. Nous espérons, à l'issue de la matinée, disposer des éléments qui nous

permettraient d'apprécier l'utilité, le cas échéant, d'intervenir au plan législatif pour améliorer la compétitivité du marché de l'art français et de ses acteurs.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Cette seconde table ronde nous permettra effectivement d'approfondir notre réflexion. Notre commission de la culture s'intéresse de longue date au marché de l'art, comme en témoigne le rapport d'information de Jean-Pierre Placade en 2011.

Je vous propose d'évoquer, dans vos propos liminaires, les raisons du décrochage de la France et les moyens d'améliorer la présence française, essentielle pour la diversité culturelle, sur le marché de l'art international. Je profite de l'occasion qui m'est donnée pour féliciter Mme Marie-Christine Labourdette pour sa récente nomination au poste de présidente de la Cité de l'architecture et du patrimoine.

**M. Philippe Bas, président.** – Je me joins à ces félicitations.

**Mme Marie-Christine Labourdette, ancienne directrice des musées de France au ministère de la culture, présidente de la Cité de l'architecture et du patrimoine.** – Le développement du marché de l'art suppose une stabilité de son environnement fiscal et juridique. Le ministère de la culture a, à cet égard, pris bonne note des conclusions pertinentes du rapport de Stéphane Travert faisant suite à la mission d'information présidée par Michel Herbillion, au sein de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale. Il est notamment essentiel, pour les galeries et les antiquaires, de disposer d'une provision réglementée, pour faciliter l'accroissement de leurs stocks, renforcer leur trésorerie et fluidifier leur fonctionnement, ainsi que le prône la proposition n° 24 du rapport.

Il est également important de maintenir, s'agissant de la taxe forfaitaire sur la vente ou l'exportation d'œuvres d'art, un niveau inférieur pour l'Union européenne par rapport aux autres pays étrangers, afin de favoriser les transactions au sein de l'espace européen et de ne pas offrir, à l'heure du Brexit, un avantage concurrentiel au Royaume-Uni, qui pourrait renoncer, à la faveur de sa sortie de l'Union européenne, à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les importations d'objets d'art ou au droit de suite. Il convient également de se garder de toute augmentation de son taux, comme de toute velléité d'inclure les œuvres d'art dans l'imposition sur la fortune. Le remplacement de l'impôt sur la fortune par un impôt limité aux biens immobiliers semble avoir éloigné ce risque. Le débat reste néanmoins vif et se rejoue chaque année lors des discussions relatives au projet de loi de finances, au risque d'inquiéter les collectionneurs français ou étrangers résidant sur notre territoire. Je vous remercie à cet égard de votre indéfectible soutien.

De récentes affaires (Aristophil, Bouvier, Drouot, Wildenstein, faux mobiliers du dix-huitième siècle, etc.) ont entaché la réputation du marché de l'art et entamé la confiance des acheteurs. Pour autant, le secteur bénéficie en France d'une régulation plus contraignante qu'ailleurs (tenue obligatoire du livre de police, règles strictes en matière de transparence et de protection des consommateurs sous l'égide du Conseil des ventes volontaires), d'une formation de qualité des professionnels, d'un haut niveau d'expertise, d'une grande richesse patrimoniale et artistique et d'une excellence reconnue des métiers d'art. La lutte contre le trafic des biens culturels, bien souvent lié au financement des activités terroristes lorsque les objets incriminés proviennent du Moyen-Orient, y est également particulièrement efficace. La vente de biens contrefaits ou issus d'un trafic est le plus souvent évitée. Le ministère de la culture a d'ailleurs récemment renforcé son expertise en la matière, en particulier lors des acquisitions par les musées nationaux. La loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la

création, à l'architecture et au patrimoine a, en outre, complété l'arsenal juridique afférent : instauration de contrôles douaniers systématiques à l'importation, de façon à appliquer plus efficacement la convention de l'Unesco de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, interdiction de circulation et de commerce de biens culturels ayant quitté illicitement un pays concerné par une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, annulation de l'entrée dans le domaine public des biens acquis de bonne foi qui s'avèreraient issus d'un trafic et interdiction d'exposer dans un musée national un bien saisi en douane pour sortie illicite d'un État non membre de l'Union européenne. En 2018, le ministère de la culture a prévu de travailler sur la dématérialisation du livre de police et du registre des biens mobiliers et d'y intégrer des photographies des biens pour améliorer leur identification. Par ailleurs, est toujours en discussion un projet de règlement européen relatif au contrôle des importations de biens culturels.

Pour ce qui concerne le contrôle des exportations, les professionnels estiment trop long le délai d'obtention des certificats. Pour autant, le système préserve efficacement le patrimoine français. Outre que les œuvres présentes depuis moins de cinquante ans sur le territoire national obtiennent automatiquement un certificat, à peine une dizaine de biens, considérés comme des trésors nationaux, se le voient refuser sur un total de 9 000 à 10 000 certificats délivrés chaque année. Il faut maintenir un juste équilibre entre le dynamisme du marché de l'art et la préservation du patrimoine.

**Mme Régine Hatchondo, directrice générale de la création artistique au ministère de la culture.** – Dans les années 1950, la France représentait 60 % du marché de l'art international, dont elle constituait une place forte. Désormais, cette proportion, s'agissant de l'art contemporain, s'établit à 4 %, contre 43 % pour les États-Unis, 21 % pour la Grande-Bretagne et 19 % pour la Chine. Le chiffre d'affaires français atteint 2,8 milliards d'euros, dont 0,5 milliard d'euros pour l'art contemporain, réparti entre les galeries (45 %) et les ventes volontaires (55 %). Ce recul s'explique à la fois par la mondialisation du commerce de l'art, par l'affaiblissement des galeries, dont l'activité devient de moins en moins rentable (à peine 0,5 %), et, surtout, par le déplacement des fortunes, qui pour partie investissent dans l'art pour des raisons spéculatives, vers New York, Hong-Kong, Shanghai ou Pékin. Selon une récente étude de Nathalie Moureau, le niveau croissant des charges pèse sur la rentabilité des galeries. Il est désormais extrêmement coûteux de défendre un artiste à la foire internationale de l'art contemporain (FIAC) ou à Art Basel, ce qui conduit les galeries à limiter les prises de risque, d'autant qu'en France, les relations entre artiste et galerie ne sont pas contractualisées et, partant, ne comprennent aucune obligation de fidélité. Les galeries souffrent enfin de la concurrence des ventes en ligne même si elle demeure, en France, moins agressive que dans les pays anglo-saxons. En conséquence, nous ne disposons, à l'exception notable de Perrotin, d'aucune galerie d'envergure internationale en art contemporain ; beaucoup sont de taille moyenne, fragiles et peu rentables malgré leur dynamisme. Ce constat explique, en partie, le fait que sur les cent premiers artistes contemporains en termes de notoriété ne figurent que sept Français : Marcel Duchamp, Louise Bourgeois, Henri Matisse, François Morellet, Christian Boltanski, Daniel Buren et Pierre Huyghe. Beaucoup sont morts et Pierre Huyghe, le plus jeune, est né en 1962...

**M. André Gattolin.** – Cela en ferait un jeune sénateur !

**M. Philippe Bas, président.** – Notre moyenne d'âge n'est pas si élevée qu'on le prétend... Elle l'est en tout cas moins que celle du panel qui vient de nous être cité !

**Mme Régine Hatchondo.** – Que faire ? Nous mettons en œuvre des mesures de soutien pour renforcer l'écosystème du marché de l'art contemporain. Ainsi, nous avons récemment développé un fonds d'avances remboursables pour les galeries d'art ; le Centre national d'art plastique (CNAP), notre établissement public en charge de l'art contemporain, offre une aide au premier catalogue et aux premières expositions, et des avances remboursables pour la production d'œuvres. Nous soutenons également les foires étrangères à hauteur de 250 000 à 300 000 euros par an – montant que le rapport de Stéphane Travert, en 2016, préconisait d'accroître. Plus largement, le système de la commande publique soutient les musées, à travers le CNAP et les fonds régionaux d'art contemporain (FRAC), qui disposent d'environ 2,8 millions d'euros par an, et permettent l'acquisition d'œuvres d'artistes émergents ou confirmés.

Nous venons de développer, avec la société Emerige, un partenariat public-privé intitulé « Un immeuble, une œuvre », qui encourage les promoteurs immobiliers à commander des œuvres auprès d'artistes labellisés par l'État, ce qui est rassurant pour eux - et ne nous coûte rien. En dix-huit mois, plus d'une centaine d'œuvres ont été commandées. Il y a trois ans, nous avons lancé un appel à projets à l'échelle nationale sur le *Street Art*, qui fait partie des domaines artistiques dont le chiffre d'affaires progresse le plus dans le monde. Nous cherchons à encourager les nouvelles esthétiques d'art contemporain et celles qui sont motrices dans certains pays. Concernant le monde du travail, nous finançons une quinzaine de résidences choisies par des directeurs d'entreprises afin de permettre à leurs salariés de se familiariser avec l'art. Nous venons d'achever un rapport sur les artothèques et souhaitons les inciter à être beaucoup plus présentes, comme dans le monde anglo-saxon, où chaque campus universitaire dispose d'une artothèque, dans laquelle les jeunes peuvent emprunter gratuitement une œuvre d'art. Nous lancerons donc, pour 2018 et 2019, un grand plan de soutien aux artothèques. L'une des plus dynamiques est située dans le Limousin ; une autre est à Caen. Sur leur modèle, nous allons développer des artothèques dans nos campus. Nous proposerons un partenariat à La Poste pour investir les bureaux de poste, et ferons levier sur la commande publique.

Nous nous efforçons de sensibiliser nos institutions, nos musées, nos FRAC : même si ceux-ci doivent rester totalement libres de leur programmation, nous les incitons à rendre plus visible la scène française, ce que les Allemands font très naturellement. Ainsi, lors de la FIAC, quand près de 8 000 professionnels étrangers viennent à Paris, nos musées ne présentent pas toujours des expositions d'artistes français – je veux dire d'artistes vivant en France : il ne s'agit pas de tenir un discours de fermeture protectionniste mais de donner à voir ce que la scène française a créé, y compris dans son accueil de grands artistes étrangers et dans la mixité qui est la sienne.

Nous soutenons le prix Marcel Duchamp de l'association pour la diffusion internationale de l'art français (Adiaf), qui valorise aussi la scène française. Nous avons développé pour la première fois l'an dernier un tout petit fonds, avec le comité des galeries d'art, pour financer les monographies d'artistes ; car c'est souvent autour des monographies que la notoriété se fait. Nous travaillons aussi, avec la Fondation Ricard, sur le développement de la notoriété par les réseaux sociaux à l'international et dans les places fortes de marchés que sont la Chine, Hong-Kong et les États-Unis. Nous publions sur les blogs de personnalités repérés dans les scènes étrangères des traductions de critiques d'art étrangères sur des artistes français.

Je considère aussi qu'il est fondamental de disposer d'un cadre fiscal sûr et rassurant pour les collectionneurs ; sont bienvenues toutes les mesures fiscales qui pourraient

inciter à l'acquisition. Nous devons être très prudents sur le Brexit, qui pourrait faire de l'Angleterre le pays fort de l'Europe si nous ne sommes pas vigilants sur les taxes d'importation et la TVA. Nous sommes préoccupés par la question de l'amortissement des stocks d'acquisition d'œuvres d'art par les galeries. Enfin, nous pensons qu'on aurait pu aller plus loin dans la déduction fiscale, qui est plafonnée à 0,5 % du chiffre d'affaires, lorsque les entreprises acquièrent une œuvre d'un artiste contemporain vivant : on aurait pu aller jusqu'à 1 %.

**M. François Connault, sous-directeur des professions judiciaires et juridiques au ministère de la justice.** – Le thème de cette audition est l'attractivité et la compétitivité juridiques du marché de l'art français. Nous y avons été conviés car nous avons une influence sur ce marché, mais uniquement *via* la régulation des ventes aux enchères, qui ne sont elles-mêmes qu'une des modalités de circulation des œuvres. Inversement, cette régulation des ventes porte sur d'autres domaines que l'art, en particulier les chevaux et les véhicules.

Sous l'impulsion du droit européen, dans un contexte général de mondialisation du marché de l'art et de baisse de l'activité et de l'attractivité du marché de l'art français, les ventes aux enchères publiques ont connu deux réformes de grande ampleur, avec les lois de 2000 et de 2011. L'objectif de ces deux réformes successives a été de conjuguer la sécurité juridique pour l'ensemble des consommateurs – acheteurs et vendeurs – avec l'amélioration de l'attractivité économique en dynamisant et en rendant plus attractif le marché des ventes volontaires aux enchères publiques.

La loi du 10 juillet 2000 a mis fin au monopole des commissaires-priseurs en établissant une distinction entre les ventes judiciaires – prescrites par la loi ou par une décision de justice – qui relèvent désormais exclusivement des officiers publics et ministériels que sont les commissaires-priseurs judiciaires, et les ventes volontaires, ouvertes à toute personne dûment qualifiée, commissaire-priseur judiciaire ou autre. Pour favoriser la concurrence et participer à ces ventes volontaires ont été créées des sociétés de ventes volontaires, qui étaient soumises à l'agrément et au contrôle disciplinaire du Conseil des ventes volontaires (CVV), ainsi qu'à certaines conditions d'accès et d'exercice prévues par la loi.

La loi du 20 juillet 2011 est allée plus loin : elle a procédé à un assouplissement de l'encadrement de l'activité, en prévoyant notamment la faculté pour les sociétés de ventes volontaires devenues des opérateurs de ventes volontaires d'exercer sous la forme juridique de leur choix et en substituant à l'agrément préalable par le CVV une simple déclaration auprès de celui-ci. Elle a étendu le champ des activités des opérateurs, tant dans le domaine des ventes, désormais ouvertes, que dans tout autre domaine complémentaire : stockage, transport, édition... Elle a enfin diversifié les modes d'intervention, avec la faculté de recourir aux ventes de gré à gré.

La succession de ces deux réformes d'envergure montre que, depuis une quinzaine d'années, le législateur a donné aux professionnels tous les outils juridiques pour défendre leur position sur un marché de l'art de plus en plus mondialisé et concurrentiel.

D'autres assouplissements ont été effectués : libéralisation des frais de vente volontaire, qu'ils soient à la charge de l'acheteur ou du vendeur, autorisation de la technique du prix garanti, autorisation de consentir au vendeur une avance sur le prix d'acquisition du bien, autorisation sous conditions de la vente de gré à gré de biens déclarés non adjugés, responsabilisation poussée des commissaires-priseurs judiciaires et des experts, et réduction de la durée de prescription des demandes, qui est passée de 30 ans à 10 ans.

La place de Paris, après une phase de déclin, semble reprendre des couleurs sous l'effet de divers éléments qui ont été mis en relief par le rapport d'information de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, dit rapport Herbillon, de novembre 2016. D'autres indicateurs montrent que le marché reste concentré entre quelques grandes maisons qui, à elles seules, ont une activité supérieure à celle des quelque 400 autres maisons de ventes françaises – ce qui traduit une concentration sans doute insuffisante des opérateurs, sans parler des galeristes. Les conclusions du rapport Herbillon sont claires : la déstructuration de l'offre par éclatement entre de très nombreux opérateurs et l'internationalisation de la demande, avec le déplacement des fortunes vers la Chine et les pays anglo-saxons, ainsi que les règles de fiscalité, sont les principaux facteurs explicatifs du recul de la position de la France.

Nous restons cependant attentifs aux éventuels freins juridiques qui pourraient subsister dans la réglementation actuelle, même si jusqu'à présent nous n'avons pas été sensibilisés à l'existence de telles difficultés. Nous avons des échanges réguliers et constructifs avec le CVV ainsi qu'avec certains syndicats, comme le Symev. Ce syndicat nous a transmis des propositions. La réglementation des ventes volontaires ne semble pas être considérée par les professionnels comme un frein au développement du marché de l'art, bien au contraire. Ceux-ci y voient en effet un gage de qualité des prestations des opérateurs de ventes volontaires qui offrent, grâce à cet encadrement, une formation, une déontologie, une discipline, des assurances professionnelles, des garanties financières de représentation des fonds, ce qui constitue un avantage compétitif qui doit être mis en avant au niveau international. Les professionnels n'ont pas non plus fait part de difficultés ou de souhaits particulier sur les modes d'exercice auxquels ils pourraient recourir. Certains souhaitent l'extension du champ d'application des ventes volontaires aux biens incorporels. Cette piste nécessite une expertise complémentaire par la chancellerie.

Les principales critiques que les professionnels ont formulées avaient trait au fonctionnement du CVV, sans que son existence soit contestée. L'idée était plutôt de réclamer une modification de sa composition, de manière à en faire une autorité d'autorégulation qui serait composée uniquement de professionnels ; la présence d'un commissaire du Gouvernement resterait bienvenue afin d'éviter l'impression d'entre-soi. Des réflexions sont en cours sur cette question ancienne.

Certaines critiques portaient aussi sur le montant des cotisations affectées au CVV mais, celui-ci étant conscient de ce que la bonne santé de certaines maisons avait contribué à ce que les cotisations qui étaient assises sur leur activité génèrent des fonds propres et des réserves importants, nous avons pris un arrêté qui a réduit pour les trois années à venir le taux de ces cotisations, ce qui va conduire à solliciter les réserves du CVV.

**Mme Catherine Chadelat, présidente du Conseil des ventes volontaires.** – Je précise que l'initiative de la baisse des cotisations est venue du CVV : nous avons conscience que les petites structures de province sont dans une situation difficile.

Les deux maîtres mots sont libéralisation et régulation. Ils ne s'opposent absolument pas. Nous sommes dans un marché libéralisé, c'est-à-dire qu'en France on peut faire très exactement son métier de commissaire-priseur comme un *auctioneer* à New York ou à Londres : pas de barrière à l'entrée, honoraires libres, toutes les techniques sont possibles, y compris les plus spéculatives.

Il n'y a donc aucun frein lié à l'encadrement législatif. Il y a des freins, mais administratifs.

Nous sommes dans un marché décloisonné, c'est-à-dire que chacun peut exercer des activités complémentaires : un commissaire-priseur peut avoir une galerie, un antiquaire peut être opérateur de vente. Ce marché a intégré la mondialisation : la clientèle, surtout dans les ventes de prestige, est essentiellement une clientèle étrangère. Les étrangers effectuent plus de 75 % des achats chez Sotheby's, Christie's ou Artcurial. Le marché a fait sa révolution numérique de l'Internet, puisque 80 % des commissaires-priseurs utilisent cet instrument de travail. La forme juridique des acteurs varie entre grosse structure, société anonyme et exercice individuel. Enfin, le marché a compris que, pour progresser, il faut se concentrer : les vingt plus grosses sociétés représentent presque 70 % du marché des ventes aux enchères.

Dans ce marché libéralisé, nous intervenons comme autorité de régulation. Nous vérifions que cette technique très particulière que constitue la vente aux enchères fonctionne bien. C'est une opération à trois personnages où l'intermédiaire, le commissaire-priseur, a un rôle un peu schizophrénique, puisqu'il doit défendre les intérêts du vendeur et, en même temps, être l'arbitre d'un panel d'adjudicataires possibles. Il lui faut donc une déontologie propre.

Aussi nous faut-il vérifier les mécanismes, dans l'intérêt public, puisqu'une vente publique est un baromètre de prix. Le consommateur doit s'y retrouver, qu'il s'agisse du vendeur, mais aussi des acheteurs, qui sont très demandeurs, notamment dans les ventes électroniques – et je regrette que la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), avec qui nous dialoguons régulièrement sur le contrôle des ventes électroniques, ne soit pas présente ce matin.

Nous travaillons en dialogue avec la profession, sans antagonisme. D'abord, la profession est représentée dans le conseil des ventes volontaires, qui compte six membres professionnels. Pas une recommandation n'est rédigée sans l'avis des professionnels. Et ceux-ci sont partie prenante à la formation.

Nous devons assumer les dangers que comporte le marché de l'art, qui est le troisième marché mondial en termes de blanchiment. Nous sommes le correspondant Tracfin sur la question, nous intervenons régulièrement avec l'Office central de lutte contre le trafic des biens culturels (OCBC) – mais ce n'est pas notre rôle de détecter les faux.

Nous sommes surtout le correspondant de l'Unesco. J'avertis régulièrement les pays qui sont en danger que nous pouvons, et jusqu'au dernier moment, suspendre une vente, si on nous apporte la preuve qu'un bien a été volé. Pour tout cela, l'autorégulation ne suffit pas.

Le marché français ne se porte pas si mal que ça : il progresse depuis dix ans, et a enregistré en 2017 une croissance de 5,7 %, soit plus qu'en 2016. Certes, l'art contemporain ne progresse pas aussi vite chez nous, alors que c'est lui qui fait le marché mondial. Ne rêvons pas : nous ne reviendrons pas aux années 1950, quand Paris était la première place de marché mondiale. Mais nous pouvons améliorer les choses, en attirant plus encore de clientèle étrangère.

Avec l'amendement « Artcurial » à la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, le Sénat avait souhaité favoriser la relocalisation des

ventes en France en obligeant le propriétaire qui vendrait son bien dans l'année qui suit la délivrance d'un certificat d'exportation à réaliser la vente en France. Cette idée n'avait pas été retenue. En-deçà de la normativité, il y a plusieurs mesures à prendre. Et d'abord, le Brexit doit être l'occasion pour les pouvoirs publics de monter en première ligne à Bruxelles. En effet, le marché des enchères n'existe que dans deux pays en Europe : le Royaume-Uni et la France. Avec le Brexit, la France reste seule. Si elle ne joue pas à Bruxelles le jeu d'un marché porteur, ne nous faisons pas d'illusions : le droit de suite, la taxe à l'importation, tout sautera.

Or les ventes aux enchères ne sont pas identifiées comme telles à Bruxelles, où elles sont purement et simplement assimilées au droit de la consommation. Résultat : les directives sur les ventes électroniques aux enchères introduisent un droit de rétractation, ce qui est absurde ! Heureusement, le législateur français n'a pas transposé telle quelle cette disposition dans la loi « Hamon ». Mais nous n'avons pas de correspondant attitré officiel et nous ne parvenons pas à nouer le dialogue sur ce point. Quant au recel, nous avons un énorme problème puisque c'est une infraction continue en France : vous prenez le Thalys, c'est une infraction instantanée et trois ans après, vous ressortez les marchandises !

La multiplicité des interlocuteurs – Bercy, la Culture, l'Intérieur... – et l'empilement des lois – sept régimes différents pour l'ivoire ! – constituent de sérieux obstacles, surtout pour les plus petites structures. Il y a des interlocuteurs uniques, comme la Maison des artistes, et nous avons réussi à passer un accord amiable sur les droits de reproduction. Il faut simplifier, accélérer, rendre plus efficace, notamment grâce au droit souple – et là, la profession a un rôle à jouer. Nous avons déjà édité deux guides pratiques. La médiation fonctionne bien : pour plus de 300 réclamations par an, nous avons sept ou huit sanctions disciplinaires. Hélas, les professionnels ne veulent pas se regrouper. Drouot réalise un chiffre d'affaires de 300 millions d'euros mais avec 74 sociétés de ventes ; Christie's, de 200 millions d'euros ; Sotheby's, de 150 millions d'euros. S'ils s'alliaient, Drouot serait devant ! Mais cette profession est très individualiste. Or il lui faudrait se concentrer autour d'un soutien financier conséquent.

**M. Gilles Andréani, président de l'Observatoire du marché de l'art et du mouvement des biens culturels.** – L'Observatoire n'a aucune existence légale ou réglementaire, c'est une réunion mensuelle informelle entre les représentants des principaux organismes collectifs du marché de l'art – galeristes, commissaires-priseurs, experts – et les représentants des administrations principalement culturelles, mais également de l'Office central de lutte contre le trafic de biens culturels (OCBC) et des douanes. Il a été créé au moment de la libéralisation du marché de l'art sous l'effet du marché unique, en 1992-1993, et il avait pour objectif de s'assurer que cette libéralisation ne se traduisait pas par une hémorragie des biens culturels français. Depuis la Révolution française, on vide les châteaux et les greniers et c'est l'un des grands ressorts du marché de l'art. On craignait que le phénomène ne s'aggrave à l'occasion de cette libéralisation.

En effet, le marché de l'art en France est un marché de sortie : on sort des biens. Les statistiques n'incluent pas les transactions intra-européennes mais on pense que le rapport est de trois sorties pour une entrée. À l'inverse, les trois quarts des achats supérieurs à 50 000 euros sont le fait d'acheteurs étrangers. Et n'entrent en France pour y être vendus que de très rares objets ou collections représentant environ 5 % du total.

Le marché de l'art est polarisé : sa dimension financière lui est conférée par les œuvres multimillionnaires, qui font l'objet d'une compétition féroce auprès des vendeurs, qui ont la clé de ce marché. Où vont-ils pour vendre ces œuvres ? Mis à part le marché chinois,

qui est un sujet en lui-même, ils vont à New York : la position dominante du marché new-yorkais s'est affirmée sous l'effet de la globalisation. En 2017, il y a eu 50 enchères millionnaires en euros en France et à peu près autant d'enchères supérieures à 50 millions d'euros à New York.

En somme, il y a deux marchés. D'une part, un marché de l'objet exceptionnel, hors norme, qui s'évalue en dizaines de millions de dollars ou d'euros ; ce marché-là est un marché en soi, qui a sa place dans les galeries, dans les grandes foires et dans les ventes aux enchères, principalement new-yorkaises. La France ne fait pas partie de ce jeu-là et, à ma connaissance, ne connaît pas d'enchères à 50 millions d'euros. Ce marché transite par Sotheby's et Christie's, autour d'un réseau de très gros acheteurs, de fondations, de musées internationaux – souvent américains – et de prescripteurs.

D'autre part, la France est un marché qui se porte bien dans sa catégorie, parce qu'il est soutenu par une classe d'amateurs tout à fait importante : des acheteurs, des fondations, qui acquièrent en général de l'art contemporain, par un intérêt public pour l'art – dont notre réunion même témoigne – et parce que des maisons de ventes ont su développer des niches dans le marché international, où la France est reconnue.

Après cinq ans, ma conclusion est que les facteurs juridiques, qu'ils soient fiscaux ou qu'ils tiennent à la régulation du marché, ne sont décisifs ni dans un sens, ni dans l'autre, pour expliquer la situation de la France. Des améliorations à la marge peuvent être faites. Le rapport de MM. Herbillon et Travert en avait dressé la liste. En ce qui concerne les fondamentaux, à la fois fiscaux et juridiques, du marché de l'art français, les facteurs défavorables sont largement équilibrés par les facteurs favorables.

Parmi ces derniers, notre régime de mécénat et notre régime juridique de création et de surveillance des fondations comptent parmi les plus libéraux au monde et contribuent à l'enrichissement de notre patrimoine artistique et des collections des musées, puisque les fondations qui recourent à ces facilités juridiques et à ce mécénat constituent des collections qui finiront bien un jour dans les collections publiques – après avoir animé le marché de l'art. Deuxième atout : le régime des plus-values en ce qui concerne les ventes d'objets est extrêmement favorable, plus encore que le régime américain. Le régime de la TVA en marge pour les galeries et les antiquaires est également un régime favorable sur le plan fiscal.

Deux régimes sont moins avantageux, mais nous les partageons avec l'Union européenne : la TVA à l'importation et le droit de suite. Le droit de suite ne me paraît pas un handicap très significatif pour le marché français. Quant à la TVA à l'importation, en tant que citoyen, je ne la comprends pas : il me semble que c'est plutôt une bonne chose que d'importer des œuvres d'art !

Y a-t-il des régimes qui nous singularisent ? Le régime des ventes publiques me paraît neutre du point de vue de l'attractivité. Le CVV, dont je suis membre, fait bien son travail. Le régime de responsabilité et le régime relatif à l'authenticité des œuvres et aux possibilités d'action de recours contre le vendeur sont en France plus rigoureux que dans un certain nombre de pays étrangers. Est-ce un inconvénient ou un avantage ? Le vendeur ou l'acheteur sont mieux sécurisés en France du point de vue juridique, parce que la prescription est plus longue, en tout cas pour les galeries, et que la jurisprudence française est plus exigeante sur l'authenticité. Inversement, l'action en nullité pour erreur sur la substance peut faire peser une ombre sur des transactions parfois anciennes et donc nuire à la sécurité de la transaction au cas où une œuvre changerait d'attribution.

Les régimes de protection en termes d'importation et d'exportation ne sont ni particulièrement sévères ni handicapants pour le marché de l'art français. Le dispositif des trésors nationaux, rarement utilisé, est coûteux pour la collectivité puisqu'il la met devant le dilemme d'avoir soit à acheter, soit à laisser partir l'objet dans un certain délai. Il n'est pas à la mesure de l'exode d'œuvres importantes de notre pays.

Bref, les limitations du marché français dans son exposition mondiale ne tiennent pas à des facteurs principalement législatifs ou fiscaux.

**M. Alain Schmitz.** – Vous nous avez informés et, pour ma part, je suis convaincu. Madame la présidente du CVV, j'ai été très séduit par votre plaidoyer *pro domo*. Le président du Synev considère, lui, que cette structure unique en Europe et dans le monde était à la charge du marché et risquait, dans un souci de sécurisation bien compréhensible, d'hypothéquer sa nécessaire libéralisation. Or le marché est mondial et, par conséquent, il nous faut à la fois sécuriser entièrement les acheteurs et fluidifier la circulation des objets mis en vente. Comment articuler libéralisation et sécurisation ? Si la maison Artcurial a occupé une place importante en France et notamment sur la place de Paris, c'est qu'elle était assise sur les capitaux de la famille Dassault.

Comment vivez-vous le caractère exceptionnel du CVV ?

**M. François Bonhomme.** – Je me réjouis que M. Andréani nous dise que le problème n'est ni fiscal ni juridique. Je pense à la création : vous avez énuméré vos actions de soutien. Mais vous avez cité Bourgeois, Duchamp, Matisse, Buren... Tous sont nés avant 1945 ! Cela donne la mesure du déclasserement de la création française, qui semble vivre sous des références un peu écrasantes. La politique d'achat des FRAC – et même des musées nationaux – serait un sujet à part entière. Les musées français, par exemple, ont raté un artiste aussi essentiel que Lucian Freud, quand les Anglo-saxons ne s'y sont pas trompés. Le marché des ventes volontaires s'est peut-être redressé de 5 % en 2017 mais, depuis cinquante ans, il connaît un déclasserement régulier et continu. C'est dire la difficulté de la tâche qui nous attend, si nous voulons relever le marché de l'art et les artistes français.

**M. Olivier Paccaud.** – Nous n'avons pas parlé de la démocratisation de l'art, non plus que de l'éducation artistique. Le rapport de Jean-Pierre Placade insistait sur la nécessité d'encourager la présence d'artistes dans les établissements scolaires. En effet, les artistes de demain, les collectionneurs de demain, ce sont les élèves d'aujourd'hui.

Vice-président de mon département, en charge de l'éducation et de la jeunesse, j'ai fait transformer dans de très nombreux collèges des salles vides en galeries d'exposition. Nous avons une convention avec la DRAC de Picardie et les crédits liés à cette convention n'étaient guère utilisés. J'ai souhaité en orienter une partie vers l'aménagement de ces salles afin qu'elles soient ouvertes, pas seulement en temps scolaire, et que la population puisse y venir. Je me suis heurté, à mon grand étonnement, à un refus. Pourtant, n'y a-t-il pas là quelque chose à jouer ?

**M. Jean-Pierre Leleux.** – L'introduction du concept de fonds de dotation par la loi de modernisation de l'économie en 2008 a-t-elle eu un effet ? Les fonds de dotation sont-ils devenus un levier ? À défaut, que faire pour qu'ils le deviennent ?

**Mme Catherine Chadelat.** – Il n'y pas antinomie mais complémentarité entre sécurisation et libéralisation. La publicité de la vente diffère du marché de gré à gré, où l'on

utilise la technique classique du contrat de vente ; pour donner confiance à des acheteurs potentiels, il faut d'une part de l'autorégulation mais aussi un regard extérieur, voire plusieurs regards extérieurs, à condition que chacun soit dans son rôle. Par exemple, en cas de difficultés sur la distinction entre le marché des enchères électroniques régulées et non régulées, c'est l'administration qui doit intervenir.

Si le CVV a été créé en 2000, c'est parce que nous partions d'un statut d'officier public et ministériel pour passer au statut de commerçant, comme dans les pays anglo-saxons – alors qu'un commissaire-priseur n'est pas un commerçant, c'est un intermédiaire. Cela a paru au législateur un grand écart difficile à assumer. Une autre manière d'agir est la manière anglo-saxonne, plus brutale : lorsqu'une maison a des problèmes, elle essaye de les régler en son sein ; si on le sait un peu trop, c'est l'élimination du marché.

Depuis 2000 nous contrôlons l'activité maison par maison : nos chiffres sur la progression du marché montrent une croissance constante depuis dix ans – même si la situation n'a rien à voir avec les années 1950, en effet. Mais l'écart se creuse entre les dix ou vingt plus gros et les plus petits intervenants.

**Mme Régine Hatchondo.** – La politique d'acquisition est évidemment la cible de nombreuses critiques. On entend souvent que la France, héritière de Duchamp, a développé des acquisitions et des expositions valorisant l'art conceptuel au détriment de l'art pictural. Dans un marché qui devient très spéculatif, l'art pictural est plus facile à acquérir. En effet, Jean Clair dénonce cette tendance. Mais les commissions d'acquisition sont très ouvertes : experts aux profils variés, critiques d'art, directeurs d'institution, directeurs de musée, artistes eux-mêmes...

**M. François Bonhomme.** – Artistes ? En politique, on parlerait de conflit d'intérêts...

**Mme Régine Hatchondo.** – Il faut laisser les spécialistes d'art entre eux, sous la vigilance de la tutelle, dont l'exercice porte plus sur la ligne éditoriale que sur le choix des œuvres. Il est bien difficile d'inventer un système parfait de sélection...

Je vais interroger la DRAC de Picardie, car j'estime qu'il faut pouvoir jouer de la souplesse des lignes budgétaires, surtout lorsqu'elles ne sont pas entièrement consommées ! Votre idée de transformer des salles d'écoles en galeries rejoint notre projet d'artothèques, dont la finalité est de permettre à tous de vivre au milieu d'œuvres d'art. En Belgique, il y a de nombreux petits collectionneurs, qui aiment acquérir pour de petits montants des œuvres d'artistes belges qu'ils exposent chez eux. En France, nous avons plutôt de très gros collectionneurs, qui ont de très grosses fondations – grâce au mécénat. L'un de nos groupes de travail réfléchit à ce sujet de l'art au quotidien.

**Mme Marie-Christine Labourdette.** – Les commissions d'acquisition des musées fonctionnent comme des processus collégiaux à plusieurs niveaux. Seul, on se trompe ; à plusieurs, aussi, mais peut-être moins. Le Musée national d'art moderne est en charge de la veille – avec le CNAP, qui se spécialise sur le marché de l'art contemporain. Ils disposent de commissions d'acquisition extrêmement structurées et collégiales, qui veillent à tracer le maximum de piste dans l'art contemporain, tout en préservant le foisonnement, voire l'éclectisme, qui caractérisent la création.

Le CNAP, les FRAC et le musée national d'art moderne, sans se répartir le marché, essaient de développer chacun des axes de travail culturel et scientifique qui soient complémentaires et permettent d'éviter de reproduire le drame qu'a été le fait d'avoir raté les impressionnistes, ou Lucian Freud – mais ce dernier renvoie à un mode de regard que le marché de l'art français n'avait pas à ce moment-là...

Les fonds de dotation sont liés à la gestion de sommes très importantes permettant de se projeter dans un autre usage culturel – ainsi, celui du Louvre a recueilli des fonds du Louvre Abu Dhabi pour les gérer en faveur des fonds français, notamment à Liévin. Ce sont souvent des outils de gestion de fortune plus que des instruments de projection d'une politique culturelle ou d'intervention sur le marché de l'art.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Merci.

*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 12 h 45.*



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

**Mercredi 21 février 2018**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Audition de M. Jean-Benoît Albertini, commissaire général à l'égalité des territoires**

**M. Hervé Maurey, président.** – Monsieur le commissaire général, mes chers collègues, nous allons tout d'abord entendre M. Jean-Benoît Albertini, commissaire général à l'égalité des territoires (CGET) avant notre collègue Marta de Cidrac, qui nous présentera la proposition de loi de Patrick Chaize visant à sécuriser et à accélérer les investissements dans les réseaux très haut-débit, au service de l'aménagement numérique du territoire.

Monsieur le commissaire général, nous sommes très heureux de vous accueillir dans notre assemblée qui est particulièrement sensible aux questions d'aménagement du territoire. Vous exercez cette fonction depuis le mois de septembre mais votre parcours professionnel témoigne à la fois de votre compétence et de votre intérêt dans ce domaine, puisque vous avez été conseiller en charge de l'aménagement du territoire auprès du Premier Ministre Jean-Pierre Raffarin, directeur de cabinet du secrétaire d'État en charge de l'aménagement du territoire, adjoint au délégué de la DATAR, directeur du cabinet du ministre de la cohésion des territoires, Richard Ferrand puis Jacques Mézard et préfet de Vendée, avant d'être nommé à ce poste..

Le CGET, créé en 2014, nous paraît relativement en retrait par rapport à la DATAR. J'ai d'ailleurs remis, avec mon collègue Louis-Jean de Nicolaÿ, un rapport intitulé « Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité », l'urgence à agir que nous évoquions contrastant avec la vision de votre prédécesseur qui se considérait davantage comme un facilitateur que comme un acteur. On avait d'ailleurs l'impression que le CGET était un spectateur. Comment va-t-il évoluer ? Son rattachement au ministre de la cohésion des territoires, et non plus au Premier ministre, n'induit-il pas une perte de la transversalité de ses actions, pourtant nécessaire pour apporter des réponses aux difficultés que connaissent les territoires ? Où en est la création de la nouvelle agence nationale des territoires annoncée par le Président de la République ? Quelle sera la place du CGET par rapport à elle ? Vous avez la parole pour nous éclairer sur le rôle du CGET et ses perspectives.

**M. Jean-Benoît Albertini, commissaire général à l'égalité des territoires.** – Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, je suis particulièrement heureux de m'exprimer devant vous, *a fortiori* pour vous éclairer sur les missions du CGET, en ayant en tête le fait que nous n'avons sans doute pas su rendre suffisamment accessible et de manière efficace l'information nous concernant. Le CGET, dont la vocation est transversale et le fonctionnement interministériel, embrasse des échelles territoriales plus diverses que celles qui relevaient de la compétence de la DATAR. C'est dans cet esprit que je vous ai apporté quelques documentations sur des initiatives récentes, comme le plan « action cœur de ville » ainsi qu'une présentation de notre organisation qui s'inscrit dans la continuité de la DATAR. Le CGET est également le dépositaire des compétences et des missions de la délégation

interministérielle à la ville et de l'agence pour l'inclusion sociale et l'égalité des chances pour ce qui concerne la politique de la ville, conformément à ce que le Président de la République a précisé, dans son discours prononcé à Roubaix-Tourcoing, le 14 novembre dernier.

Le CGET, qui relève formellement du ministre de la cohésion des territoires, emploie 300 agents regroupés, depuis octobre dernier, dans le bâtiment, situé 20, avenue de Ségur, qui rassemble les services du Premier ministre. Nous étions auparavant à Saint-Denis et cette nouvelle localisation permet d'être en contact au quotidien avec d'autres partenaires, comme France Stratégie, avec lequel le CGET coproduit un certain nombre d'études, comme récemment celle sur les liens entre les métropoles et leurs territoires avoisinants.

À la fois récent et riche de l'héritage de ses prédécesseurs, le CGET, tel qu'en dispose son décret fondateur, est un organe interministériel ; le changement de notre rattachement administratif, impliquant le changement du comptable-référent pour la gestion de nos effectifs et de nos crédits, ne remet nullement en cause cette dimension. Pour preuve, sont toujours rattachées au CGET la délégation interministérielle au renouveau du Bassin du Nord-Pas-de-Calais créée par le précédent gouvernement, la délégation interministérielle pour l'aménagement logistique de l'Axe Saône-Rhône-Méditerranée ainsi que la délégation interministérielle pour le développement de la vallée de la Seine. Les caractéristiques de ces projets nécessitent de faire le lien avec les collectivités territoriales et la diversité des départements ministériels directement concernés. Le CGET entretient une relation privilégiée avec les échelons déconcentrés de l'État et les SGAR (Secrétaire général aux affaires régionales), dont il est mensuellement chargé d'animer le réseau conformément à un décret de 2014. Enfin, dans la continuité des missions qui préexistaient, le CGET est attaché au partenariat avec les collectivités territoriales, comme en témoigne son usage du lien contractuel, qui permet d'instaurer une relation équilibrée et confiante. Cette dimension participe ainsi à cette responsabilité partagée, évoquée par le Président de la République comme la source du nouveau « pacte girondin », à l'occasion de la dernière conférence nationale des territoires qui s'est tenue, ici même, en juillet 2017.

L'attachement à ces valeurs et notre rôle de support des initiatives, pour le compte du Gouvernement et du ministre de la cohésion des territoires, n'empêche pas le CGET, éclairé notamment par les rapports de votre commission, de s'inscrire dans une approche de critique constructive sur les outils de l'organisation territoriale de la République, qui doivent évoluer. En effet, l'organisation de la République est désormais décentralisée et cette évolution, obtenue au terme de trente-cinq années de décentralisation, implique le renouvellement de nos pratiques et de nos initiatives. L'empilement des procédures contractuelles – avec *a minima* 1 200 contrats territoriaux en vigueur aujourd'hui – nuit à la lisibilité, à l'identification des responsabilités et à l'efficacité de l'action publique en matière d'aménagement du territoire. Si chaque génération de contrats (contrats de ruralité, CPER, contrats de ville, contrats de bassin, contrats de revitalisation) répondait, en soi, à un objectif spécifique, la multiplication des périmètres d'intervention et des déclinaisons territoriales empêche désormais l'adaptation aux réalités territoriales et le suivi effectif des programmes d'action.

Dans ce cadre décentralisé, le CGET entend accompagner l'initiative des acteurs et non se substituer à eux. C'est là un changement avec le rôle de la DATAR dans laquelle l'État était davantage prescripteur que coopérateur. Pour autant, le CGET peut également piloter des dispositifs d'envergure nationale qui sont proposés aux collectivités territoriales, comme le programme « action cœur de ville », qui s'adresse aux villes moyennes. Bien que la DATAR soit intervenue par le passé dans les villes moyennes avec des programmes

d'intervention spécifiques, il manquait jusqu'à présent une initiative d'envergure nationale pour rétablir les équilibres compromis dans l'animation de ce réseau de villes moyennes, si important pour le maillage territorial et la cohérence du territoire national. Cette initiative est d'actualité : l'appel à candidatures à ce programme vient d'être clos et d'ici la mi-mars, le ministre de la cohésion des territoires, appuyé par le comité de pilotage national, fera connaître la liste des villes lauréates du premier contingent qui débutera cette année. Parmi ces initiatives nationales, il faut également citer la deuxième vague du déploiement de maisons de services au public ou encore le plan téléphonie mobile et très haut débit pour lequel 5.000 nouveaux pylônes, dont 600 en 2018, seront installés pour couvrir les zones blanches et grises du territoire national. Je crois que vous avez pu, à cet égard, entendre le Secrétaire d'Etat auprès du ministre qui vous a présenté ces points.

Je pense aussi à l'animation de la politique de la ville : le CGET, par sa tutelle sur l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), anime également la politique de la ville. Il contribue actuellement, en appui aux préfets de régions et de départements, à la préparation des contrats de ville, qui seront révisés en 2018. Enfin, le CGET continue à porter les zones de revitalisation rurale ou la prime d'aménagement du territoire, qui soutient l'installation d'entreprises dans les zones fragiles de nos territoires.

Trois actions-clés permettent de résumer les orientations du CGET, telles qu'elles ont été fixées par la feuille de route gouvernementale : d'abord, accompagner des territoires dans leur projet, à leurs côtés et non à leur place. Ensuite, favoriser les coopérations entre les différentes échelles territoriales, en réaction contre un discours réducteur opposant les territoires entre eux. Ainsi, certaines métropoles mettent en œuvre une forme très inventive de coopération sur une diversité de thématiques avec leurs territoires voisins, à travers les contrats de réciprocité, dispositif expérimental, qui lient désormais la Métropole de Brest avec l'ensemble du pays de Brest ou encore la Métropole de Toulouse avec les pays de l'Est du Gers. Le CGET soutient ces démarches qui permettent de sortir d'un discours de fracture et de rupture en matière d'aménagement du territoire. Troisième action-clé enfin : la coconstruction des politiques publiques, dans un contexte où les collectivités territoriales réclament de l'État la prise en compte de leurs compétences et l'accompagnement de leurs initiatives. Le CGET, comme instrument de la politique gouvernementale, doit répondre à l'expression des besoins des collectivités d'un travail commun, sans pour autant occuper une position tutélaire, comme cela a pu être le cas, avec la DATAR.

Parmi les récents travaux du CGET, le baromètre de la cohésion des territoires, annoncé lors de la conférence nationale des territoires de Cahors, est une tentative pour qualifier la cohésion territoriale au niveau national à travers différents paramètres, comme le fait également l'Union européenne. En outre, cette initiative devrait être renforcée par la publication d'un rapport sur la cohésion des territoires, qui devrait constater à la fois la convergence des dynamiques régionales et l'accroissement des disparités au niveau infrarégional, comme dans le grand quart Centre-Nord-Est de la France, où la concentration des facteurs de fragilité justifie des interventions publiques spécifiques.

La feuille de route de la politique de la ville, quarante ans après son lancement, doit évoluer. Les travaux de Jean-Louis Borloo devraient alimenter le prochain comité interministériel des villes prévu en avril prochain. En outre, le CGET assure la coordination nationale, en lien avec l'Union européenne et Régions de France, de la nouvelle génération des fonds européens accordés à partir de 2020. Ces programmes sont attendus par les territoires.

Le CGET prépare de nouveaux dispositifs opérationnels destinés à soutenir les territoires fragiles signalés dans le baromètre. Ainsi, les départements de la Nièvre et de la Creuse, les bassins miniers du Nord-Pas-de-Calais sont confrontés à des difficultés relativement anciennes ; le CGET y intervenant en appui des autres structures de l'État.

Enfin, la création de l'agence nationale de cohésion des territoires doit permettre de soutenir les territoires : elle répond aux besoins d'ingénierie nécessaires à la réussite des projets de développement local, qu'il s'agisse d'accompagner la réalisation des programmes de l'État, comme le plan « villes moyennes » ou encore de soutenir les collectivités partenaires. Une mission de préfiguration devrait ainsi préciser les détails du fonctionnement de cette nouvelle agence.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je vous remercie, Monsieur le commissaire général, de votre intervention et laisse la parole à nos collègues, en commençant par Louis-Jean de Nicolaÿ, qui est à la fois le rapporteur pour avis de la mission budgétaire « cohésion des territoires » et le co-auteur d'un excellent rapport sur cette question.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Merci de cette excellente introduction. On se demande vraiment si la création d'une nouvelle agence est nécessaire vu ce que fait le CGET à l'heure actuelle. À vous entendre, tout va plutôt bien dans nos territoires avec les différents dispositifs existants. Changer un nom est parfois plus simple et clair, d'autant qu'on a parfois du mal aujourd'hui à voir comment s'articulent les programmes entre eux.

Nous sommes nombreux à représenter les territoires ruraux qui connaissent plusieurs fractures : numérique, médicale ou encore scolaire. Cela montre combien il est difficile de parler d'uniformité du territoire. Des politiques ciblées, qui se font pour le moment attendre, sont nécessaires pour réduire les fractures et soutenir le milieu rural. Les actions « cœur de ville », qui s'adressent aux villes de plus de 10 000 habitants, vont nécessairement laisser de côté 33 000 communes !

Deux autres questions : quel est l'avenir des pôles de compétitivité que nous avons évoqués ensemble lors de la préparation du budget ? Ont-ils vocation à être transférés aux régions ou peuvent-ils demeurer autonomes ? Par ailleurs, quel est l'avenir des zones de revitalisation rurale, qui sont aujourd'hui des zones fiscales mais ne disposent pas de soutien particulier en plus ? Enfin, la taxe sur le pétrole va rapporter douze milliards d'euros dans quelques années. Comment cette manne pourrait-elle aider les communes rurales dans leur transition énergétique et dans la rénovation de l'habitat ?

**M. Claude Bérit-Débat.** – D'abord je souhaiterais savoir où en sont les zones de revitalisation rurale (ZRR). Ensuite, s'agissant du programme « actions cœur de ville », de nombreuses villes moyennes, autour de 30 000 habitants, sont candidates. Selon quels critères leur sélection va-t-elle s'effectuer ?

**M. Gérard Cornu.** – Effectivement, l'aménagement du territoire est essentiel pour nous, au Sénat, qui représentons les territoires. Nos concitoyens ont l'impression d'une réelle fracture territoriale entre, d'une part, Paris et les métropoles régionales, et le reste du territoire. Outre les problèmes que vient de rappeler mon collègue Louis-Jean de Nicolaÿ, un problème de mentalité se pose : la province apparaît lointaine, pour les autorités technocratiques qui ont une vision très « parisienne », comme en témoignent les propositions de fermeture des lignes ferroviaires secondaires du rapport de Jean-Cyril Spinetta. Tous ces travers nourrissent le sentiment d'abandon des territoires ! Le CGET a un travail considérable

devant lui, car le constat qu'hormis Paris et les grandes métropoles, le reste de la France importe peu est ancré fortement dans les esprits. Le Sénat est devenu le seul défenseur des territoires, alors que la composition de l'Assemblée nationale, à la suite de son dernier renouvellement, est devenue plus urbaine.

**M. Hervé Maurey, président.** - Nous devrions entendre prochainement M. Jean-Cyril Spinetta, qui ne partage sans doute pas la même vision de l'aménagement du territoire que celle de notre commission.

**M. Rémy Pointereau.** - On peut être nostalgique de la vision de la DATAR qui donnait de réelles perspectives de long terme à nos territoires et de l'espoir, notamment en matière d'infrastructures. L'action « cœur de ville » part sans doute d'un bon sentiment, mais va se limiter à une vingtaine de bénéficiaires, alors que 600 villes éligibles connaissent de réelles difficultés. Faudra-t-il attendre trente ans pour que cette action soit pleinement réalisée ? Comment entendez-vous catalyser ces actions ? La prolongation des zones de revitalisation rurale est une source d'inquiétude car certaines recompositions territoriales locales les ont mises à mal : quels pourraient en être les nouveaux critères, le cas échéant ? Enfin, les différentes fractures, auxquelles j'ajouterai celles de la mobilité et de l'agriculture, nourrissent un sentiment d'abandon s'exprimant dans les urnes. Comment comptez-vous résorber ces différentes fractures concrètement dans les mois qui viennent ?

**M. Jean-Michel Houllégatte.** - Même si c'est difficile, il nous faut désormais faire notre deuil de la DATAR qui est d'une autre époque, à laquelle l'État faisait preuve de volontarisme. Or, depuis lors, l'organisation de la République est décentralisée et les élus locaux disposent de réels pouvoirs. Cependant, la France connaît une métropolisation grandissante, induisant la migration des fonctions tertiaires supérieures vers les nouvelles capitales régionales. Changeons de paradigme ! Alors qu'auparavant, les réseaux de villes et les pôles de compétitivité étaient moteurs, ceux-ci ne parviennent plus à mettre en réseau de l'innovation disséminée dans nos territoires. Comment y parvenir ? En outre, les relations avec Business France sont progressivement devenues inexistantes. On ne sait plus où sont les commissaires à l'industrialisation. Comment les réactiver ?

**M. Jérôme Bignon.** - Je suis élu de la Somme et des Hauts de France. Pourquoi le délégué interministériel au développement de l'axe portuaire Saône-Rhône-Méditerranée est-il seul dans cette fonction à vos côtés, alors que le Premier Ministre, que ce soit au CIMER (Comité interministériel de la Mer) ou au Havre, a souligné l'importance nationale des ports du Havre, de Dunkerque et de Marseille ? Par ailleurs, 480 contrats de ruralité ont été signés. Or, de nombreuses personnes, qui vivent en dessous du seuil de pauvreté, ne sont pas identifiées en tant que telles dans ces contrats. Pourrait-on imaginer un nouveau type de contrat de ruralité destiné à soutenir ces personnes en grande précarité (médicale, scolaire, économique) et situées en zone très rurale ?

**M. Jean-François Longeot.** - Votre documentation sur l'action « cœur de ville » me semble très intéressante. La revitalisation des villes moyennes est une urgence, comme le souligne d'ailleurs le ministre de l'économie Bruno Lemaire, mais nous allons mettre trente à quarante ans, comme vient de le souligner mon collègue Rémy Pointereau, pour y parvenir. Comment agir avec des crédits du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) qui sont en nette diminution, de 16 à 14 millions d'euros cette année, à comparer avec 70 millions d'euros il y a 10 ans ? Aujourd'hui, il y a 14 millions d'euros de crédits pour 66 millions d'habitants, c'est peu, alors que l'ensemble de nos centres-villes connaissent la dévitalisation et la désertification. Il faut des moyens, notamment

administratifs, pour obtenir des crédits et les utiliser, alors comment alléger les conditions d'obtention et d'utilisation des crédits du FISAC ?

**M. Guillaume Gontard.** – Il est en effet important de s'appuyer sur les territoires pour assurer la décentralisation. Comment créer un lien entre les métropoles, à l'influence et l'importance grandissantes, et les zones rurales, où les communautés de communes sont de plus en plus modestes ? La coconstruction, *via* notamment des pactes métropolitains sur des questions comme les transports, l'urbanisme ou encore la gestion des déchets, me paraît une solution favorisant, à terme, les partenariats. Les contrats de réciprocité ont-ils vocation à être pérennisés et de nouveaux outils sont-ils à l'étude pour créer de nouvelles synergies entre les territoires ?

**M. Frédéric Marchand.** – L'aménagement des territoires est une nécessité. Les métropoles ne sont nullement l'alpha et l'oméga de la réussite. Ainsi, la métropole européenne de Lille, avec ses quatre-vingt-dix communes, présente de réelles disparités. Certains dispositifs, comme la politique de la ville, qui fête ses 40 ans, doivent être revisités en s'appuyant sur des pistes utilisées par le Gouvernement, je pense notamment à celle de l'économie sociale et solidaire avec French Impact. Cette piste ne permettrait-elle pas de créer plus d'emplois ?

**M. Benoît Huré.** – La DATAR a façonné la France en son temps. Il est important que le CGET préserve ses leviers d'influence auprès du Premier ministre. La ruralité est très diverse et connaît la désespérance. Élu de la partie rurale des Ardennes, je mesure combien les moyens à concentrer sont importants. Après près de quarante ans de décentralisation, les écarts de richesses entre les territoires vont désormais de 1 à 40. La péréquation horizontale ne peut évidemment résorber de telles disparités et le problème n'est pas idéologique ici ! N'oublions pas les conséquences électorales d'une telle désespérance. Les politiques publiques doivent être à la hauteur des ambitions, à la condition de rendre nos concitoyens, en proximité, acteurs et non consommateurs ! Ceux-ci doivent ainsi devenir des parties prenantes à la vie publique. La réorganisation territoriale qui s'est déroulée précédemment, aurait pu permettre de redessiner les institutions locales à partir des bassins de vie. Or, la démarche suivie a été inverse ! L'action publique, à la fois portée par l'État, les collectivités locales, le monde associatif et les acteurs économiques, doit se traduire par une réelle proximité garantissant une meilleure répartition géographique. Un géographe avait parlé d'une « France à 12 minutes », où tout serait accessible. Encore faut-il, pour y parvenir, que les territoires soient irrigués par des infrastructures à la hauteur des nécessités.

**M. Olivier Jacquin.** – Je salue la qualité de vos cartographes, monsieur le commissaire général. Les choses sont plus compliquées qu'une opposition rural / urbain : la ville connaît également des difficultés considérables (mobilité, éducation) et pourtant, c'est un rural qui le dit. On parle beaucoup de la richesse des métropoles, mais un nouveau courant économique tend à démontrer que le schéma est plus complexe. D'ailleurs, certaines villes moyennes créent en moyenne plus d'emplois que les grandes agglomérations qui ne réussissent pas ! Sur les relations entre villes et campagne, il est essentiel que les ruraux puissent s'exprimer sur l'organisation des villes lorsqu'ils dépendent d'une métropole, et réciproquement. Encore faut-il que l'estime soit partagée de part et d'autre. L'ingénierie permet ainsi de résorber les différences territoriales entre villes et campagnes. Or, la diffusion de cette ingénierie est assimilée par l'État à des dépenses de fonctionnement et il est réticent à consacrer des moyens à ce type d'actions ! Il y a des risques à rendre fongibles ces nouveaux fonds, notamment la dotation de soutien à l'investissement des communes (DSIL) à laquelle les communes rurales étaient éligibles car ce sont les territoires les plus organisés qui seront

les premiers bénéficiaires de ces fonds. Je crois qu'il y a un manque de confiance de l'État vis-à-vis des autorités déconcentrées du fait d'une dissymétrie d'ingénierie. L'État semble craindre la puissance nouvelle des régions et abaisse leur dotation globale de fonctionnement. Il comptait enfin sur la puissance européenne pour conférer une puissance d'investissement à nos territoires. Or, les discussions en cours à la Commission européenne nous paraissent extrêmement inquiétantes. Quelle est votre position sur ce point ?

**M. Guillaume Chevrollier.** – La France devient un pays à deux vitesses. Alors que la France urbaine riche et dynamique se concentre dans les mégapoles, la France rurale, située en zone périphérique, connaît le déclin économique et commercial ainsi que des problèmes de mobilité. La fracture territoriale s'accélère. La dotation globale de fonctionnement par habitant en milieu urbain est de 120 euros tandis qu'elle est divisée par deux en milieu rural ! L'agence nationale de la cohésion des territoires suscite une forte attente. Quel sera le rôle du CGET par rapport à elle ? Par ailleurs, les collectivités territoriales éprouvent des difficultés pour financer les projets qui exigent 20 à 30 % d'apport en fonds propres. Que pensez-vous des moyens directs, comme les dotations d'équipement des territoires ruraux (DETR), qui garantissent plus d'autonomie et d'efficacité dans la conduite des projets et permettent d'échapper à l'empilement des procédures contractuelles que vous évoquiez ?

**Mme Angèle Prévaille.** – Les communes rurales ne disposent que de très peu de moyens pour conserver leur patrimoine, comme dans mon département du Lot. La baisse des dotations globales de fonctionnement aggrave leur situation. Un dispositif d'envergure nationale est-il prévu en faveur du patrimoine qui est un legs de notre histoire ?

**M. Jean-Marc Boyer.** – La France à deux vitesses devient de plus en plus manifeste. Si les collectivités territoriales ont essayé de compenser les fragilités de leurs territoires, les baisses de dotation les en empêchent désormais. Or, la mutualisation n'est pas toujours la panacée et la fracture entre territoires urbains et ruraux ne cesse de s'accroître ! En Auvergne, on dit que deux pauvres n'ont jamais fait un riche. Pourquoi la dotation globale de fonctionnement par habitant en secteur urbain est-elle en effet deux fois plus importante par habitant qu'en zone rurale ? Vos objectifs d'accompagnement se limitent-ils à une dimension comptable ou comptent-ils, à l'inverse, mettre en œuvre une véritable péréquation ?

**M. Michel Dagbert.** – Un contrat partenarial d'intérêt national a été élaboré par le précédent gouvernement et mis en œuvre par le gouvernement actuel ; un délégué interministériel venant d'être désigné. Ce contrat partenarial, qui prévoit la rénovation énergétique de 21 000 logements, embrasse de nombreuses thématiques, comme l'urbanisation, la vie scolaire ou la santé. Or, la désespérance des populations, qui se sentent abandonnées, ne semble guère prise en compte par la présentation des activités du CGET dans son répertoire de cartes. Les réactions électorales, en juin 2017, dans mon département où se trouve l'ancien bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, soulignent l'urgence d'une action efficace et profonde. Pouvez-vous me rassurer, monsieur le commissaire général sur le caractère pluridisciplinaire et transversal de la mission et des moyens du nouveau délégué interministériel ?

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Les territoires ruraux ont des atouts et des capacités. Pour autant, l'ingénierie de qualité doit être considérée comme un investissement pour ces territoires et pas uniquement comme des dépenses de fonctionnement. Un plan prison, comportant un appel à projets auprès des collectivités, vient d'être lancé par l'État. Dans mon département, un EPCI rural s'est proposé d'accueillir un quartier de préparation à la sortie

(QPS) mais un autre projet, porté par une ville, a été sélectionné. Seules les candidatures des villes ont été réellement prises en compte, en raison des infrastructures tenues pour essentielles à la construction de ce QPS. Pourquoi proposer à l'ensemble des collectivités territoriales de candidater à de tels projets, si l'on considère, après coup, que seules les villes y sont éligibles ? Les élus ruraux concernés ont été meurtris par le mépris avec lequel leur candidature a été accueillie. Enfin, quelle sera la configuration de la nouvelle agence nationale des territoires ? Quels en seront les moyens et surtout, que va-t-elle apporter aux territoires ?

**M. Didier Mandelli.** – Je salue la volonté de monsieur le commissaire général, ancien préfet de Vendée, d'accompagner l'ensemble des collectivités du département. Les fractures sont communes aux territoires, qu'ils soient ruraux ou urbains et la désespérance est dans les villes comme dans les campagnes. Comment les missions de la future agence nationale des territoires seront-elles articulées avec le CGET et France Stratégie ? Une seule structure ne pourrait-elle pas être mise en place ? Je suis convaincu qu'il n'y a pas d'égalité sans cohésion ni de cohésion sans égalité. N'avoir au final qu'un seul interlocuteur répondrait aux besoins des acteurs locaux.

**M. Éric Gold.** – Je relaie, à nouveau, le sentiment profond d'abandon des citoyens des territoires ruraux. Le décalage est grand entre la présentation de grands plans ambitieux et ce qui est effectivement vécu sur le terrain. Cette frustration est aussi présente chez les élus dont la capacité décisionnelle a été réduite, du fait de l'extension des structures intercommunales ou des régions. Les Sénateurs ne seront plus les acteurs de terrain comme auparavant, faute d'un ancrage local. Quelle sera la lisibilité des actions mises en œuvre, à la fois par le CGET et l'agence nationale de cohésion des territoires ? Comment s'articuleront leurs actions ?

**M. Christophe Priou.** – Vous aviez su, comme préfet de Vendée, maintenir un contact et établir une confiance avec les entreprises durant des crises, comme celle de la conchyliculture, qui ont duré plusieurs années. La Région Pays-de-Loire a été emblématique de l'aménagement du territoire. Il y a vingt ans, Olivier Guichard ne signait déjà plus de contrats de plan État-région, du fait, selon lui, de l'incapacité de l'État à honorer ses engagements ! Je ne suis pas certain, du reste, que la situation ait changé depuis lors. La création d'une commission permet bien souvent d'enterrer un projet et le nombre des missions que nous connaissons actuellement (mission Duron, mission Spinetta) ne me semble pas de nature à renforcer, pour nos concitoyens, l'efficacité des décisions et des réalisations. En outre, la gestion du dossier de Notre Dame des Landes fournit l'exemple manifeste d'une grave fracture démocratique, en remettant en cause non seulement un référendum antérieur mais aussi les décisions des élus et de justice.

**Mme Marta de Cidrac.** – Représentante du département des Yvelines, qui est à la fois rural et urbain, je rappellerai que les préoccupations exprimées par mes collègues représentants des zones rurales se retrouvent également dans certains de nos quartiers urbains, comme en témoignent les derniers résultats électoraux. Restez vigilant à l'équilibre de nos territoires, qu'ils soient ruraux ou urbains !

**M. Hervé Maurey, président.** – Comme nos questions et nos réactions le révèlent, les membres de notre commission dressent un constat unanime quant aux grandes difficultés éprouvées dans leurs territoires. Malgré les grandes déclarations d'intention ministérielles, quelles que soient les majorités, rien de change depuis des années ! À mon tour, je ne peux que relayer cet agacement et cette colère face aux responsables politiques. On est tous d'accord sur le constat mais ça ne bouge pas ! Pouvez-vous nous en dire plus sur cette

nouvelle agence? Vous avez également évoqué France Stratégie. Or, notre commission a reçu Jean Pisani-Ferry qui nous a tenu un discours uniquement centré sur l'avenir des métropoles et où les habitants des autres zones négligés. Une telle vision technocratique est inadmissible, d'autant plus que les conditions de vie dans toutes les métropoles sont loin d'être idéales !

**M. Jean-Benoît Albertini.** – Je reçois votre dernière réaction comme l'expression de votre attente ! La question de l'ingénierie renvoie aux compétences de l'agence nationale de cohésion des territoires. Celle-ci est-elle nécessaire ? Lors de l'annonce de sa création au Sénat, le Président de la République a précisé que cette nouvelle agence soutiendrait l'ingénierie des territoires fragiles ou périphériques. Le CGET ne fait presque pas de soutien en ingénierie, entendue comme une assistance à maîtrise d'ouvrage, aux côtés des porteurs de projets, pour les aider à monter un dossier, sauf en territoires de montagne avec les comités de massif. Nous nous appuyons sur les services déconcentrés existants. L'agence nationale de cohésion des territoires devrait remplir cette fonction d'accompagnement à l'ingénierie non assumée par le CGET qui est avant tout chargé, comme l'était la DATAR, du pilotage national des dispositifs. Ainsi, le CGET conçoit le plan « actions cœur de ville », organise les cofinancements et la sélection, avant de suivre sa mise en œuvre ; cette démarche étant analogue à celle suivie pour les pôles de compétitivité ou encore les pôles de développement métropolitains. En revanche, la loi prévoit que l'assistance aux collectivités territoriales porteuses de projet incombe aux agences techniques départementales ; ce que, du reste, la loi NOTRe a réaffirmé en consacrant le rôle des conseils départementaux. Cependant, l'accès à cette assistance, qui permet de concrétiser des projets, reflète une réelle inégalité entre les territoires. Si cette compétence repose, en théorie, sur les autorités départementales, régionales et intercommunales, l'État doit garantir, au nom de la solidarité nationale, cet accès à l'ingénierie. Or, la constante diminution des moyens alloués aux services déconcentrés conduit à certaines situations critiques, soit en termes de ressources humaines ou d'expertises disponibles. La diversité des interlocuteurs constitue également un frein à l'initiative des collectivités. L'agence nationale de cohésion des territoires devrait occuper ce créneau, sur des cibles à la fois thématiques, comme les villes moyennes ou la transition énergétique, et territoriales de priorité partagée, comme la Creuse, confrontée à la faible capacité des acteurs publics mobilisables, ou les collectivités ultramarines, en proie à des problèmes spécifiques. Le CGET a, quant à lui, mission d'objectiver les enjeux et d'observer l'existant, avec notamment l'Observatoire des territoires, afin d'orienter l'activité de l'agence.

Certes, la création de cette agence a pris du temps. L'Élysée, du fait de l'engagement du Président de la République, et Matignon, en raison du caractère interministériel de cette nouvelle structure, ont été mobilisés depuis l'automne dernier. Nous sommes proches de la décision : l'agence serait rattachée au CGET et en sera ainsi le prolongement naturel et non un substitut. En outre, le CGET, qui est une direction générale d'administration centrale, est nécessaire au ministère de la cohésion des territoires, mais garde totalement son caractère interministériel. D'ailleurs, qui contesterait le caractère interministériel de la direction générale des finances publiques ou du trésor, pourtant rattachée au ministère des finances ? L'interministérialité résulte bel et bien de la visibilité, de la capacité d'entraînement et de participation à des arbitrages.

L'ingénierie est un sujet essentiel à la création de la nouvelle agence pour la cohésion des territoires. Je crois pouvoir vous dire, sans engager le Gouvernement, que la lettre de préfiguration de l'agence est en cours d'arbitrage et de finalisation. Cette création ne revient nullement à ajouter un nouveau guichet, mais répond au projet ambitieux et structurant annoncé par le Président de la République lors du dernier congrès des maires le 23 novembre dernier. Le CGET souhaitait également que les porteurs de projets disposent, dans chaque

préfecture de département ou de régions, d'un nombre limité, voire d'un seul interlocuteur, pour l'instruction de leurs dossiers ; l'agence de cohésion des territoires doit venir en appui financier et en soutien administratif auprès des échelons locaux lorsqu'ils atteignent la limite de leurs capacités. Le Président de la République a d'ailleurs indiqué que cette nouvelle agence se substituerait à un certain nombre d'intervenants aujourd'hui dispersés, avec une double exigence de simplification et d'efficacité. Je ne peux pas être plus précis concernant les structures concernées.

Le plan « actions cœur de ville » obéit à un calendrier serré : les préfets de région ont fait remonter, le 15 février dernier, au CGET plusieurs centaines de candidatures recueillies par les préfets de département. Les critères de sélection ont été définis sans que ne soit précisé de seuil démographique précis. Le choix sera fait par le ministre, autour de la mi-mars. Il sera possible de considérer ces critères avec souplesse afin de sélectionner certaines villes qui assurent des fonctions de centralité, à savoir l'animation des territoires, la présence de services à la personne ou encore un consensus territorial, comme à Morlaix, dont la candidature est à la fois portée par la ville et la communauté d'agglomération, dans une logique politiquement partagée et stratégiquement construite. Une distinction sera également faite entre les villes, fortes de leur capacité d'ingénierie et de leur portage de projets déjà assuré, qui seront à même de débiter immédiatement un programme opérationnel avec l'État, et les autres villes, dont le projet, considéré comme pertinent, devra être muri durant les deux prochaines années. On sera au-delà de vingt villes sélectionnées chaque année, dès 2018. Les villes de 2 000 à 5 000 habitants non éligibles à ce dispositif, ont par ailleurs également bénéficié du « programme centres-bourgs » avec 300 candidatures et 53 sites retenus et, d'autres programmes nationaux, régionaux, ou encore départementaux sont possibles. Tout ne peut pas venir de l'État ! La révision à mi-parcours des contrats de plan État-régions (CPER) devrait également intervenir en 2018; leur volet territorial pouvant, le cas échéant, bénéficier aux villes non retenues pour le programme « action cœur de ville ».

Le rapport des métropoles avec le reste du territoire ne saurait se limiter au constat de la fracture territoriale comme fin de l'histoire ! Au CGET, nous ne nous résignons pas à constater l'évolution de la dynamique territoriale de la France vers une aggravation continue des fractures et des ruptures. La situation des métropoles est d'ailleurs loin d'être homogène. Elles concentrent une réelle richesse et de nombreux emplois, mais leur situation est extrêmement diverse avec, pour certaines, une perte d'habitants, y compris dans leur cœur de ville. Ainsi, le cœur de ville de Paris perd de la population tout en gagnant des emplois, ce qui suscite de fortes externalités négatives. Les métropoles de Rouen et de Nice connaissent des dynamiques négatives, dans leur rayonnement territorial et leur dynamique d'emplois. Objectivons ces constats en rappelant que ces métropoles accueillent également 70 % des poches de pauvreté que compte le pays et un très grand nombre des quartiers « politique de la ville ». C'est un fait ! Mais les autres fragilités, dans le territoire national, sont tout aussi prioritaires pour le CGET. J'ai participé, le 5 février dernier, à l'installation du comité de pilotage pour la stratégie de dynamisation du territoire du Bassin minier Nord-Pas-de-Calais, avec M. Alain Neveü, délégué interministériel chargé du projet de sa redynamisation. La présence du Premier ministre, accompagné du ministre de la cohésion des territoires, dans le Pas-de-Calais démontre la dimension interministérielle du plan qui sera présenté demain. J'ai d'ailleurs veillé, à la fois comme directeur de cabinet du ministre de la cohésion des territoires, puis comme commissaire général, à la nomination de M. Alain Neveü qui figure dans l'organigramme du CGET, tout comme ses deux autres homologues respectivement en charge de l'Axe Saône-Rhône-Méditerranée et du développement de la Vallée de la Seine.

Les zones de revitalisation rurale et les zones franches urbaines se terminent en 2020. L'évaluation de leur efficacité réelle et concrète sur les territoires est importante pour, le cas échéant, les prolonger ou les ajuster et nous nous interrogeons. Ces zones représentent des dépenses fiscales. Quelle est la pertinence actuelle de ces dispositifs ? Le CGET a proposé au ministre de la cohésion des territoires d'aménager un régime de sortie du zonage généralisé en prévoyant le maintien, pendant trois ans, des dispositions fiscales, afin de préparer les territoires concernés. Je vous propose d'ailleurs que le Sénat puisse apporter sa pierre à l'évaluation de ces dispositifs qui sont aussi fragiles que contestés.

Les pôles de compétitivité continuent. La DATAR et le ministère des finances étaient à l'origine de ces dispositifs en 2005, qui bénéficient désormais de près de 6 millions d'euros de financement du CGET. L'ensemble de ces pôles reste-t-il d'intérêt national ou certains peuvent-ils passer sous un pilotage régional ? Cette question, déjà évoquée il y a deux ans, devrait être bientôt ré-ouverte, puisque les conditions d'accompagnement des pôles de nouvelle génération vont être redéfinies dans les nouveaux contrats de plan État-régions.

Sur l'interterritorialité, le CGET continue, comme l'avait fait la DATAR avec les pôles métropolitains, à porter le sujet de la coopération interterritoriale de manière active et avec conviction. Alors que la plupart des territoires ruraux n'ont pas la possibilité d'organiser une ingénierie de projets, certaines initiatives locales vont dans le bon sens. Ainsi, la métropole de Brest a mutualisé l'agence d'urbanisme métropolitaine au profit de l'ensemble des collectivités de son pays, en y incluant Saint Brieuc qui dispose désormais d'un représentant au sein de son conseil d'administration. La mise en commun des moyens de l'agence d'urbanisme est également assurée par le pacte État/métropole et le pacte de réciprocité de la ville de Toulouse, dont bénéficient les villes situées dans sa périphérie. Une telle démarche permet la mise en œuvre de projets de territoire, dans une logique plus d'irrigation que de ruissellement. C'est d'ailleurs cette même logique que nous cherchons à privilégier dans l'axe stratégique Saône-Rhône-Méditerranée. Il n'y a pas de gouvernance politique dans les axes transfrontaliers, alors que ceux-ci présentent des enjeux territoriaux de premier ordre ! Les logiques d'aménagement ne tiennent nullement compte des flux de travailleurs transfrontaliers, comme sur la frontière entre le Luxembourg, qui ne cessent d'accueillir des entreprises dans ses zones d'activités rutilantes, et la France, où s'étendent de véritables zones dortoir et qui subit le contrecoup négatif de ce phénomène bipolaire. En effet, alors que Luxembourg concentre ses moyens sur cette dynamique économique, les collectivités territoriales françaises arrivent en ordre dispersé, rendant vaine toute tentative de négociation transfrontalière. Le réseau des villes du sillon lorrain doit être articulé avec un nouveau pôle métropolitain, que le CGET propose d'organiser, en réunissant neuf intercommunalités pour répondre à cette problématique territoriale pour le moment figée.

Le CGET est cotutelle, avec les ministères des affaires étrangères et de l'économie et des finances, de Business France qui a vu sa gouvernance récemment évoluer. La mission stratégique de son nouveau directeur général est de rééquilibrer le poids jusque-là accordé à la capacité d'exporter des entreprises françaises avec le renforcement de l'attractivité de nos territoires pour les investisseurs étrangers. C'est pourquoi, le travail de Business France avec les agences régionales de développement est essentiel au marketing territorial. La valorisation de l'offre des territoires pour l'implantation des entreprises étrangères va donc connaître une montée en puissance.

La traduction électorale des symptômes de désespérance territoriale ne nous échappe pas. Lors du comité de pilotage de la mission Bassin minier du Nord Pas de Calais, qui s'est tenu à Oignies, le 5 février dernier, de nombreux élus se sont exprimés sur la

nécessité d'une action efficace et prompte. L'État a été très réactif : un délégué interministériel a été nommé en septembre dernier et des capacités d'engagement financier significatives, comme le fonds stratégique d'intervention économique, sont d'ores et déjà opérationnelles. 23 000 logements, situés dans le bassin minier, sont également à requalifier. Cela représente plusieurs centaines de millions d'euros, sur un site classé par ailleurs au patrimoine de l'UNESCO.

La dotation globale de fonctionnement contribue, de manière grandissante, à la péréquation, tout comme les aides à l'investissement à travers la DETR ou la DSIL. La réforme de la DGF est législative et le Sénat a déjà beaucoup travaillé sur cette question. Nous alimentons le débat avec la DGCL (direction générale des collectivités territoriales). Jacques Mézard, en raison de son parcours sénatorial et de son intérêt pour le sujet, est très pressant vis-à-vis de son homologue ministre de l'intérieur pour que ce chantier soit réouvert.

Après la centralisation des dotations départementales et la réduction des enveloppes, le FISAC est devenu une entrée quasi-résiduelle. Il devrait être réintégré dans les capacités d'intervention de l'agence nationale pour la cohésion des territoires. Le soutien au commerce de proximité, en milieu rural ou dans les petites villes, ne devrait donc plus se limiter au FISAC, mais être fongible avec d'autres lignes de crédit.

Au début de la présente mandature s'est posée la question du prolongement des contrats de ruralité. Or, la première génération des contrats de ruralité a parfois été conclue un peu rapidement. Une nouvelle génération de contrats devrait voir le jour, à l'issue d'une évaluation que le CGET souhaite partager avec vous. Certaines orientations seront possibles, uniquement du fait du choix politique de maintenir la DSIL, initialement destinée à compenser temporairement les baisses de dotations. Les orientations transmises aux préfets permettent de laisser les acteurs locaux décider de l'usage de ces fonds totalement déconcentrés dans une perspective d'investissement, dans le cadre des intercommunalités ou des maîtrises d'ouvrage communal.

Aussi bien en zones rurales qu'urbaines, nos concitoyens doivent être écoutés. C'est certes la noblesse de la mission des élus que d'y parvenir, mais également une exigence qui doit être placée au cœur de la définition des politiques publiques. Ainsi, les contributions des conseils de citoyens des quartiers politiques de la ville et de tous ceux qui souhaitent s'exprimer sont essentielles et vont alimenter les travaux du comité interministériel des villes. Elles devraient permettre de prioriser les mesures qui y seront arrêtées. Cette démarche doit être aussi valable dans les territoires ruraux, lors de la création de nouvelles maisons de services au public, dans le cadre des schémas départementaux d'accessibilité des services au public. Leur nombre, qui s'élève aujourd'hui à 1 200, devrait doubler à terme. Nous souhaitons que leur offre de services soit étoffée et réponde davantage aux questions de mobilité, via des solutions innovantes qui sont, pour l'heure, en expérimentation.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci, Monsieur le commissaire général, pour votre intervention. Votre volontarisme laisse un peu d'espoir ; encore faut-il que vous disposiez des moyens et des soutiens nécessaires à votre mission.

**M. Jean-Benoît Albertini.** – Je serai heureux, Monsieur le Président, de venir vous exposer, à votre convenance, l'état d'avancement des différents chantiers évoqués ce matin.

**M. Hervé Maurey, président.** – C’est bien noté, Monsieur le commissaire général. Nous prenons également acte de votre souhait que notre commission soit associée à l’évaluation des actions à venir du CGET, s’agissant notamment de l’évolution des ZRR. Nous serons enfin heureux de soutenir votre action, dans la mesure où elle ira dans le sens que nous avons évoqué ce matin.

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

**Mardi 6 mars 2018**

- Présidence de M. Patrick Chaize, vice-président -

*La réunion est ouverte à 13 h 45.*

**Proposition de loi tendant à sécuriser et à encourager les investissements dans les réseaux de communications électroniques à très haut débit - Examen des amendements de séance**

**M. Patrick Chaize, président.** – Nous sommes réunis pour examiner les amendements de séance sur la proposition de loi tendant à sécuriser et à encourager les investissements dans les réseaux de communications électroniques à très haut débit.

Je vous propose que nous examinions d’abord les amendements présentés par la rapporteure, puis les amendements proposés par nos autres collègues.

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DE LA RAPPORTEURE**

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

*L’amendement de coordination DEV DUR.1 est adopté.*

*Article 2*

*L’amendement rédactionnel DEV DUR.4 est adopté.*

*Article 9*

**Mme Marta de Cidrac, rapporteure.** – L’amendement DEV DUR.3 réécrit l’article 9 afin de proposer un dispositif plus ciblé que dans la rédaction actuelle. En raison d’éléments techniques qui nous sont parvenus après le passage en commission, il s’avère que le dispositif de plafonnement prévu risque de provoquer des pertes importantes de recettes pour les collectivités, ce qui n’est bien évidemment pas l’intention des auteurs de la proposition de loi. Cet amendement propose donc un mécanisme d’exonération ciblée sur les futurs déploiements destinés à assurer ou à améliorer la couverture par les réseaux mobiles dans les zones identifiées conjointement par l’État, les collectivités territoriales et les opérateurs. Ainsi, il n’affectera pas le rendement actuel de l’IFER, ni même son évolution future pour les déploiements de sites en dehors de ces zones, tout en permettant une mise en œuvre rapide de l’accord conclu en janvier avec les opérateurs.

*L'amendement DEVDUR.3 est adopté.*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE**

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

*La commission demande le retrait de l'amendement n°6 et, à défaut, y sera défavorable.*

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

*La commission demande le retrait de l'amendement n°3 et, à défaut, y sera défavorable.*

***Article 2***

*La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 12, 13 et 14.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n°8, identique à l'amendement DEVDUR.4.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n°7.*

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

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n°11 rectifié.*

***Article 6***

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n°9 rectifié.*

***Article additionnel après l'article 6***

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n°1.*

***Article 8***

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n°5.*

***Article 9***

*La commission demande le retrait de l'amendement n°4 et, à défaut, y sera défavorable.*

***Article 11***

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n°2 rectifié.*

***Article additionnel après l'article 12***

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n°10.*

*La réunion est close à 13h55.*

**Mercredi 7 mars 2018**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 30.*

**Article 13 de la Constitution - Audition de Mme Chantal Jouanno, candidate proposée aux fonctions de Présidente de la Commission nationale du débat public (CNDP)**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous entendons ce matin Chantal Jouanno, candidate proposée aux fonctions de présidente de la Commission nationale du débat public (CNDP).

Je vous rappelle qu'en application du 5<sup>ème</sup> alinéa de l'article 13 de la Constitution, cette nomination ne peut intervenir qu'après l'audition de la personne pressentie devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, ces auditions étant suivies d'un vote.

Conformément aux dispositions de la loi organique et de la loi ordinaire du 23 juillet 2010, cette audition est publique et ouverte à la presse.

À l'issue de cette audition, je demanderai aux personnes extérieures de bien vouloir quitter la salle afin que nous puissions procéder au vote qui se déroulera à bulletin secret.

Le dépouillement doit être effectué simultanément à l'Assemblée nationale et au Sénat. L'Assemblée nationale procédera à l'audition de Mme Jouanno cet après-midi à 16 h 30 ; nous pourrions donc dépouiller le scrutin aux alentours de 18 heures.

Enfin, je vous rappelle qu'il ne pourrait être procédé à cette nomination, si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins 3/5ème des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Madame Jouanno, le Sénat vous connaît bien puisque vous y avez siégé entre 2011 et 2017 et que vous étiez, avant votre départ, membre de notre commission et présidente de la délégation aux droits des femmes.

Je rappellerai brièvement quelques éléments de votre parcours. Après avoir été sous-préfète et directrice du cabinet du préfet de la Vienne et de la région Poitou-Charentes à votre sortie de l'École nationale d'administration, vous occupez divers postes au ministère de l'intérieur avant de rejoindre le cabinet de Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'intérieur, comme conseillère technique en 2003.

En 2006, vous devenez directrice de cabinet et de la communication à la présidence du conseil général des Hauts-de-Seine.

À la suite de l'élection de Nicolas Sarkozy comme président de la République en 2007, vous devenez sa conseillère pour le développement durable, avant d'être nommée présidente de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie en février 2008.

Vous restez moins d'un an à ce poste, puisqu'en janvier 2009, vous êtes nommée secrétaire d'Etat à l'écologie, puis ministre des sports en novembre 2010

En 2011, vous êtes élue sénatrice de Paris, et vous exercez en parallèle un mandat de conseillère régionale puis de vice-présidente de la région Ile-de-France, à partir de la fin de l'année 2015. Lors du renouvellement sénatorial de 2017, vous choisissez de ne pas vous représenter et vous annoncez votre intention de quitter la vie politique pour rejoindre le privé.

Votre retraite de la sphère publique aura été brève, ce qui nous donne le plaisir de vous retrouver ce matin.

Créée en 1995, la CNDP est une autorité administrative indépendante dont la mission est d'organiser la consultation du public en amont de l'élaboration de certains projets, plans ou programmes, à travers la tenue de débats publics ou de concertations préalables sous l'égide de garants.

Il s'agit d'une mission importante, puisque l'association des citoyens au moment de l'élaboration de grands projets d'infrastructures est très utile pour assurer leur acceptabilité.

Cette participation du public en amont est complémentaire à celle qui existe en aval, au moment de l'autorisation des projets, par le biais de l'enquête publique ou de la consultation publique.

Le rôle de la CNDP a été récemment renforcé par une ordonnance du 3 août 2016, récemment ratifiée, qui a réformé les modalités de participation du public, en reprenant en grande partie les préconisations faites par la commission présidée par Alain Richard.

Cette réforme a notamment conduit à élargir les cas de saisine obligatoire de la CNDP et à créer un droit d'initiative au profit des citoyens, des parlementaires, des collectivités territoriales et des associations de protection de l'environnement, qui peuvent saisir la commission afin de lui demander d'organiser une consultation sur un projet donné.

Avant de vous laisser la parole pour que vous puissiez nous présenter votre projet, j'aimerais vous poser quelques questions liminaires.

Nous aimerions, bien sûr, savoir quelles sont vos motivations pour exercer la fonction de présidente de la CNDP ? Quelle est votre vision du rôle de la CNDP et de la participation du public préalablement à l'élaboration de certains projets ? On sait que des interrogations se font jour sur une éventuelle fusion avec le CESE, le Conseil économique, social et environnemental : vous nous donnerez sans doute votre avis.

Vous nous donnerez aussi, je n'en doute pas, tous les éléments nous permettant d'être certains de l'impartialité qui sera la vôtre dans vos fonctions, où vous pourrez être amenée à animer des débats sur des sujets dont vous avez eu à connaître dans vos responsabilités passées. Je pense par exemple aux consultations à venir sur la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), ou sur des projets d'aménagements dans la région Ile-de-France, par exemple les projets d'infrastructures olympiques.

**Mme Chantal Jouanno.** – J'ai grand plaisir à vous retrouver. Je reviendrai tout à l'heure sur les raisons de la brièveté de mon passage vers le privé, mais veux vous dire d'emblée les raisons de mon intérêt pour la CNDP. Dès lors que l'on s'engage sur les

questions environnementales, de développement durable et d'aménagement du territoire, on se trouve aussitôt confronté à la question du débat public : quelle est l'acceptabilité mais plus encore la faisabilité d'un projet, quel sera son impact sur les populations, pour qui sera-t-il soutenable et pour qui le sera-t-il moins ? Telles sont les questions qui se posent d'emblée sur des sujets qui touchent à notre modèle de société, nos modes de production, nos comportements, et qui exigent un débat très large. Autant dire que ces questions sont inhérentes à tout ce qui touche à l'aménagement du territoire et à l'environnement.

Dans mon parcours professionnel, j'ai eu l'occasion d'expérimenter différentes techniques de concertation, de participation ou de consultation du public pour élaborer des projets ou des politiques – non pas tant dans la préfectorale, où les décisions du préfet sont motivées par l'exigence, régalienne, de garantir la sécurité, que dans mes fonctions au sein de collectivités locales. Je pense, par exemple, à la consultation qui avait été menée par le Conseil général des Hauts-de-Seine pour inviter la population à hiérarchiser les priorités dans les politiques qu'il entendait mener. C'est ainsi qu'ont été organisés des consultations par internet, des débats avec les élus, des conférences de consensus avec des citoyens représentatifs. Toutes ces expériences ont été enrichissantes.

Lors du Grenelle de l'environnement, nous avons répondu au souhait exprimé, durant la campagne, par le futur Président de la République, de construire les politiques avec les associations environnementales. Il nous revenait de mettre en œuvre cette volonté, et d'engager le débat avec l'ensemble des parties prenantes en veillant à ce qu'il soit le plus ouvert possible et ne sombre pas dans un affrontement manichéen. D'où l'initiative du « dialogue à cinq partenaires », une technique de construction des politiques réutilisée dans le cadre du plan de prévention des risques technologiques et dont le Conseil d'Etat, dans son rapport de 2011, a souligné tout l'intérêt.

Comme vice-présidente de région sur les projets d'aménagement, j'ai eu à mettre en place une politique de soutien aux quartiers innovants et écologiques, avec toutes les difficultés que cela emportait. Il s'agissait de rencontrer les porteurs de projet en associant la population très en amont, afin qu'elle en retire le maximum de bénéfice.

Si l'on veut aller plus loin sur l'aménagement du territoire, l'environnement, le développement durable, il faut rechercher les meilleurs moyens d'organiser le débat public, pour qu'il soit utile. Là est le sens de ma candidature : il s'agit pour moi d'être utile aux porteurs de projets, aux collectivités locales, aux citoyens.

Vous m'interrogez sur ma vision de la CNDP. Je n'ai pas la prétention de vous livrer, à ce stade, un plan stratégique, car il me faut d'abord en passer par la pratique, et mesurer les conséquences des dispositions de l'ordonnance d'août 2016 qui, avec l'élargissement des motifs de saisine obligatoire et du droit d'initiative, accroît considérablement la mission de la CNDP. La priorité, pour les années à venir, sera de mettre en œuvre ces dispositions nouvelles, et de voir en quoi elles contribuent au débat public et à la mise en œuvre de projets ou de politiques : en somme, de les évaluer. Il sera intéressant, de ce point de vue, de débattre avec les porteurs de projets, les maîtres d'ouvrage et l'ensemble des parties prenantes des modalités de cette évaluation. Comment savoir si le débat public a été efficace ? On ne l'évalue pas au nombre de projets arrêtés mais bien plutôt à la mesure dans laquelle le débat a contribué à enrichir un projet ou un programme. Il s'agit, dans le débat public, de dresser une cartographie des données et des intérêts, pour que la décision soit prise à la lumière de cet éclairage.

On comprend, du même coup, combien impartialité et neutralité sont essentielles à la CNDP. Vous avez donc raison de me demander comment, eu égard à mon parcours politique, je saurai les garantir. Car de fait, la CNDP, garante de l'objectivité du débat public, doit permettre à toutes les opinions de s'exprimer et s'assurer qu'elles seront prises en compte jusqu'en aval, c'est-à-dire jusqu'à la phase de l'enquête publique.

L'impartialité de l'institution est garantie, tout d'abord, par son mode de fonctionnement. Ses 25 membres sont nommés par les institutions qu'ils représentent, et qui rassemblent l'ensemble des parties prenantes de la société – acteurs économiques, sociaux, associatifs, élus, membres du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation. Ce pluralisme est une première garantie. Ces membres s'engagent tous sur une charte de déontologie, qui garantit l'absence de conflit d'intérêt. Son président ne saurait présider de commission particulière : si ma candidature était retenue, je n'aurais donc pas à interférer dans des débats qui peuvent concerner des projets dont j'ai eu à connaître.

Si je suis candidate, enfin, c'est bien pour garantir la neutralité de l'institution. Il est hors de question que j'exprime une opinion politique sur un projet. Ce serait sortir du rôle du président, qui est de garantir que les conditions du débat public soient réunies. J'ai déclaré, naguère, que vous n'entendrez plus parler de moi, et je ne m'en dédis pas : je ne ferai aucune déclaration politique.

**M. Didier Mandelli.** – Vous aviez en effet déclaré que vous quittiez la sphère publique. N'étant guère familier des arcanes du pouvoir, je me demande comment vous en êtes venue à vous porter candidate. Vous a-t-on sollicitée ? Y avez-vous vu une opportunité qui vous a décidée à quitter la sphère du privé ?

Je m'interroge, également, sur le statut du président de la CNDP. Est-il un fonctionnaire ou est-il régi par un autre statut ? Qu'en est-il, enfin, de sa rémunération, et du budget de l'institution ?

**M. Hervé Maurey, président.** – Je rebondis sur cette question, car lors de précédentes nominations, il nous avait été indiqué que de nouveaux processus de recrutement avaient été mis en place, par le biais de cabinets de recrutement – je pense à la présidence de la RATP, notamment... Je rappelle également, s'agissant de la question des rémunérations, qu'un récent rapport de la Cour des comptes porte sur les autorités administratives indépendantes et notamment les conditions de rémunération de leur personnel et de leurs dirigeants.

**Mme Chantal Jouanno.** – Dans le secteur privé, où j'ai travaillé pour un cabinet de chasseurs de têtes – une expression que je n'aime guère –, j'ai conservé une petite frustration : celle de ne pas capitaliser l'expérience acquise dans mes fonctions publiques. Quand on s'est occupé par le passé de l'intérêt général, le cœur balance toujours de ce côté.

Je connais encore beaucoup d'acteurs de la sphère publique, qui m'ont fait savoir que la présidence de la CNDP venait à échéance le 22 mars et qui m'ont demandé si j'étais intéressée. C'est un poste qui ne se refuse pas tant sont vastes les enjeux politiques, au sens large, qui y sont attachés. Puis je n'ai plus entendu parler de rien, jusqu'à la publication du communiqué de presse de l'Elysée.

Vous m'interrogez sur les conditions statutaires. Le président de la CNDP n'a pas le statut de fonctionnaire – même si je le suis par ailleurs, comme administrateur civil. Il est

nommé, comme les autres membres, pour cinq ans. Sur les conditions de rémunération du président et des vice-présidents, il y a eu un projet de décret sur cette question, dont je ne sais s'il a été publié. En général, ces conditions font l'objet d'un dialogue avec le secrétaire général du gouvernement mais elles sont, en tout état de cause, très éloignées de ce qu'étaient les miennes dans le privé. Ce n'est pas l'argent mais l'intérêt de la fonction qui a motivé ma candidature.

Vous avez tous à connaître du budget de la CNDP à l'occasion des lois de finances. Pour les années à venir, il n'est pas facile de le calibrer, compte tenu de l'ampleur des réformes introduites par l'ordonnance, mais aucune difficulté budgétaire n'est aujourd'hui signalée.

**Mme Nelly Tocqueville.** – Je me félicite que le précédent gouvernement ait élargi le champ des compétences de la CNDP, pour une meilleure contribution du débat public à l'élaboration des grands projets d'aménagement. Vous mesurez combien son rôle et ses prérogatives sont devenues importantes ; vous mesurez aussi l'indispensable neutralité qui doit être la sienne. Dans l'organisation de la concertation préalable sur les quatre façades maritimes, pour prendre un exemple au cœur de l'actualité, comment la CNDP sera-t-elle garante de cette impartialité ? Notre commission a mené une importante réflexion sur les problématiques du littoral. La CNDP doit assurer une vraie concertation entre collectivités, maîtres d'ouvrage et porteurs de projets. Comment entendez-vous travailler à concilier les usages de la mer pour le développement économique et les enjeux humains et environnementaux ?

**Mme Chantal Jouanno.** – La principale garantie de neutralité réside dans les personnes en charge de l'organisation de la concertation. Comme je l'ai dit, il serait bon que les règles de déontologie s'appliquent à l'ensemble des représentants de la CNDP. La Commission, cependant, ne doit pas se tromper de rôle : elle n'est pas décisionnaire, mais intervient en amont pour dresser une cartographie de l'ensemble des parties prenantes, des intérêts en présence, des arguments. Elle doit prendre en compte ceux des élus, des maîtres d'ouvrage, des représentants des associations locales. Son rôle n'est pas d'émettre un avis mais de permettre aux décideurs de se déterminer. Déontologie des personnes en charge, cartographie aussi large que possible, rôle circonscrit : tels sont les trois moyens de garantir l'impartialité dans des débats sensibles.

**M. Ronan Dantec.** – La CNDP a participé à l'organisation des débats sur le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Quel bilan tirez-vous de la manière dont elle est intervenue dans ce débat ? Car le moins que l'on puisse dire, c'est qu'elle n'a pas apaisé le débat public, qui s'est, au contraire, durci. Vous nous dites que ses 25 membres, issus de tous horizons, garantissent la pluralité. Mais dans ce débat, on a retrouvé chez eux le clivage entre les « pro » et les « anti ».

La question des garants est centrale. Comment faire pour que les présidents de débat soient toujours dégagés de tout conflit d'intérêt ?

Vous dites, enfin, que vous vous interdirez d'intervenir sur le fond, mais *quid* de la forme du débat ? Si, dans le cadre d'un débat sur la programmation pluriannuelle de l'énergie, manquent les éléments formant le socle du débat, considérerez-vous que l'Etat oppose une difficulté ou estimez-vous devoir vous en tenir à la réserve ?

**Mme Chantal Jouanno.** – Sur Notre-Dame-des-Landes, le travail de la CNDP n'a pas été évalué. Je ne saurais dire, ainsi, quels ont été les sujets des 240 saisines intervenues. Le rapport du Conseil d'Etat a tiré un bilan en 2011, mais pas depuis. Il manque une évaluation plus régulière, qui doit servir à nous améliorer. Le seul fait que les acteurs locaux, notamment politiques, aient pu avoir le sentiment que la CNDP est partisane pose problème. Le retour d'expérience est donc très important. Reste à savoir qui doit conduire l'évaluation, pour garantir son impartialité.

La CNDP a adopté une charte déontologique pour remédier à des soupçons de prise de position. Il est important, à mon sens, que ces dispositions soient élargies à l'ensemble des représentants, des garants et des présidents de commissions particulières. Ces présidents, jusqu'à présent, sont nommés par un vote des membres de la CNDP, sur proposition de son président. Il serait bon de mettre en place un jury préalable, avec plusieurs candidats, pour que l'ensemble des membres de la Commission puissent juger en impartialité.

Dans l'organisation des débats, le rôle de la CNDP et de son président est d'être vigilants sur la forme. Si elle considère que l'ensemble des informations ne sont pas fournies, elle doit le dire. Sur la programmation pluriannuelle de l'énergie, les modalités d'organisation des débats ont été publiées hier soir : il semblerait que le président de la commission particulière estime que le gouvernement a fourni l'ensemble des informations nécessaires.

**M. Hervé Maurey, président.** – Songez-vous à un « audit » de fonctionnement de la CNDP pour modifier certaines pratiques ?

**Mme Chantal Jouanno.** – Le terme d'audit est un peu dur. Il serait logique, en revanche, alors que l'ordonnance a modifié ses compétences, d'évaluer l'organisation des débats. Il ne s'agit pas de mettre en question ce qui a été fait, mais de rendre des comptes sur le fonctionnement de la Commission et de démêler le bon du moins bon.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – La mission de la CNDP s'inscrit dans le cadre des grands projets d'aménagement du territoire, qui se déploient dans le temps long. Vous mettez en avant l'exigence d'impartialité, d'objectivité, de neutralité, mais comment y répondre quand on voit, dans un débat public tel que celui de Flamanville, qui s'est tenu en 2005-2006, que la mise en service était initialement prévue pour 2018-2019 et que le coût du projet, initialement de 2,8 milliards, est aujourd'hui de 10,5 milliards ? Autant dire que les conditions initiales ont été largement modifiées par l'évolution même du projet. Ne pensez-vous pas que le débat public *ex ante* devrait se prolonger *ex post* pour voir où en sont les objectifs initiaux, s'ils ont été modifiés, et pourquoi ?

**Mme Chantal Jouanno.** – La question s'est posée dans le cadre de l'ordonnance : le fait que le temps des grands projets soit très long et que ses conditions, au moment du débat initial, ne soient pas les mêmes que lors de la décision finale, est un constat partagé. On part, de fait, d'un projet à l'état zéro, assorti des alternatives possibles. Il faut s'assurer que les évolutions soient prises en considération pour apporter des réponses à l'opinion. C'est pourquoi il a été décidé de nommer des garants post-débat, chargés de veiller à la bonne transmission de l'information au public et aux parties prenantes. Mais ce processus ne doit pas, cependant, interférer avec l'enquête publique, en aval. Autrement dit, le garant poursuit le processus d'information mais sans être partie prenante à l'enquête publique.

**M. Jérôme Bignon.** – J'ai vécu la mauvaise expérience de deux débats publics, qui se sont étalés sur une dizaine d'années et ont abouti à un échec, faute de parvenir à

concilier deux exigences politiques majeures : développer les énergies marines renouvelables d'une part et protéger les milieux marins et la vie des pêcheurs, d'autre part. Malgré deux débats publics, le consensus n'a pas été possible si bien que le gouvernement a été amené à modifier la procédure d'adoption, en transférant l'avis conforme du conseil de gestion du parc marin, où l'Etat n'est pas majoritaire, au conseil d'administration de l'Agence pour la biodiversité, où il l'est. D'où, sur le terrain, un sentiment de frustration.

En 2015, l'autorité administrative a préconisé de confier à la CNDP une mission de conciliation, importante sur des sujets conflictuels, et d'encourager la production de contre-expertises indépendantes de celles des maîtres d'ouvrage et porteurs de projets, pour plus de crédibilité. Ces mesures ont été reprises dans l'ordonnance et le décret, et je m'en réjouis. Quel est votre point de vue sur cet élargissement ?

**Mme Chantal Jouanno.** – La possibilité a été ouverte, en effet, de demander des expertises alternatives et complémentaires, nécessaires pour garantir l'objectivité de l'information. Le dispositif de conciliation, en revanche, est chose plus radicalement nouvelle au regard de la mission initiale de la CNDP. Il faudra du temps pour le mettre en œuvre. Autant il est possible d'identifier, dans les arguments, les points sur lesquels les parties peuvent se retrouver, autant il est plus délicat de produire un document sur les points d'accord. Il faudra creuser tout cela, car c'est très nouveau.

**M. Alain Fouché.** – J'indique à notre président que Mme Jouanno n'a pas été directrice de cabinet du préfet de la Vienne, mais du préfet de la région Poitou-Charentes, ce qui est plus important.

Je m'interroge sur le budget de la CNDP. Les textes votés visent à augmenter la transparence, ouvrir les possibilités de saisine et en faciliter l'accès. De quelle équipe disposerez-vous pour y faire face ? Avez-vous idée des moyens complémentaires dont vous aurez besoin ?

**Mme Chantal Jouanno.** – Le budget pour 2017 a été de quelque 2 millions d'euros en exécution. L'équipe de la CNDP, composée de 7 personnes, est petite, mais elle s'appuie sur des ressources importantes : 250 garants, et des présidents de commissions particulières. J'ajoute qu'au-delà de ce budget, les porteurs de projet financent la concertation *via* un fonds de concours, estimé à près de 3 millions d'euros pour l'an prochain. Quant au budget voté pour 2018, il est en forte augmentation, à 3,4 millions d'euros, pour prendre en compte les nouvelles missions de la CNDP.

**Mme Angèle Prévile.** – Ma question porte sur l'acceptabilité des projets et la transmission de l'information sur les sujets de nature scientifique. Comment intensifier l'effort sur cette information pour tenir compte de l'insuffisante culture scientifique de la société française ? Un projet comme celui du centre industriel de stockage géologique de Bure devrait être accompagné d'un effort d'information.

Comment associer le plus de citoyens possible, notamment ceux qui vivent sur le territoire concerné ? Comment mieux les mobiliser, car force est de constater que peu d'entre eux se déplacent ?

**Mme Chantal Jouanno.** – Je préfère parler de faisabilité que d'acceptabilité, car la CNDP intervient très en amont. Il s'agit de voir ce qui est faisable et qui en recevra l'impact, car pour certaines personnes, le fait est qu'il n'y a pas d'alternative possible.

Souvenez-vous que dans le Grenelle I, le principe d'un droit à l'alternative avait été reconnu, même si l'on n'a pu le mettre en œuvre.

La CNDP se doit de diffuser une information aussi impartiale, complète et compréhensible que possible. Sur des sujets très complexes, l'une des solutions passe par un système consistant à tirer au sort des citoyens et à les former à la compréhension de l'ensemble des enjeux. Ce système a fait ses preuves. A Bure, le débat public n'a pas été possible, du fait des opposants au projet. Ce système, en même temps que l'information diffusée par la presse locale ont néanmoins permis d'ouvrir le débat le débat.

Pour élargir le champ de la participation, il est possible de recourir au numérique. Mais c'est une solution qui, du fait de la fracture numérique, ne saurait se substituer au débat public. Avec l'expérience, on parvient à trouver des voies adaptées à la technicité ou à la conflictualité des projets.

**Mme Françoise Cartron.** – Quelle articulation envisagez-vous entre la CNDP et le CESE, le Conseil économique, social et environnemental, que le Président de la République souhaite voir devenir un outil de la consultation publique pour tout projet de réforme ? Comment voyez-vous la place de la CNDP ? Partenaire, coopérateur, impulseur ? Car je n'ose dire concurrent.

**Mme Chantal Jouanno.** – La CNDP a certes la possibilité d'organiser des débats nationaux, mais dans le champ circonscrit de l'environnement ou de l'aménagement du territoire. L'ordonnance a utilement précisé qu'elle intervient très en amont et non une fois que la réforme a déjà été pensée. Voyez le cas des nanotechnologies, où la CNDP avait été chargée d'organiser un débat qui s'annonçait conflictuel. Le gouvernement avait déjà des orientations, mais dans le débat public, il s'agissait de fournir une information en cartographiant l'opinion avant d'élaborer un projet de réforme. Le CESE interviendrait plus en aval : nous ne sommes pas en concurrence. En revanche, la CNDP dispose d'une réelle expertise en matière d'organisation du débat public, qui peut être très utile. Elle intervient en accompagnement de la politique de modernisation de l'action publique, afin de d'apporter son conseil pour l'organisation de débats.

**M. Gérard Cornu.** – Quel est exactement le rôle du président de la CNDP ? Est-il à la fois président et directeur, est-il assisté d'un secrétaire général ayant la fonction de directeur ? Quel est sa mission, au-delà d'être une caution morale importante de respect et d'impartialité, pour des dossiers où l'environnement et l'aménagement du territoire sont parfois difficilement conciliables ?

**Mme Chantal Jouanno.** – La commission nationale de la CNDP compte 25 membres permanents. Sur les débats particuliers sont nommés des présidents de commissions particulières, avec des équipes dédiées, et des garants. Cette assemblée de 25 membres se réunit chaque mois et prend les décisions : elle arbitre sur la nomination des présidents de commissions particulières, les équipes qui l'entourent, l'état d'avancement des dossiers, le lancement des débats et la validation de leurs modalités. Le président présente les candidats à la présidence des commissions particulières, fait en sorte que les dossiers soumis soient le plus complet possible. Il veille donc au respect de l'ensemble des règles de la CNDP.

Il a également un rôle dans le fonctionnement interne de la CNDP : il nomme les membres permanents, et assure le budget. Le secrétaire général, en lien avec le président, assure le fonctionnement interne, notamment la rédaction des marchés publics.

Pour des raisons déontologiques, le président ne peut présider des commissions particulières, mais lorsque la CNDP organise le débat avant de décider de projets, il vérifie que tous les éléments d'information sont réunis.

**M. Michel Vaspert.** – Vous aspirez à présider une autorité administrative indépendante (AAI), alors que celles-ci ont été mises sur la sellette par la Cour des comptes et le Sénat. Une commission d'enquête du Sénat, présidée par Marie-Hélène des Esgaulx, et dont le rapporteur était Jacques Mézard, a examiné la quarantaine d'AAI existantes. Nous avons été désagréablement surpris de découvrir une certaine opacité de fonctionnement de ces autorités. Tous les gouvernements ont créé des AAI, parfois pour se désengager de leurs responsabilités, parfois pour des raisons pertinentes...

Le rapport proposait la suppression de 20 AAI sur 40 – la moitié ! Vous engagez-vous, devant cette commission, à être transparente sur le fonctionnement de votre autorité ?

**Mme Chantal Jouanno.** – La CNDP était sur la sellette, cela ne m'a pas échappé. Une AAI demandant la transparence sur les informations transmises dans le cadre des débats doit être particulièrement transparente sur son budget et son fonctionnement. La CNDP est indépendante car la décision d'organiser un débat est indépendante, mais cela ne l'exonère pas des règles de fonctionnement des institutions publiques... Les deux questions sont distinctes : être indépendant ne signifie pas être opaque...

**M. Michel Vaspert.** – Y compris sur les rémunérations ?

**Mme Chantal Jouanno.** – Oui. Reste à vérifier si un décret a acté cela.

**M. Olivier Jacquin.** – J'ai été membre de la CNDP durant huit ans. En 2011, on ne donnait pas cher de l'avenir de cette institution lors de son évaluation. J'ai vu les efforts de Christian Leyrit et Jacques Archimbaud pour remettre la CNDP au goût du jour. Je m'étonne de vous entendre parler de la nécessité d'un audit éventuel car les discussions actuelles sur les ordonnances sur l'environnement ont plébiscité et renforcé l'institution. Après avoir connu une CNDP un peu poussiéreuse avec des débats se tenant uniquement en salle, j'ai vu apparaître une expertise du débat public et des techniques diversifiées de consultation – consultations numériques, conférences du consensus, débat en salle suivi d'un débat mobile à la sortie d'une gare ferroviaire... Le croisement de ces différentes techniques est utile. Citoyen, j'ai aussi constaté que le recours au débat public et aux contre-expertises peut être une réussite, comme ce fut le cas pour la consultation relative à l'A 31. Cela rassure le public et peut ébranler les certitudes du maître d'ouvrage.

Je remarque que l'assiduité des parlementaires des deux chambres était assez faible, même si je sais désormais quelles sont leurs contraintes d'agenda...

Quelle sera l'ampleur donnée à la CNDP par les ordonnances ? Qu'en sera-t-il de la multiplication des débats, avec le droit d'initiative citoyen ? Nous aurons besoin de plus de moyens et de garants. Comment mettrez-vous en œuvre ces réformes ?

**Mme Chantal Jouanno.** – Je n'ai pas parlé d'audit, c'est le président Maurey qui a utilisé ce terme...

**M. Hervé Maurey, président.** – ... avec des guillemets, non perçus à l'oral !

**Mme Chantal Jouanno.** – J’ai utilisé les termes d’évaluation et de retour d’expérience sur les débats menés. Nous devons tirer les enseignements des très gros débats publics.

Il y a un trio à la tête de la CNDP, avec les vice-présidents Ilaria Casillo et Jacques Archimbaud, ce dernier devant également bientôt être remplacé. Il pourrait être intéressant que le Parlement ait à connaître de la nomination des vice-présidents. Les membres de ce trio doivent avoir des expertises complémentaires.

Les garants ont déjà été sélectionnés par un jury représentant les différentes parties prenantes. Ils ont dû suivre une formation, et bénéficient d’un tutorat entre garants, les plus expérimentés aidant les nouveaux garants. Le vivier existe, avec 250 garants, qu’il faudra faire vivre pendant plusieurs années. Il a été envisagé de recourir à des délégués régionaux pour animer et suivre ces garants.

**Mme Michèle Vullien.** – Le rapport Duron préconise d’organiser un nouveau débat public pour la métropole lyonnaise en matière d’organisation des transports. Maire depuis 20 ans au sein de cette métropole, j’ai été entendue par plusieurs commissions sur les réseaux ferrés et routiers. À chaque fois, elles ont botté en touche en raison de la complexité du sujet entre les nœuds ferroviaires, les contournements... N’utilise-t-on pas la CNDP et le débat public pour éviter de trancher, alors qu’il s’agit parfois d’un problème de gouvernance ? Une fois le débat public réalisé, n’est-il pas vain d’en refaire continuellement ? Pourquoi le rapport Duron préconise-t-il encore la tenue d’un tel débat ?

**Mme Chantal Jouanno.** – M. Duron serait plus à même que moi de répondre. Ne confondons pas les rôles de la CNDP et du décideur public. N’oublions pas que les débats publics coûtent cher : ils doivent être organisés en cas de nécessité, avant une décision. Après un débat public, des garants assurent la continuité jusqu’à la réalisation du projet. Ils évitent de recourir une nouvelle fois à un débat public, qui peut coûter un à deux millions d’euros. Les ordonnances, qui prévoient un garant systématique, évitent le type d’écueil que vous évoquez.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je vous remercie. Nous allons procéder au vote mais attendrons celui de l’Assemblée nationale pour dépouiller le scrutin. Ce vote se déroule à bulletins secrets et il ne peut y avoir de délégation de vote.

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

### **Vote sur la proposition de nomination aux fonctions de présidente de la Commission nationale du débat public (CNDP)**

*La commission procède au vote sur la candidature de Mme Chantal Jouanno, candidate proposée aux fonctions de présidente de la Commission nationale du débat public, en application de l’article 13 de la Constitution.*

## Désignation d'un rapporteur

*La commission désigne Mme Françoise Cartron en qualité de rapporteure de la proposition de loi visant à proroger l'expérimentation de la tarification sociale de l'eau.*

## Questions diverses

### OUVERTURE À LA CONCURRENCE DU TRANSPORT FERROVIAIRE

**M. Hervé Maurey.** – Nous avons appris, par voie de presse et avec consternation, le recours à des ordonnances pour l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire... Le président du Sénat a annoncé être totalement opposé au recours à des ordonnances sur ce sujet crucial pour les territoires. J'ai moi-même dénoncé cette démarche. Selon le Gouvernement, cela permettrait d'aller plus vite. Cet argument n'est pas recevable car Louis Nègre et moi-même avons déposé en septembre une proposition de loi sur le sujet. À la demande de la ministre des transports, nous avons accepté de ne pas l'examiner en janvier, en attendant le rapport de la mission Spinetta. Chose extrêmement rare, le président du Sénat a saisi le Conseil d'État sur cette proposition de loi. Ce dernier a rendu son avis le 22 février. Nous étions convenu, avec la ministre, que cette proposition de loi serait le véhicule législatif soutenu par le Gouvernement pour mettre en place la réforme.

Recourir aux ordonnances n'est pas correct vis-à-vis du Sénat, même si ce n'est ni la première, ni probablement la dernière fois. Cette proposition de loi est prête. Les ordonnances ne sont pas une baguette magique : il faut demander l'avis du Conseil d'État, présenter le projet de loi d'habilitation en Conseil des ministres, le déposer devant les assemblées avant le débat. Ensuite, les ordonnances sont signées et doivent être ratifiées...

Le projet de loi d'habilitation pourrait être examiné la semaine du 9 avril à l'Assemblée. La procédure envisagée est particulièrement surprenante. Nous examinerons le projet de loi d'habilitation, mais au fur et à mesure du débat, des dispositions législatives seraient incluses dans la loi d'habilitation : ces dispositions n'auront donc pas été examinées par le Conseil d'État, nous les découvrirons au fil de l'eau, et elles pourront parfois être déposées directement en séance !

Cela s'inscrit dans une série de manques d'attention et de respect à l'encontre du Sénat, comme lors de l'examen des propositions de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et relative au développement durable des territoires littoraux. Hier, le secrétaire d'État Julien Denormandie estimait que la proposition de loi de Patrick Chaize tendant à sécuriser et à encourager les investissements dans les réseaux de communications électroniques à très haut débit était un texte remarquable, mais qu'il n'était pas débattu au bon moment. Elle a tout de même été adoptée à l'unanimité, et j'en félicite son auteur et son rapporteur...

Mardi prochain, le président du Sénat proposera à la Conférence des présidents d'inscrire la proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs à l'ordre du jour de la séance à partir du 28 mars, pour qu'elle soit votée avant l'examen du projet de loi d'habilitation à l'Assemblée nationale. Cela prouvera qu'on peut aller plus vite tout en respectant les droits du Parlement.

Quel que soit votre avis sur le fond du texte, je vous invite à soutenir cette démarche : s'il y a trop d'obstruction et que le texte n'est pas adopté, nous donnerons raison au Gouvernement. Une durée suffisante a été prévue pour un débat démocratique.

Nous avons quelques divergences avec le Gouvernement, d'abord sur l'annonce gouvernementale de report de l'ouverture à la concurrence de 2019 à 2023. Nous prenons aussi davantage en compte les territoires. Le Gouvernement se fonde sur un *open access* pur, avec une concurrence totalement libre. Les opérateurs risquent alors de se positionner uniquement sur les TGV ou les lignes les plus rentables. Ils se battront sur le Paris-Lyon, et les autres sortiront leur mouchoir pour pleurer...

Notre proposition de loi met en place un système très important de lots : vous pouvez vous positionner sur le Paris-Lyon, mais en même temps vous devez vous positionner sur des lignes moins rentables, afin que l'ouverture à la concurrence ne se traduise pas par un moindre service rendu aux usagers.

**M. Jean-François Longeot.** – ...et prenne en compte les territoires !

**M. Hervé Maurey, président.** – La prise en compte de cet enjeu par notre proposition a été saluée lors d'un colloque de la CGT. Nous devons apporter un plus à l'utilisateur, et non un moins. En décembre, Jean-François Longeot a été nommé rapporteur de ce texte. Il devra travailler très vite et très bien. Nous examinerons son rapport en commission le 21 mars.

**M. Alain Fouché.** – Le Gouvernement tape sur la SNCF, et la rend responsable de tout. Ayant été quatre ans membre du conseil d'administration de RFF, Réseau ferré de France, j'ai vu que le Gouvernement donnait des instructions pour ne travailler que sur les lignes à grande vitesse. Tous les dignitaires, du président de la République à Brice Hortefeux, faisaient réaliser des études mirifiques sur certaines lignes. Celles concernant la ligne Poitiers-Limoges ont coûté 140 millions d'euros. RFF n'a pas pu investir sur l'entretien des voies existantes. Et ensuite, on nous parle du statut des cheminots, certes important...

#### PLAN NATIONAL 2018-2023 SUR LE LOUP ET LES ACTIVITÉS D'ÉLEVAGE

**M. Hervé Maurey, président.** – Le plan national 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage a été publié le 19 février, déclenchant de vives réactions. Plusieurs sénateurs, de divers groupes et commissions, ont souhaité que nous nous saisissions du sujet.

Le groupe d'études « Développement économique de la montagne », qui se reconstituera prochainement sous la présidence de notre collègue Cyril Pellevat, me paraît être l'instance la mieux appropriée pour mener ce travail, dans la mesure où tous les sénateurs peuvent y adhérer. Je vous propose de charger notre collègue Cyril Pellevat d'une mission « flash » sur le plan Loup, en associant l'ensemble des membres du groupe d'études, pour entendre au mois de mars différentes personnalités et établir des recommandations.

**M. Jean-Marc Boyer.** – Le plan Loup a été adopté par le Premier ministre avec un nombre de tirs limité. N'est-il pas trop tard ? Avec des élus de l'arc alpin, nous avons rencontré les cabinets ministériels en décembre.

**M. Hervé Maurey, président.** – J'ai cru comprendre que les propositions du Gouvernement ne satisfont personne...

**M. Jean-Marc Boyer.** – C'est sûr !

**M. Hervé Maurey, président.** – Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, a également été saisie. Nous avons décidé ensemble de confier ce travail au groupe « Montagne », transcommissions et transpartisan.

**M. Guillaume Gontard.** – Il était indispensable de se saisir du sujet. Certes, le plan Loup a été adopté, mais il n'est qu'un cadre général. Il ne satisfait personne. Travaillons aussi sur sa mise en œuvre dans les territoires avec les parcs régionaux...

**M. Olivier Jacquin.** – Il importe de réagir. Le loup a quitté la montagne et se déplace désormais en plaine. Je ne vais pas multiplier les adhésions à des groupes d'études, mais souhaiterais parfois participer à ces réunions.

**M. Hervé Maurey.** – Les auditions seront ouvertes à tous les sénateurs de la commission.

*La réunion est close à 12h10.*

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 35.*

### **Article 13 de la Constitution Audition de M. Arnaud Leroy, candidat proposé aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie**

**M. Hervé Maurey, président.** – En application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, nous entendons M. Arnaud Leroy, candidat proposé aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Cette nomination ne peut en effet intervenir qu'après l'audition de la personne pressentie devant les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, auditions qui doivent être suivies d'un vote.

L'audition est publique et ouverte à la presse ; à l'issue de cette audition, je raccompagnerai M. Leroy et demanderai aux personnes extérieures de bien vouloir quitter la salle afin que nous puissions procéder au vote qui se déroulera à bulletin secret.

Le dépouillement doit être effectué simultanément à l'Assemblée nationale et au Sénat. Je vous informe que l'Assemblée nationale a procédé à l'audition de M. Leroy ce matin à 9 h 30. Nous pourrions donc dépouiller le scrutin aux alentours de 18 heures.

Enfin, en application de l'article 13 de la Constitution, il ne pourrait être procédé à cette nomination si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Après des études de droit, avec une spécialisation en droit maritime, vous avez, monsieur Leroy, effectué la première partie de votre carrière dans les institutions européennes, où vous avez été successivement collaborateur parlementaire, secrétaire général de la délégation française des Verts au Parlement européen, puis chef de projet à l'Agence

européenne de sécurité maritime à partir de 2004, chargé de la protection de l'environnement marin et des questions liées au changement climatique.

Élu député en 2012, représentant les Français établis hors de France, vous avez été pendant la dernière législature membre de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, et de la commission des affaires européennes. Dans ces fonctions, vous vous êtes intéressé à deux sujets en particulier.

L'économie maritime d'une part : vous avez notamment rendu en novembre 2013 un rapport au Gouvernement sur la compétitivité des transports et des services maritimes, et avez été auteur et rapporteur à l'Assemblée de la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, texte transversal visant à améliorer la compétitivité des activités maritimes de notre pays, qui avait été rapporté au Sénat par M. Didier Mandelli.

Le second sujet auquel vous avez consacré une part importante de votre mandat est le changement climatique, notamment comme président du groupe d'études sur les changements climatiques et membre de la commission des affaires européennes. Vous avez ainsi travaillé sur les négociations internationales en matière de lutte contre le changement climatique, le second paquet énergie-climat ou encore la réforme du marché européen des quotas d'émission. Vous avez fait le choix de ne pas vous présenter aux dernières élections législatives.

Je rappelle que l'ADEME est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle conjointe du ministère de l'environnement et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il contribue aux politiques publiques environnementales par des activités d'expertise et de conseil aux pouvoirs publics, collectivités et entreprises, et par des programmes thématiques de financement. Les principaux domaines d'intervention de l'agence sont la gestion et la valorisation des déchets, la préservation des sols, l'énergie, la qualité de l'air, ainsi que l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ses effets.

Les missions de l'agence sont directement structurées par les objectifs fixés par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, concernant en particulier l'augmentation de la part d'énergies d'origine renouvelable dans notre consommation énergétique, la baisse de la production de déchets et leur meilleure valorisation.

Quelles sont, Monsieur Leroy, vos motivations pour exercer la fonction de président du conseil d'administration de l'ADEME ? Quel projet souhaiteriez-vous porter pour l'agence dans les prochaines années ? En matière de transition énergétique, les objectifs que notre pays s'est fixé sont ambitieux mais ils se heurtent à la réalité budgétaire... L'ADEME accumule d'importants restes à payer. Comment envisagez-vous vote mission et l'avenir de l'agence ?

**M. Arnaud Leroy, candidat proposé aux fonctions de président du conseil d'administration de l'ADEME.** – Je vous remercie de me recevoir. La création de l'ADEME il y a vingt-cinq ans procédait de la fusion de trois agences. Ses missions, inscrites dans le code de l'environnement, n'ont pourtant pas cessé d'évoluer : déchets, énergie renouvelable, lutte contre le gaspillage alimentaire, ou encore l'animation territoriale, notamment par les territoires zéro déchet ou à énergie positive. Elle est encore sollicitée dans le cadre du plan climat proposé par Nicolas Hulot, de la feuille de route sur l'économie

circulaire, et des Assises de la mobilité, qui ont donné naissance au fonds de 10 millions d'euros pour lutter contre la pollution de l'air.

Je suis un fervent partisan de l'ADEME dans sa configuration actuelle, qui repose sur une présence territoriale forte, notamment dans les outre-mer. Cela permet à l'agence de massifier son activité, de repérer les bonnes pratiques sur le terrain, de nouer des partenariats de confiance. À la différence de certains autres organes de l'État, l'ADEME n'est pas une agence de contrôle ou de sanction : ses relations avec les élus sont par conséquent apaisées. Une nouvelle stratégie de partenariats avec les collectivités territoriales sera bientôt adoptée, pour tenir compte des dispositions de la loi NOTRe qui ont donné plus de compétences aux régions et aux EPCI en matière de pollution de l'air. L'ADEME est très présente également en outre-mer, où elle travaille sur les questions de déchets et d'autonomie énergétique.

Les partenariats sont déjà nombreux avec les collectivités territoriales, dans le cadre des contrats de plan État-région, comme avec les entreprises. C'est la logique retenue par la COP 21, et dans laquelle je crois fortement : l'État ne peut agir seul, rien ne peut être décidé depuis Paris sans capacité d'animation dans les territoires. Je compte poursuivre ce travail de terrain avec les collectivités, les associations, les consommateurs.

Je conçois mon éventuel mandat à la tête de l'ADEME dans le paradigme de l'accord de Paris : nous avons une obligation – de survie de l'espèce, si je puis dire – de maintenir la température en deçà de 2 degrés et de viser une hausse maximale de 1,5 degré, tout en maintenant un niveau de développement et de confort rendant la transition supportable. L'ADEME est un acteur essentiel pour y parvenir, car elle agit dans de nombreux domaines, et joue un rôle de catalyseur dans de nombreux secteurs de la vie quotidienne de nos concitoyens : alimentation, consommation, transports... L'ADEME n'intervient toutefois pas en matière d'eau, de nucléaire, ni de biodiversité. Je suis partisan de relations plus approfondies avec l'Agence française pour la biodiversité (AFB), notamment pour travailler plus efficacement à la dépollution des sites. L'AFB est jeune ; nous pouvons lui apporter notre expertise dans des domaines en cours d'identification, comprenant notamment la forêt ou la protection de certaines espèces.

L'ADEME est forte de sa neutralité. J'y veillerai tout particulièrement. Je suis certes engagé politiquement, je ne m'en cache pas, mais je serai le garant de l'indépendance de l'ADEME, en pratiquant le déport le cas échéant. La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) créera bientôt quelques remous ; il faudra faire des choix politiques de grande importance. L'ADEME ne pourra se prononcer sur la facture du grand carénage, mais présentera ses scénarios de mix énergétique 2030-2050, qui procèdent d'un travail de fond et dont nous garantissons absolument la crédibilité. Nous poursuivrons ces travaux. En matière de déchets, nous entrons dans une nouvelle phase, caractérisée par la valorisation et la réutilisation... Il faudra discuter sérieusement des emballages non recyclables. Pour être crédible, l'ADEME devra conserver la neutralité et l'indépendance de son expertise.

Le Fonds chaleur et le Fonds déchets – renommé Fonds économie circulaire à terme – sont dotés respectivement d'un peu plus de 200 millions et d'environ 150 millions d'euros. Il faudra tenir compte des difficultés budgétaires que vous connaissez, et des conséquences qu'auront sur le Fonds chaleur les cours du gaz et du pétrole. La contribution climat-énergie est un élément de modularité, mais l'ADEME devra s'interroger sur ses modes d'intervention : nous avons longtemps soutenu de grands projets par souci d'économies d'échelle ; nous cherchons à aider davantage les territoires incapables d'accueillir de grosses structures mais disposés à animer plusieurs structures selon une logique de grappe. Depuis la

création du Fonds chaleur, plus de 4 000 projets ont été soutenus. La hausse du prix de l'énergie en a retardé certains, nous travaillons à y remédier. Trouver les partenaires pour financer tel ou tel équipement est une autre difficulté, surtout lorsque la visibilité sur les cours des matières premières fait défaut.

Le contrat d'objectifs et de performance qui lie l'ADEME à l'État court jusqu'en 2019 : il faudra aller au bout de sa mise en œuvre, avant d'en discuter un nouveau. Le Fonds chaleur, autrefois financé par une part de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), l'est à présent par le programme budgétaire 181 « prévention des risques » à hauteur de 540 millions d'euros, ce qui suffit pour agir. Si je suis nommé, je donnerai la priorité à l'évaluation de modes d'intervention – comment faire plus et mieux, comment financer des petits projets supplémentaires ? – et à la question de la méthanisation : l'ADEME a financé plusieurs dizaines d'installations, le ministère de l'agriculture a fait des annonces... Les projets en catalogue restent nombreux : il faudra arbitrer. Le problème réside essentiellement dans les fonds propres disponibles pour démarrer l'activité : nous discutons avec la Banque publique d'investissement (BPI) et la Caisse des dépôts et consignations du point de savoir qui est le mieux placé pour y remédier. J'ai aussi pris l'attache du ministère de l'agriculture sur ce sujet.

L'Europe me tient à cœur. Nous entrons, à l'approche des discussions budgétaires, dans une période charnière. L'ADEME fait partie d'un réseau d'agences européennes. Nous mobiliserons le plus tôt possible les États membres et la Commission européenne pour ériger le financement de la transition énergétique en priorité et mettre l'accent sur le gisement d'emplois qualifiés non délocalisables et socialement utiles qu'elle représente. L'expertise française portée par l'ADEME peut aussi gagner en visibilité, pour aider nos entreprises à gagner en compétitivité énergétique. Travaillant en tant que député sur l'écoconception, j'ai constaté qu'en Allemagne, on fabriquait parfois des ustensiles de chaises avec deux fois moins de matière qu'en France grâce à la réflexion portée par notre homologue allemande... La réutilisation des matériaux recyclés est un autre défi à relever. Nous attendons la finalisation de la feuille de route. Elle semble à ce stade mettre l'ADEME au cœur du dispositif : c'est heureux.

Deux grands chantiers concernent l'assistance de l'ADEME aux services du ministère de l'écologie : la programmation pluriannuelle de l'énergie – sur laquelle l'ADEME a assuré un important travail de fond – et la revue de la stratégie nationale bas carbone. L'objectif de la neutralité carbone en 2050 sera précédé par des échéances importantes, telle la fin des véhicules thermiques en 2040. Il faudra nous y préparer. L'ADEME sera à l'écoute de tous les partenaires. Ce matin, des députés m'ont dit que l'avis de l'agence sur les véhicules électriques leur semblait sommaire ; le véhicule électrique, dit-il simplement, doit être imaginé dans une organisation différente de l'actuelle, pensée pour les véhicules thermiques.

L'Agence compte environ un millier d'agents. Elle devra contribuer à l'effort de réduction des emplois publics, sans perdre de sa force de frappe. C'est un axe majeur du quinquennat présidentiel.

Un mot enfin sur le développement de la finance verte, objet du sommet du 12 décembre 2017. J'ai fait partie des parlementaires défendant l'article 173 de la loi sur la transition énergétique, qui impose des obligations d'information sur la gestion des risques liés au climat aux grandes sociétés et aux gérants de portefeuilles français. Cela marche si bien que de nombreux États sont en train de nous imiter. Autre outil intéressant, notamment pour

les collectivités territoriales : les obligations vertes. L'État en a lancé une, avec succès, l'Ile-de-France également. Pour éviter les désastres ou la contraction d'emprunts toxiques, l'ADEME a la responsabilité d'assurer un service après-vente et de soutien aux collectivités locales qui voient dans la transition énergétique l'occasion, par exemple, de rénover des bâtiments publics. J'ai l'ambition de concrétiser cette ambition du Grenelle de l'environnement, pour laquelle 4 milliards d'euros avaient été fléchés par le Gouvernement. Je me suis engagé auprès des administrateurs de l'ADEME représentant les collectivités territoriales, l'ADF, l'AMF, pour travailler sur l'évolution des contrats de plan État-région et l'animation des territoires. Je tiens fortement à cette relation privilégiée avec les élus locaux. La transition numérique est un autre défi à relever, avec les collectivités et les associations.

Les associations sont des partenaires essentiels, notamment pour combattre la précarité énergétique. Nous sommes en relation avec l'Agence nationale de l'habitat, et vigilants à ce que l'argent soit bien dépensé, surtout si les aides sont transformées en aides directes. Les rénovations effectuées correctement sont parfois estimées à 10 % : il faudra y faire attention, car il y a là un enjeu de pouvoir d'achat, de confort, et un enjeu social.

En conclusion, je m'inscris totalement dans les pas de M. Bruno Léchevin, dont je salue l'action conduite pendant cinq ans à la tête de l'ADEME.

**M. Didier Mandelli.** – M. Arnaud Leroy et moi-même avons travaillé ensemble sur la proposition de loi relative à l'économie bleue : je connais donc ses convictions et sa capacité à mobiliser sur tous ces sujets.

Le budget de l'ADEME, naguère financé par un tiers seulement de la TGAP – part que nous avons cherché à accroître –, n'en dépend plus. Le produit de la TGAP devrait toutefois continuer à croître : le budget de l'ADEME évoluera-t-il en conséquence ? Ces dernières années, les intentions et les financements ont eu tendance à diverger... Des garanties ont-elles au moins été apportées pour mener à leur terme les chantiers en cours ?

Le coût de l'adaptation des entreprises et des collectivités aux principes de l'économie circulaire est estimé à 4,5 à 5 milliards d'euros. Aurons-nous demain les moyens de relever ce défi ?

**M. Arnaud Leroy.** – Je mentirais si je disais avoir obtenu toutes les assurances sur le plan budgétaire. L'ADEME estime à 150 millions d'euros par an le besoin de financement supplémentaire pour mettre en œuvre la feuille de route.

Suivre la trajectoire de la TGAP ne me semble pas envisagé. Un objectif ambitieux d'une économie 100 % circulaire en 2022 a été fixé. Il suppose de limiter fortement la production de déchets non recyclables et non réutilisables. Pour y parvenir, l'hypothèse d'une taxation de ces emballages, parfois appelée « TGAP amont », pour abonder le budget de l'agence, est une piste intéressante. Bercy combat toutefois les taxes affectées. Je fais donc appel à vous, mesdames et messieurs les parlementaires ! Ne tombons pas non plus dans la facilité consistant à dire qu'il faut plus d'argent pour dépenser toujours plus. L'ADEME n'a jamais cessé de bien fonctionner, en dépit des coups de rabot, grâce à certains éléments conjoncturels – l'abandon d'un projet lié au prix de l'énergie par exemple.

La trajectoire de la contribution climat-énergie est prévue pour cinq ans, ce qui nous permet de travailler différemment. Je souhaite surtout que l'on soit à la hauteur des obligations que l'on s'est fixées. La campagne électorale a donné lieu à toutes sortes de

promesses plus ambitieuses que la loi de 2015, qui n'a pas encore été respectée... Tâchons d'abord de porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et discutons à Bruxelles du partage de l'effort entre partenaires européens.

La vingtaine de filières à responsabilité élargie du producteur (REP) sont un autre sujet à creuser pour assurer à l'ADEME les financements nécessaires.

**M. Gérard Cornu.** – J'ai bien compris que vous vous inscriviez dans le cadre de la COP 21 et que vous étiez attentif à l'amélioration de la qualité de l'air. Vous entendez également soutenir le remplacement des véhicules thermiques. Je ne doute pas que la bagarre acharnée des constructeurs aboutira bientôt à résoudre le problème de l'autonomie des véhicules électriques ; le maillage du territoire en bornes de recharge me semble un obstacle plus difficile à lever. Comment l'ADEME entend-elle y remédier ?

**M. Arnaud Leroy.** – Sous la législature précédente, la loi a encouragé l'installation des bornes de recharge.

**M. Hervé Maurey, président.** – La loi de transition énergétique.

**M. Arnaud Leroy.** – Ainsi qu'une proposition de loi adoptée en 2014. Je songe en tout cas à renforcer l'évaluation de ces dispositifs. Le plan de déploiement prévu devait concerner les bâtiments neufs, les services publics... Où en est-il ? Je suis incapable de vous le dire. Je lis, comme vous, que des constructeurs américains ou allemands développent un réseau parallèle dédié à leurs clients. Je vois aussi se développer l'hybride rechargeable. Mais j'ignore précisément où nous en sommes. L'ADEME n'a pas à être prescriptive mais à tenir compte du développement technologique et de ses implications en termes de pollution de l'air ou d'accès à certains métaux rares, ainsi qu'à rester attentive aux nouveaux services qui se développent avec les anciennes batteries. C'est un élément important, aussi bien pour les particuliers que pour les professionnels. Il faudra aussi éviter le *stop and go* réglementaire, dont nous sommes champions en France. En tant que président de l'ADEME, je m'efforcerai d'alerter sur l'utilité ou les risques que font encourir certains choix : s'il faut par exemple cinq ans pour déployer 2 500 bornes de recharge, l'objectif de 2040 ne sera pas atteint. Le ministre d'État Nicolas Hulot a annoncé un plan ; il faudra le suivre de près, en lien avec les autres services et agences de l'État, et évaluer les dispositifs existants, en lien avec le Parlement.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Vous avez abordé la question de la méthanisation. Un groupe de travail a été créé pour réfléchir aux meilleurs moyens de la promouvoir. Dans les départements agricoles – la Dordogne par exemple, mais je songe aussi à la Gironde –, la méthanisation fournit un revenu complémentaire aux agriculteurs et alimente la desserte de proximité en biogaz. Vous avez évoqué le problème des fonds propres nécessaires pour installer un méthaniseur, mais le prix des digesteurs de faible capacité est en train de baisser et il peut être utilisé par une ou plusieurs exploitations ou par une coopérative d'utilisation de matériel agricole. Prenons garde en outre à ce que les industriels ne captent pas la ressource. Quel regard l'ADEME porte-t-elle sur ce phénomène et quel plan compte-t-elle mettre en œuvre pour aider les agriculteurs ?

**M. Arnaud Leroy.** – J'ai pris l'attache du ministère de l'agriculture sur ce sujet. La concurrence est parfois rude, en effet, pour capter la ressource qui alimente les méthaniseurs. L'Allemagne développe des cultures dédiées : c'est une piste dont l'on peut débattre. En France, l'opinion y est plutôt défavorable, mais certains types de fourrages, à certaines saisons, peuvent avoir un effet régénérateur pour les sols : nous devons en discuter

avec l'INRA et les acteurs compétents, et faire comprendre les enjeux aux agriculteurs. Je suis ouvert à ce que l'on développe l'animation en grappes, sur de petits territoires. L'ADEME participe, comme l'ensemble des acteurs de l'État, à l'équilibre des territoires. Pour des raisons d'économies d'échelle et de rendement, l'ADEME a jusqu'à ce jour plutôt privilégié les grandes installations. Ma philosophie et la demande sont un peu différentes ; nous devons contribuer à la sauvegarde d'un modèle paysan français, et trouver les ressources nécessaires pour y parvenir. L'ADEME participe au groupe de travail créé par Sébastien Lecornu. Nous pouvons aider la Caisse des dépôts et la BPI sur le volet de l'expertise technologique ; en matière de financement, cela nous sera difficile pour l'instant.

**M. Jean-Michel Houlegatte.** – Les thématiques liées à l'environnement et à la maîtrise de l'énergie sont devenues prioritaires. Elles sont donc partagées par tous les acteurs – institutionnels, consulaires, professionnels, associatifs, économiques –, qui se sont lancés dans une multitude d'initiatives. Voyez le chèque éco-énergie : tout le monde y est allé de son obole, l'agglomération, le département, l'office HLM, la région, le fournisseur d'énergie... On a en conséquence du mal à s'y retrouver. L'ADEME elle-même agit dans un nombre considérable de domaines – jusqu'à la finance verte, ai-je découvert récemment. La contractualisation est une belle initiative, mais ne nous leurrions pas : les Agenda 21 ou les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) ne sont que des catalogues. Dans un souci d'efficience, sur quels outils l'ADEME ferait-elle mieux de s'appuyer ?

**M. Arnaud Leroy.** – Je partage votre constat : pendant longtemps, les acteurs engagés sur un même segment étaient nombreux. Si je suis nommé à la tête de l'ADEME, je prendrai d'abord le temps de faire le tour des équipes et des partenaires de l'ADEME – entreprises, collectivités territoriales, associations... – car je crois qu'une revue des missions de l'ADEME s'impose : certaines ne sont peut-être plus nécessaires, car les choses sont mûres ou car d'autres acteurs ont pris sa suite. Ses ressources pourraient en conséquence être réorientées vers les nouvelles priorités.

Le caractère transversal de ses missions fait toutefois la force de l'ADEME. Toutes concourent à faire entrer notre pays dans la stratégie bas carbone et à atteindre les objectifs de la COP 21. Un rapport récent pointait la hausse des émissions de gaz à effet de serre dans notre pays... Nous devons donc rester vigilants. Je me réjouis des 2 % de croissance annoncés, mais la France devra assurer le découplage de son taux de croissance et de ses émissions de gaz à effet de serre. Voilà le cœur de métier de l'ADEME. Chantier d'ampleur, certes : c'est aussi celle du changement de société que nous devons opérer. Il faudra sans doute faire des choix stratégiques, mais veillons à ne pas limiter la richesse de l'agence, notamment sa mission prospective. La valorisation des déchets organiques par des restaurateurs militants par exemple, qui semblait un gadget il y a trois ou quatre ans, est devenu un succès grâce au soutien de l'ADEME.

Pour relever le défi majeur qui est devant nous, je souhaite échanger régulièrement avec vous, qui avez une expérience d'élus locaux, et qui êtes des partenaires essentiels. Le travail de Ronan Dantec sur le rôle des collectivités territoriales au niveau international l'a montré. À titre d'illustration, les collectivités américaines prennent désormais le relais de l'État fédéral défaillant, de même que le secteur privé – pour relever les problèmes d'alimentation durable ou d'économie circulaire. L'État n'y arrivera pas seul : l'avoir reconnu est une grande victoire de la COP. J'entends toutefois ce que vous dites sur les arbitrages nécessaires.

**M. Jérôme Bignon.** – La mise en place d’une filière de responsabilité élargie du producteur pour les déchets issus de bateaux de plaisance n’avance pas. Hier encore, le sujet a été évoqué au conseil d’administration du Conservatoire du littoral. Or cela fait partie de l’économie bleue circulaire, et c’est un vrai problème pour les habitants du littoral. Comment avancer ?

Autre sujet auquel je suis sensible : celui des friches industrielles. L’ADEME a sorti récemment un document sur cette question. La consommation de foncier est un vrai problème, qui laisse de nombreux territoires en friche : c’est de l’économie circulaire mal faite ! Ces friches sont en outre épouvantables pour le moral des populations : à regarder ces terrains qui reflètent une activité industrielle disparue, on se dit que c’était mieux avant... En Picardie ou dans le Nord-Pas-de-Calais, ce climat malsain explique sans doute une partie du vote extrême. La note de l’agence est admirable, mais elle manque d’ingénierie technique et financière. Que faire d’un point de vue opérationnel ? Qu’imaginer pour traiter ces terrains qui doivent être dépollués avant d’être revendus ? Les acteurs existent ; tout le monde doit pouvoir mettre un peu d’argent.

**M. Arnaud Leroy.** – Chti moi-même, j’ai vu l’usine de mon père rasée et transformée en terrain vague, et je partage votre analyse des résultats électoraux. L’ADEME agit pour le compte de l’État, lorsque le propriétaire du terrain a disparu, pour entreprendre les opérations de dépollution. Nous en avons longuement parlé à l’occasion de l’adoption de la loi dite Florange. Nous en discutons encore avec l’Agence française de la biodiversité et CDC Biodiversité, filiale de la Caisse des dépôts et consignations spécialisée en compensation écologique. Que faire tant que ces terrains restent indisponibles pour accueillir des logements ou des panneaux solaires ? L’aspect juridique de la chose est plus de votre ressort que du mien. Je me suis également rapproché du ministère de la cohésion des territoires, et reste preneur de toute nouvelle idée. L’ADEME tient une cartographie des friches industrielles.

Le président de l’établissement en charge de récupérer ces terrains pour construire dessus dit qu’on ne lui donne jamais rien. Sur certains terrains, pourtant, il y a de quoi faire. S’il y a un problème de délai, mieux vaut réaliser un aménagement paysager que laisser le terrain en friche – car, vous avez raison, les friches suscitent de la mauvaise humeur.

La REP pour les navires de plaisance est un sujet sensible. J’ai toujours dit à la filière qu’il fallait avancer, mais cela prend du temps. Et il y a la question du stock. Historiquement, l’ADEME a collecté les données sur les flux. Il faut trouver le bon équilibre. J’ajoute que nos Antilles sont actuellement jonchées d’épaves, après le passage d’Irma. L’ADEME doit aider à gérer ce stock de déchets, ou participer à son rapatriement – comme pour les véhicules hors d’usage.

**M. Guillaume Chevrollier.** – L’ADEME va avoir un rôle central en cette période de transition vers les énergies renouvelables et l’économie circulaire. Vous avez parlé de neutralité et d’indépendance, mais votre nomination est politique. Comment envisagez-vous votre relation avec l’exécutif, par exemple quand il s’agira de défendre le budget de votre belle institution, ou le Fonds chaleur ? Vous avez évoqué des partenariats avec l’Agence française de la biodiversité, et sans doute avec les agences de l’eau. Pouvez-vous nous en dire plus ? Certes, il faut développer une nouvelle relation avec les collectivités locales, qui ont besoin du soutien de l’ADEME. Dans mon département, le syndicat a conclu un partenariat avec Enedis pour lancer une filière de recyclage des batteries : j’espère pouvoir compter sur le soutien de l’ADEME, que sa neutralité et son impartialité doivent mettre au service de tous les territoires, quelles que soient les sensibilités politiques !

**M. Arnaud Leroy.** – J’ai montré, député, que je savais être véhément envers le Gouvernement. Avec moi, l’ADEME ne sera pas l’agence de la « Macronie », et je ne serai pas son fossoyeur, prêt à avaler toutes les couleuvres. Je sais quels engagements nous avons pris : nous avons cinq ans pour les mettre en œuvre. Je ne dis pas que le Fonds chaleur doublera dans le prochain budget – et il faut évaluer ses modes d’intervention. En cas de problème, on pourra me révoquer ! Quant aux sensibilités politiques : nous sommes dans une maison d’élus, et nous traversons une crise démocratique. Inutile d’en rajouter en se faisant des crocs-en-jambe entre nous... Il n’y aura pas de tri en fonction des préférences politiques des uns et des autres. Ce n’est pas ma conception de l’action publique.

**M. Ronan Dantec.** – Sur la REP, on peut espérer des annonces à La Rochelle à la fin du printemps. La stratégie territoriale du Gouvernement sur les questions de climat et d’énergie reste opaque. Un contrat de transition écologique est apparu, qui devrait consacrer quelques territoires, mais il a surtout brouillé le discours par rapport aux plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et aux schémas régionaux d’aménagement, de développement durable et d’égalité des territoires (SRADDET) qui constituent une avancée importante de la loi transition énergétique. Comment, dans ces conditions, le président de l’ADEME peut-il développer une stratégie territoriale claire et volontariste sur ces enjeux ?

Nous avons voté à la quasi-unanimité l’accroissement de la contribution climat-énergie pour financer la transition énergétique dans les territoires ; Bercy s’y oppose régulièrement, mais nous y reviendrons. L’ADEME, qui est une agence neutre, peut-elle participer au débat ? Elle pourrait au moins montrer que cette contribution climat-énergie n’est pas répartie de manière égalitaire : ce sont les habitants des zones périurbaines et les ménages modestes qui en paient une grande partie.

**M. Arnaud Leroy.** – Je partage vos préoccupations, que nous avons également à propos du chèque énergie. Il faudra veiller finement à son rôle de compensation financière. Notre conseil d’administration et notre conseil scientifique y sont résolus. On peut même imaginer la création d’un observatoire dédié. Déjà, l’ADEME héberge l’Observatoire national de la précarité énergétique, qui consolide les chiffres sur les rénovations effectuées ; ses relations sont d’ailleurs compliquées avec Bercy, qui refuse de nous donner certaines informations. Je ne suis pas inspecteur des finances, donc vous pourrez compter sur moi pour insister. Déjà, rapporteur sur la création de la BPI pour la partie développement durable, je m’étais heurté à la question du financement de la transition énergétique. Il fallait trouver 4 milliards d’euros pour compenser le crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE) : nous nous sommes tous battus pour qu’au moins un tiers de cette manne aille au financement de la transition écologique.

Les contrats de transition écologique, mis en place par Sébastien Lecornu, et que je serai ravi d’accompagner, concernent vingt territoires qui sont en mutation. Lorsqu’on ferme une centrale à charbon, quel avenir pour le territoire concerné ? A Fessenheim, comment recréer un écosystème ? Tels sont les enjeux.

Nous travaillons sur la stratégie territoriale. Je ne porte pas de jugement sur l’animation nationale de l’État ; nous avons un rôle d’« ambassadeurs », avec des partenariats effectifs et, je crois, appréciés, avec les collectivités territoriales, et une volonté d’aller de l’avant. Après mon tour de France, je procéderai à une évaluation, mais les outils sont là et l’animation territoriale, aussi.

Je partage votre optimisme sur la REP pour les navires de plaisance ; la filière se retrouve fin mai à La Rochelle. Il serait dommage de priver les plaisanciers de leur capacité d'action pour la protection de l'environnement marin. Nous avons des champions comme le groupe Bénéteau : le devenir d'un navire de plaisance devient de plus en plus un argument de vente.

Au-delà, nous avons une vingtaine de REP en France, qui ne sont pas simples à gérer, et qu'il va falloir « ambiancer » de manière différente si nous voulons tenir nos objectifs.

**Mme Angèle Prévaille.** – Le changement climatique est là, nous sommes en retard, très en retard. Les gaz à effet de serre s'accumulent. L'ADEME est un acteur majeur des politiques publiques environnementales et doit contribuer à relever les défis en matière de transition écologique. Où est la stratégie territoriale volontariste et efficace qu'on attend ?

Certes, il faut soutenir les grands projets, par exemple sur la rénovation des bâtiments. Mais ne serait-il pas judicieux de développer aussi des projets peu coûteux, qui aideraient les collectivités territoriales de proximité à investir ces missions ? Les élus locaux ont perdu beaucoup de compétences. Ce serait une manière de reconnaître leur rôle, mais sans rien imposer : je vous ai entendu parler d'obligations et je pense qu'au contraire il faut aider les élus locaux. Plutôt que des injonctions qui viennent d'en haut, mieux vaudrait partir de la base en mettant à leur disposition des outils simples et efficaces, comme les certifications et labellisations. Actuellement, rien n'est fait pour lutter contre le gaspillage alimentaire dans les écoles, par exemple. Certes, la Fondation pour la nature et l'homme (FNH) s'en préoccupe. Ne serait-ce pas le rôle de l'ADEME ? Cela valoriserait les élus qui s'investissent dans ces sujets.

Sur les véhicules électriques, le changement de paradigme serait peut-être de ne pas attendre que l'électricité nous vienne de centrales mais qu'elle soit produite par quartier ou par habitation.

**M. Arnaud Leroy.** – Des dispositifs légaux permettent déjà de consommer l'électricité que vous produisez. À terme, une articulation globale devra être organisée par des logiciels. Des réflexions sont en cours. Cela signifie qu'il faut repenser notre urbanisme, aussi.

La loi de transition énergétique de 2015 donne à l'ADEME pour mission de travailler sur le gaspillage alimentaire. C'est l'une des missions qui lui a apporté le plus de notoriété. Par exemple, l'ADEME a financé des camions frigorifiques pour que des associations puissent recevoir davantage de dons alimentaires. Certes, il serait bon de descendre au niveau des écoles, mais ce n'est pas simple : il y a 36 000 communes, et le lien avec les municipalités se perd un peu au bénéfice des EPCI, puisque la compétence liée à la qualité de l'air et au changement climatique s'articule désormais entre la région et l'EPCI. Il est vrai que ce sont les maires qui animent les EPCI...

Le représentant de l'Association des maires de France (AMF) au conseil d'administration de l'ADEME est extrêmement volontaire pour engager un dialogue avec les municipalités et la commission « développement durable » de l'AMF. Pour la rénovation de bâtiments publics, la loi de transition énergétique donne déjà un cadre aux relations et permet de valoriser les bonnes pratiques – ce qui est un des rôles de l'ADEME. Je suis très attaché au modèle actuel de présence territoriale forte, avec une direction à Paris, un siège social à

Angers, une présence à Nice sur certaines thématiques, et surtout une capillarité sur l'ensemble du territoire métropolitain et outre-mer. Il nous donne la capacité d'entretenir un dialogue très fin avec les collectivités locales et les élus en tenant compte des spécificités locales. Pas d'injonctions ? Oui, vous avez raison, sauf que nous en sommes à un point d'urgence où il faut inciter fortement, si ce n'est obliger. En Gironde, on voit déjà l'impact de l'érosion et de la submersion sur l'urbanisme et les activités touristiques.

**M. Frédéric Marchand.** – Dans le groupe que je représente, la composante ultramarine est très importante. Avez-vous vraiment une feuille de route spécifique à destination de ces territoires ? La demande est grande.

**M. Guillaume Gontard.** – Votre cursus riche vous a conduit à exercer différentes fonctions politiques. Est-ce une bonne chose d'avoir un profil politique plutôt qu'un technicien à la tête de l'ADEME ?

**Mme Nelly Tocqueville.** – La qualité de l'air fait partie de vos missions, mais vous n'en avez pas vraiment parlé. Au moment où la France a été convoquée à un sommet sur la qualité de l'air, le 30 janvier dernier, et alors qu'elle est mise en demeure de prendre des décisions pour éviter que la Commission européenne n'engage une procédure judiciaire, quelques mesures ont été prises relatives aux émissions des véhicules – parmi lesquelles s'est discrètement glissé la limitation à 80 kilomètres/heure sur les départementales – ainsi que des mesures pour réduire les émissions liées au chauffage. Ces mesures seront-elles suffisantes pour répondre aux exigences européennes ? L'ADEME dispose d'un Fonds mobilité de 100 millions d'euros sur cinq ans : suffira-t-il pour répondre à ces mêmes exigences ?

**M. Louis-Jean de Nicolaj.** – Les friches industrielles, notamment en milieu rural, jouent un rôle important. La manie de l'ADEME de procéder systématiquement par appel à projets tient à l'écart les petits EPCI. Il serait plus simple de mettre en place, au niveau régional, une relation de contractualisation avec les territoires ruraux. Par ailleurs, quelle est votre position sur le compteur Linky ?

**M. Joël Bigot.** – Je vais siéger au conseil d'administration de l'ADEME. Certains pays, comme les États baltes, importent des déchets de biomasse pour produire de l'énergie. Comptez-vous donner une impulsion en ce sens ? C'est à l'échelle européenne qu'il faut traiter les déchets et produire de l'énergie pour réussir la transition énergétique.

**M. Olivier Jacquin.** – Les collectivités territoriales, pour bien participer à ce processus de transition, ont besoin de temps, de visibilité, de stabilité. Le dispositif des territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV) était très attractif – son sort laisse perplexe. La perspective de nouvelles consignes dans le domaine des déchets perturbe aussi considérablement les collectivités. Quelle est votre appréciation sur le fonctionnement de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ? Mon vote vous est quasiment acquis, même si votre manière de qualifier le président de l'ADEME d'« ambianceur » de la transition écologique m'étonne.

**M. Arnaud Leroy.** – Oui, j'ai une feuille de route pour les outre-mer, que je serai ravi de venir présenter à votre délégation aux outre-mer. Ses maîtres mots sont une présence maintenue sur le territoire, et une volonté de faire.

Profil politique ? Je pourrais vous répondre que j'ai travaillé dans une agence technique de l'Union européenne sur le taux de soufre dans les fiouls marins et les émissions

d'oxydes d'azote (NOx)... Mais il faut que quelqu'un prenne une décision et, lorsqu'il y a trop de techniciens autour de la table, on arrive rarement à aboutir. Et il est important de tenir les engagements. On parle beaucoup de personnes issues de la société civile qui entrent en politique ; je suis un politicien qui rentre dans la société civile ! Cela me semble sain pour notre démocratie. Ce sujet n'a d'ailleurs pas de couleur politique, puisqu'il s'agit de rien moins que de la survie de notre espèce et de la mise en œuvre de la transition énergétique et écologique. Avant moi, Chantal Jouanno avait été secrétaire d'État et sénatrice. D'ailleurs, c'est aussi un poste politique, parce qu'on est au contact d'élus, dont il faut parler le langage.

Ma feuille de route est ambitieuse : faire réussir la transition écologique. Le Fonds Air Mobilité est tout neuf : créé suite aux assises, il est doté de 20 millions d'euros.

La pollution de l'air intérieur est un autre sujet dont on parle peu. La loi logement doit veiller à ce que les logements ne soient pas trop confinés. Certaines régions, aujourd'hui épargnées, vont être touchés par des pollutions nouvelles, par exemple du fait du développement des croisières. L'ADEME propose des solutions : mise en place de branchements électriques pour les ferries ou pour les paquebots, fourniture de GNL... Le président du Conseil national de l'air était satisfait des annonces du Gouvernement. Quand l'ADEME valide des installations de biomasse, nous examinons le plan d'approvisionnement à dix ou quinze ans. Il faut limiter les importations de biomasse. Je sais qu'il est question de transformer, dans le Sud de la France, une ancienne raffinerie de Total en centrale à biomasse. Nous avons un massif forestier fort et en expansion, qui demande à être valorisé, et nous avons une filière en attente de débouchés. La fonction de puit carbone des forêts est importante.

Je n'ai pas de position particulière sur le compteur Linky. Il est bon que nous recueillions des données sur la consommation. Ce n'est pas à l'ADEME de se prononcer sur le débat relatif aux ondes. En tous cas, j'ai toujours constaté que, lorsqu'on donne aux opérateurs la capacité de mesurer leurs émissions, leur consommation baissait systématiquement.

Je suis à votre disposition pour discuter des difficultés rencontrées par les petits EPCI.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je vous remercie.

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo [disponible en ligne sur le site internet du Sénat.](#)*

### **Vote et résultat du scrutin sur la proposition de nomination aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie**

*La commission procède au vote sur la candidature de M. Arnaud Leroy, candidat proposé aux fonctions de président du conseil d'administration de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, en application de l'article 13 de la Constitution.*

**M. Hervé Maurey, président.** – Voici les résultats du scrutin : 22 voix pour, 1 voix contre et 4 bulletins blancs ou nuls.

**Résultat du scrutin sur la proposition de nomination de Mme Chantal Jouanno aux fonctions de Présidente de la Commission nationale du débat public**

**M. Hervé Maurey, président.** – Voici les résultats du scrutin : 29 voix pour, 1 voix contre, 3 bulletins blancs ou nuls et 1 abstention.

La réunion est close à 18 h 15.



## COMMISSION DES FINANCES

**Mercredi 7 mars 2018**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 09 h 30.*

### **Pistes de réflexion du groupe de travail relatif à l'évolution de la fiscalité locale – Communication (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

### **Compte rendu de la Conférence interparlementaire sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance au sein de l'Union européenne, prévue à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) et de la semaine parlementaire du semestre européen – Communication**

**M. Vincent Éblé, président.** – Les 19 et 20 février derniers s'est tenue à Bruxelles la conférence interparlementaire semestrielle sur la stabilité, la coordination économique et la gouvernance dans l'Union européenne – que nous appelons plus communément « conférence de l'article 13 » du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Fabienne Keller et moi-même étions présents pour représenter le Sénat français.

La création de cette conférence visait à permettre un contrôle par les Parlements nationaux des modalités de la mise en œuvre des règles de gouvernance budgétaire en Europe. Cependant, les discussions abordent plus largement les sujets financiers et institutionnels d'actualité de l'Union européenne.

Je voudrais souligner l'importance des échanges entre représentants des parlements nationaux, ainsi que la qualité des rencontres avec les membres des institutions européennes. Des membres de la Commission européenne sont en effet intervenus lors de plusieurs tables rondes pour présenter l'action conduite par la Commission. C'est ainsi que nous enrichissons notre réflexion et que nous construisons ensemble le projet européen.

Cependant, je rappelle les interrogations déjà exprimées par notre commission des finances s'agissant de la portée réelle de cette conférence. Les travaux sont organisés de telle manière que l'on assiste, à quelques exceptions près, à une succession d'interventions sans véritables échanges tandis que le message politique de la conférence est amoindri faute d'adoption de conclusions au terme des deux jours de réunions.

Quel est le bilan de la conférence de Bruxelles, où une centaine de parlementaires nationaux étaient présents ?

Le Parlement européen et l'Assemblée nationale de la République de Bulgarie, chargés de l'organisation, avaient inscrit quatre thèmes à l'ordre du jour : les priorités politiques du semestre européen, l'avenir de la politique fiscale de l'Union européenne,

l'avenir de l'Union économique et monétaire et le prochain cadre financier pluriannuel post-2020. Fabienne Keller et moi-même sommes intervenus en séance, respectivement sur les priorités politiques du semestre européen et sur l'union bancaire.

À l'occasion de la séance plénière inaugurale sur les priorités politiques du semestre européen, il a été souligné le caractère charnière de l'année 2018. Marianne Thyssen, commissaire européenne chargée de l'emploi et des affaires sociales a en effet rappelé que si plusieurs indicateurs macroéconomiques témoignaient d'une reprise, la situation de l'emploi reste hétérogène et dégradée par rapport à 2008.

Les discussions se sont ensuite orientées sur la nécessité de conduire des réformes structurelles de façon coordonnée pour améliorer la résilience de l'Union européenne. Cette question a soulevé des débats à propos de l'accompagnement des États membres dans la mise en œuvre de ces réformes. Dans son examen annuel de croissance sur le « paquet d'automne » du semestre européen publié en novembre 2017, la Commission européenne recommandait une orientation budgétaire globalement neutre au niveau de la zone euro. Elle relevait également la nécessité de réduire les déséquilibres entre États membres. Cette recommandation a suscité des prises de position divergentes de plusieurs représentants de parlements nationaux, certains parlementaires espagnols et portugais en particulier regrettant le manque de réalisme des ajustements demandés par la Commission européenne.

À cette occasion, notre collègue Fabienne Keller a insisté sur la nécessité, pour la France, de sortir du volet correctif de la procédure pour déficit public excessif dès le printemps 2018, ainsi que sur l'opportunité conjuguée du fin de cycle électoral et de reprise économique pour mener à bien plusieurs projets, à commencer par l'approfondissement de l'union des marchés de capitaux et la finalisation de l'union bancaire.

C'est sur ce projet que je suis intervenu, rappelant les travaux de notre commission pour concilier la définition d'un cadre commun et la préservation des spécificités françaises. J'ai en particulier indiqué que l'union bancaire ne peut fonctionner que si la réduction et le partage des risques vont de pair. Cet indispensable équilibre guidera les négociations en cours sur le système européen de garantie des dépôts.

Cette intervention faisait suite aux propositions de la Commission européenne de décembre 2017. La feuille de route présentée envisage un calendrier résolument ambitieux, fixant le cadre de l'action de la Commission européenne d'ici la fin de son mandat.

S'agissant de l'union bancaire, les échanges à Bruxelles ont toutefois montré que de nombreuses difficultés persistent, tant pour la question des créances douteuses que pour la mise en place d'un système européen de garantie des dépôts.

S'agissant plus largement de la résilience et de la coordination au sein de l'Union économique et monétaire, les débats se sont principalement cristallisés autour de la transformation du Mécanisme européen de stabilité (MES) en un Fonds monétaire européen (FME). Cette évolution a fait l'objet d'une proposition législative de la Commission européenne en décembre dernier. Le Fonds monétaire européen pourrait intervenir, comme le Mécanisme européen de stabilité, en cas de difficultés financières d'un État membre de la zone euro. Surtout, il assurerait la fonction de filet de sécurité du fonds de résolution unique, le deuxième pilier de l'union bancaire. À ce stade, les échanges sont restés très généraux, et ont surtout mis en évidence les divergences entre les parlements nationaux sur la question du

transfert au Fonds monétaire européen (FME) de la capacité de surveillance budgétaire actuellement assurée par la Commission européenne.

Les sujets fiscaux ont également occupé une place importante dans nos échanges. Plusieurs dossiers ont été abordés : la lutte contre l'évasion fiscale, les propositions de refonte du régime TVA, la fiscalité du numérique et l'évolution des discussions sur le projet d'assiette commune, puis consolidée, d'impôt sur les sociétés.

Je me concentrerai plus particulièrement sur ces deux derniers sujets. Comme vous le savez, un débat existe entre États membres sur la manière d'appréhender fiscalement les géants du numérique. L'été dernier, à l'initiative de la France, quatre États membres (France, Allemagne, Italie et Espagne) ont appelé à la création d'une taxe sur le chiffre d'affaires, recevant ensuite le soutien de quinze autres États membres. Cette proposition n'est pas partagée par l'ensemble des États, en particulier l'Irlande et les Pays-Bas qui ne souhaitent pas la mise en place d'une taxation spécifique. Telle est également la position du Parlement européen. La commission ECON s'apprêtait à adopter la même semaine les rapports des deux rapporteurs sur les propositions de directives ACIS/ACCIS. Des amendements au projet d'ACCIS visant à compléter la définition d'établissement stable pour prendre en compte les activités numériques ont été adoptés par la commission.

C'est dans ce cadre que j'ai interrogé Valère Moutarlier, responsable de direction générale de la fiscalité et des douanes de la Commission européenne en charge de ces dossiers. La Commission européenne présentera le 28 mars prochain une proposition relative à la fiscalité des entreprises du numérique. Il m'a confirmé que deux axes devraient être retenus. D'abord, une solution de court terme avec une taxation spécifique qui pourrait reposer sur les revenus tirés par ces entreprises de l'utilisation des données personnelles des utilisateurs. Ensuite, une solution de moyen terme, consistant en un amendement du projet ACCIS, avec la définition d'un critère spécifique permettant d'appréhender les activités numériques. Nous suivrons avec attention ces propositions. Nul doute que nous y travaillerons très prochainement.

En dernier lieu, les discussions ont porté sur les priorités politiques et les grands équilibres du prochain cadre financier pluriannuel.

Deux facteurs doivent être pris en compte. Le retrait du Royaume-Uni des contributeurs modifie les équilibres, tandis que l'apparition de nouvelles priorités au cours du cadre financier pluriannuel 2014-2020 montre la nécessité d'une flexibilité accrue du cadre financier.

Ainsi, la Commission européenne a rappelé son souhait de parvenir à un accord politique avant les élections européennes de mai 2019. Elle devrait présenter un premier projet en mai prochain. Les discussions ont toutefois mis en évidence l'âpreté des négociations qui s'ouvrent, en particulier concernant l'évolution des montants consacrés à la politique agricole commune et à la politique de cohésion. Je vous rappelle qu'un groupe de travail commun à notre commission des finances et à la commission des affaires européennes, dont sont membres Patrice Joly, Fabienne Keller, Jean-François Rapin et Claude Raynal, a été créé pour suivre ces négociations.

## Questions diverses – Modification du programme de contrôle de la commission

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous avons arrêté le 31 janvier dernier notre programme de contrôle pour 2018. Depuis lors, Vincent Delahaye et Rémi Féraud, rapporteurs spéciaux de la mission « Action extérieure de l'État » ont souhaité engager des travaux sur le réseau de l'enseignement français à l'étranger. Jacques Genest, rapporteur spécial de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » a quant à lui souhaité engager des travaux sur la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques.

Je vous propose d'ajouter ces sujets à notre programme.

*Il en est ainsi décidé.*

*La réunion est close à 11 h 20.*

## Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics

*La réunion est ouverte à 16 h 35.*

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous entendons aujourd'hui le ministre de l'action et des comptes publics, Gérald Darmanin, sur les résultats de l'exécution 2017, la réforme de l'État et les dossiers d'actualité de son ministère.

Traditionnellement, nous entendons en début d'année ou au cours du premier trimestre de l'année le ministre chargé du budget sur les résultats de l'année passée. Cette audition est également l'occasion d'aborder d'autres thèmes de la compétence du ministre.

Je précise, monsieur le ministre, même si nous avons eu l'occasion d'échanger en séance publique, que c'est la première fois que vous vous exprimez devant notre commission dans sa configuration issue du dernier renouvellement sénatorial, puisque votre dernière audition date du 27 septembre 2017, jour de présentation du projet de loi de finances pour 2018, la commission des finances étant alors présidée par Michèle André.

Votre audition est donc tout particulièrement attendue, singulièrement par nos nouveaux collègues, d'autant que de nombreux dossiers vous occupent. Je suis certain qu'après votre présentation, bien des questions vous seront posées.

**M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.** – Je suis à la disposition du Parlement et de leurs commissions des finances. Permettez-moi de souligner tout l'intérêt que porte le Gouvernement aux travaux que vous avez lancés au sein de votre commission. Je pense à la reconstitution du groupe de travail sur l'économie numérique, mais également à la création de deux groupes de travail sur l'évolution de la fiscalité locale et la réforme de la procédure budgétaire – je suis favorable à la modernisation du débat parlementaire, pour permettre un contrôle et une évaluation plus forts –, ou encore à la création d'un groupe de suivi sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

J'évoquerai en premier lieu l'exécution budgétaire des comptes de l'année 2017, avant d'aborder les récentes annonces du Gouvernement en matière de réforme de l'État, plus particulièrement en ce qui concerne la fonction publique.

Je commencerai donc par l'exécution budgétaire de l'année 2017.

Comme vous le savez, à ce stade de l'année, je ne peux m'exprimer avec certitude qu'à propos du budget de l'État. En effet, les comptes définitifs des organismes de sécurité sociale ainsi que ceux des collectivités territoriales ne seront connus que dans les prochaines semaines. Ce n'est qu'à ce moment que nous aurons alors un aperçu complet de nos finances publiques. C'est d'ailleurs à cette occasion que l'Insee (Institut national de la statistique et des études économiques) discutera avec Eurostat des principales questions méthodologiques, dont la comptabilisation du contentieux relatif à la contribution de 3 % sur les dividendes en comptabilité nationale.

Avant d'en venir aux chiffres eux-mêmes, je souhaiterais rappeler que cet exercice s'inscrit dans un contexte particulier puisque sa responsabilité est partagée entre la précédente majorité et l'actuelle. De ce point de vue, force est de constater que l'audit de la Cour des comptes a permis une remise en ordre de nos finances publiques. Lors de ma première audition devant votre commission, j'ai dû m'expliquer sur les ouvertures et annulations du décret d'avance de l'été, qui ont permis de remettre à plat le budget. Nous ambitionnons de rompre avec les mauvaises pratiques de sous-budgétisation.

Nous assumons d'autant plus aisément ce choix qu'il a porté ses fruits : ces efforts ont conduit à bâtir une loi de finances pour 2018 plus sincère, mais aussi plus respectueuse de la portée de l'autorisation parlementaire. J'ai tenu ma promesse : nous n'avons gelé que 3 % des crédits, contre 8 % sous le gouvernement précédent. De ce point de vue, le Gouvernement rejoint en grande partie les préoccupations exprimées par votre commission : nous ne voulons plus de redéploiement en cours de gestion de l'ampleur de ceux que l'on a connus ces dernières années. En soi, ces outils sont des instruments utiles pour faire face à des urgences imprévisibles. En revanche, ils ne doivent pas être utilisés pour masquer l'insincérité initiale du budget. Ce nouveau point de départ nous engage et doit nous éviter de reproduire le schéma de 2017.

Quels sont les résultats de la gestion budgétaire de 2017 et quels sont les enseignements que le Gouvernement entend en tirer ?

Soyons factuels : d'une part, le déficit budgétaire de l'État s'établit à 67,8 milliards d'euros, soit une amélioration de 1,3 milliard d'euros par rapport à 2016 : il s'agit là de son niveau le plus bas depuis 2008. Par rapport aux chiffres qui vous ont été soumis à l'occasion du second projet de loi de finances rectificative, cela correspond à une amélioration de plus de 6 milliards d'euros. Je vous rappelle en effet que ce texte, présenté en novembre dernier, prévoyait un déficit à hauteur de 74,1 milliards d'euros.

D'autre part, le Gouvernement a strictement tenu l'objectif de dépense qu'il s'était fixé en loi de finances rectificative sur les dépenses des ministères, qui s'établissent à 237,5 milliards d'euros, en ligne avec l'objectif fixé à 237,6 milliards d'euros.

Quelles en sont les raisons ?

Les efforts en dépenses, tout d'abord : grâce aux efforts d'économies mis en œuvre durant l'été par le Gouvernement – pour un montant total de l'ordre de 5 milliards d'euros –, le dépassement des plafonds de crédits prévus en loi de finances initiale a pu être ramené de 8 milliards à 3 milliards d'euros.

Deuxièmement, notre résolution à contenir notre déficit et à respecter nos engagements, que nous avons également manifestée par la mise en place d'une surtaxe exceptionnelle d'impôt sur les sociétés destinée à compenser l'incidence de l'annulation contentieuse imprévue de la taxe à 3 % sur les dividendes.

Troisièmement, ces bons résultats témoignent d'une meilleure dynamique de nos recettes, qui résulte des mesures prises par le gouvernement précédent en fin de quinquennat et de la dynamique qui a suivi l'élection du Président de la République. Le Gouvernement a fait le choix de s'appuyer sur des prévisions de recettes prudentes et responsables.

La plus-value de 4,3 milliards d'euros constatée sur les recettes fiscales s'explique ainsi par le dynamisme des encaissements constatés en fin d'année, particulièrement pour l'impôt sur les sociétés. Comme vous le savez, la prévision de cet impôt est complexe et réserve chaque année des surprises, à la hausse comme à la baisse, en lien notamment avec les acomptes versés en décembre par les grandes entreprises.

Ces résultats positifs confortent le Gouvernement dans son objectif de sortie des 3 % de déficit, qui n'est qu'une étape sur la route de l'équilibre de nos comptes publics. De ce point de vue, je réaffirme devant vous une fois de plus qu'il n'y a pas de « cagnotte » budgétaire lorsqu'un pays connaît 2 200 milliards d'euros de dette et entre 2,6 % et 2,8 % de déficit budgétaire. L'objectif est d'atteindre 0 % de déficit. Croire en l'existence d'une telle manne, c'est être dans le déni au regard de la situation de nos finances publiques, alors que les budgets ne sont pas équilibrés depuis 40 ans. Faut-il rappeler que notre dette frôle 100 % de la richesse nationale, que nous empruntons chaque jour un demi-milliard d'euros sur les marchés financiers, ce qui nous coûte 2 115 euros par seconde ? Soyons sérieux : il n'y a pas de cagnotte cachée. Prétendre le contraire serait retomber dans les errements de certains de nos prédécesseurs, qui d'une recette ponctuelle ont fait une dépense pérenne !

J'en viens au second point de mon intervention : les annonces que le Premier ministre et moi-même, en lien avec Olivier Dussopt, avons pu faire en matière de transformation publique et, plus particulièrement, en ce qui concerne l'avenir de la fonction publique.

La loi de finances pour 2018 s'inscrit dans une stratégie au long cours qui consiste à transformer notre administration dans le cadre du programme « Action Publique 2022 », c'est-à-dire la révision des missions de service public. Nous allons tenir l'engagement du Président de la République de suppression de 120 000 postes, dont 50 000 dans la fonction publique d'État, mais nous définirons d'abord les missions de service public sur lesquelles l'État doit se recentrer. Sur cette question, nous allons travailler tout au long de l'année avec les organisations syndicales de la fonction publique. Quelles missions pourraient aujourd'hui être mieux assumées par d'autres acteurs, qu'il s'agisse d'entreprises, d'associations ou de collectivités ?

Bien sûr, cette transformation de l'action publique suppose de sortir des habitudes. Faire confiance à d'autres acteurs, ce n'est pas négliger l'importance de l'État, mais celui-ci doit se recentrer sur ce qu'il sait mieux faire. Nous avons présenté dans le projet

de loi de finances des augmentations d'effectifs et de budget importantes pour l'éducation nationale, les armées, la justice et l'intérieur. Des redéploiements devront être opérés et des efforts devront être faits, notamment dans les ministères financiers. Nous poserons ensuite la question des moyens, mais seulement une fois les missions définies.

Pour parvenir à clarifier les missions de l'État, nous avons engagé un travail de diagnostic. Un comité d'experts indépendants et de personnalités politiques, au sein duquel siège une de vos collègues, a été mis en place le 13 octobre dernier. Par ailleurs, nous avons tenu à solliciter les Français, usagers ou agents du service public, pour recueillir leurs attentes. Nous avons déjà reçu près de 20 000 réponses.

En ce qui concerne la fonction publique et la modernisation de l'État, quatre chantiers d'envergure ont été lancés.

Le premier concerne le dialogue social, à l'instar de ce qui a été fait par Muriel Pénicaud dans le cadre de la loi « Travail ». Il y a près de 22 000 instances de dialogue social dans la fonction publique. Notre pari est qu'on peut faire mieux avec moins.

Le deuxième chantier concerne la rémunération des agents, dont nous souhaitons qu'elle soit plus individualisée. C'était un engagement du Président de la République. Si chaque agent doit voir son pouvoir d'achat garanti et son expérience valorisée, nous voulons qu'une part de sa rémunération soit liée au mérite et à l'atteinte des résultats individuels et collectifs. D'autres gouvernements ont ouvert cette voie avant nous, avec quelques succès d'estime.

Troisième chantier : à la rémunération individualisée doit s'ajouter un accompagnement renforcé en matière d'évolution de carrière. Comme les salariés du privé, les agents ne feront plus le même métier tout au long de leur carrière, et ils en ont eux-mêmes parfaitement conscience. L'État est parfois un piètre employeur et un mauvais directeur des ressources humaines. Il s'agit d'accompagner les reconversions, notamment sous la forme de mobilités au sein des différents versants de la fonction publique. Ensuite, nous mettrons en place des plans de départs volontaires dans certains secteurs.

Enfin, le dernier chantier concerne les possibilités de recourir aux contrats – déjà très utilisés dans la fonction publique, notamment territoriale –, que nous voulons étendre, par exemple, pour les métiers ne relevant pas d'une spécificité propre au service public. Une nouvelle fois, il convient de s'interroger sur la répartition des missions : toutes n'ont pas à être exercées par un agent public sous statut. Je suis attaché au statut de la fonction publique, mais il faut le moderniser.

Je suis à votre disposition pour répondre à vos interrogations.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Pour votre première venue devant notre commission des finances dans sa configuration nouvelle, nous allons commencer par une bonne nouvelle. La France ne figure plus dans le groupe des pays européens en situation de « déséquilibre macroéconomique excessif ». En ce qui concerne l'exercice 2017, êtes-vous confiant sur la sortie de notre pays de la procédure de « déficit excessif » ?

Vous l'avez dit, il n'y a pas de cagnotte vu l'état des déficits. L'amélioration des résultats est due non pas à une meilleure maîtrise de la dépense mais à des recettes supplémentaires. La diminution du déficit de l'exercice 2017 aura un impact favorable sur le

solde de 2018. La totalité de cette reprise en base en 2018 sera-t-elle affectée à la réduction du déficit et au désendettement de l'État ?

Concernant « Action publique 2022 » et la réforme de l'État, notre collègue Christine Lavarde nous fera probablement part de son avis sur le comité aux travaux duquel elle a participé dans ce cadre. Je poserai une seule question concernant la fonction publique. Je remarque qu'il y a un levier d'action dont on parle peu, c'est celui du temps de travail. Notre commission a beaucoup travaillé sur cette question à partir notamment d'une enquête qui lui avait été remise par la Cour des comptes, seulement un quart des agents de la fonction publique de l'État travaillent 1 607 heures, ce qui signifie que les trois quarts des fonctionnaires ont des temps de travail dérogatoires. Ce levier pourrait-il être utilisé pour obtenir des gains de productivité ?

Philippe Dallier présidant actuellement la séance publique du Sénat, je vous transmets la question qu'il souhaitait vous poser. Le comité des finances locales a présenté ses premières conclusions sur la réforme de la fiscalité locale, qui vont dans le même sens que les pistes de réflexion de notre groupe de travail. Il est notamment envisagé de transférer la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties au bloc communal et d'affecter une fraction de TVA et de CSG, respectivement au bloc communal et aux départements. L'on peut se demander comment vous accueillez ces propositions. Par ailleurs, la suppression complète de la taxe d'habitation engendre un coût pour l'État d'environ 20 milliards d'euros dont 10 milliards d'euros non prévus par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Philippe Dallier s'interroge sur la soutenabilité d'une telle réforme.

Enfin, le groupe de travail est unanime : si le transfert de la taxe foncière sur les propriétés bâties vers le bloc communal devait se faire et pourrait être plutôt bien accueilli, il faudra alors nécessairement procéder à une révision des valeurs locatives. Quelle est la position du Gouvernement sur l'opportunité de relancer rapidement la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation ?

**M. Vincent Éblé, président.** – Vous avez indiqué devant nos collègues de l'Assemblée nationale que les crédits du Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) ont connu une sous-consommation à hauteur de 500 millions d'euros. Comment l'expliquez-vous ? Quelles sont les perspectives d'exécution concernant l'investissement local en 2017 ?

Le solde budgétaire s'améliore de 1,3 milliard d'euros par rapport à 2016, avec des recettes fiscales supérieures de plus de 11 milliards d'euros à l'exécution 2016. En d'autres termes, la totalité de l'amélioration du déficit est imputable à la reprise de la croissance et à l'encaissement de recettes supplémentaires. On a beaucoup entendu, l'an passé, que des efforts importants sur les dépenses étaient faits pour rattraper les excès du gouvernement précédent. Vous avez évoqué les annulations de crédits en 2017 par rapport à la loi de finances initiale, pour un montant de 5 milliards d'euros. Confirmez-vous ce montant ? S'agit-il d'annulations nettes ou bien de redéploiements ? Pouvez-vous comparer ce chiffre à celui de 2016 ?

Sur la réforme de l'État, vous avez indiqué réfléchir à la possibilité de mettre en œuvre un plan de départ volontaire pour les fonctionnaires « qui souhaiteraient partir, en conséquence de la réforme de l'État ». Un dispositif existe déjà, permettant aux agents qui démissionnent à la suite de la suppression de leur poste ou de sa restructuration de bénéficier

d'une indemnité de départ. Or, il n'a pas rencontré le succès escompté. Pensez-vous réellement que les agents auront davantage recours à la mesure que vous proposez ?

**M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.** – Nous sommes confiants en ce qui concerne la sortie de la procédure de « déficit excessif ». Nous l'aurions été tout autant même en l'absence de recettes supplémentaires. L'amélioration du solde s'explique, pour un tiers, par l'effort sur les dépenses et, pour deux tiers, par de nouvelles recettes. Même sans celles-ci, nous aurions été sous la barre des 3 %. J'ai été le premier ministre des comptes publics depuis bien longtemps à dégeler l'intégralité des crédits militaires en décembre dernier. C'est bien la preuve que nous avons su prendre des mesures d'économies, parfois impopulaires, tout en pilotant efficacement la dépense.

Que faire de cet argent supplémentaire, qui n'est ni une manne ni une cagnotte ? La loi de programmation des finances publiques prévoit qu'il serve à diminuer le déficit, seule condition pour que notre pays soit pris au sérieux dans sa volonté de baisse des prélèvements obligatoires. Si les prélèvements obligatoires sont élevés et que la dette l'est aussi, c'est parce que les dépenses publiques sont également élevées !

Je veux relever que nous n'avons été aucunement censurés par le Conseil constitutionnel, ni sur la taxe d'habitation, ni sur le remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune, l'ISF, par l'impôt sur la fortune immobilière, l'IFI, ni sur la taxe à 3 %, ni sur la bascule CSG-cotisations. C'est la première fois depuis quinze ans qu'aucune des principales réformes fiscales du Gouvernement n'est retoquée par le Conseil constitutionnel !

Le temps de travail est un levier envisageable. Vous avez raison de dire que tous les agents de l'État ne travaillent pas 1 607 heures, comme le prévoit la loi. Ce sujet fait partie des anciens tabous qu'Olivier Dussopt et moi-même mettrons sur la table. Je ferai simplement remarquer que la question se pose aussi dans les collectivités locales.

Sur la taxe d'habitation, j'ai lu avec intérêt les conclusions du Comité des finances locales. Deux scénarios sont envisageables. Soit l'on opte pour un nouveau dispositif, comme vous le proposez, et alors il faut limiter au maximum les péréquations. Soit l'on donne une fraction des impôts nationaux aux collectivités locales – cela pourrait être la TVA, la CSG, l'impôt sur le revenu...

Sur la question des bases locatives, je vous invite à convoquer le directeur général des finances publiques, ainsi que ceux qui ont travaillé à l'expérimentation menée dans cinq départements. Malheureusement, après deux années de travail, les sondages ne sont que partiels, compte tenu de la complexité du sujet. Éric Woerth, qui a lancé la révision des valeurs locatives des locaux commerciaux, il y a sept ans, est aujourd'hui le président de la commission des finances qui contrôle le lancement de sa propre réforme, laquelle devrait être mise en place dans dix ans...

Faut-il procéder à une révision en profondeur des valeurs locatives ? Pourquoi pas, mais cela risque de prendre des années, voire quelques dizaines d'années... On pourrait considérer que l'impôt local fondé sur la propriété soit fonction de la valeur locative du quartier, mais aussi du revenu, pour éviter les iniquités. L'impôt est aujourd'hui le même, que le logement soit occupé par un avocat d'affaires ou par un salarié de la mairie de Tourcoing...

À l'intérieur des deux scénarios que j'ai évoqués, beaucoup d'options sont possibles, sur lesquelles nous travaillons. Je suis attaché à la préservation du lien entre l'élu et

sa fiscalité, sous réserve de gommer les effets négatifs des impôts locaux. Il faut que l'élu ait un intérêt à s'engager dans le développement économique. Je suis prêt à y travailler avec vous. Nous avons trois ans devant nous mais déjà, viendra l'échéance d'octobre avec une première baisse de la taxe d'habitation, pour 80 % des contribuables. Vous pourriez également vous intéresser à la question de la redevance audiovisuelle, qui s'inscrit sur le même support que la taxe d'habitation et mérite une réflexion liée à la réforme de l'audiovisuel public, dont le budget, je vous le rappelle, est supérieur à celui du ministère de la culture...

Le président de la commission a évoqué la question du solde budgétaire. Je crois avoir répondu sur la répartition : un tiers en moindre dépense, deux tiers en recettes supplémentaires. Quant au plan de départ volontaire, il est, en effet, la conséquence de la réforme de l'État. Il en existe déjà, mais ils restent chirurgicaux et peu coordonnés : seuls quelque 1 000 fonctionnaires par an sont concernés. Mais nous entendons simplifier l'organisation administrative. À l'image de ce qui a été fait pour les cotisations Urssaf, nous pourrions imaginer que Bercy, dans un même élan de simplification, décide qu'un seul service sera chargé du recouvrement. On peut aussi considérer que lorsque ce n'est pas le cœur de métier des douanes, la direction générale des finances publiques (DGFIP) récupère le recouvrement. De telles réorganisations auront cette conséquence qu'une partie des agents n'auront plus de service. Pour ceux qui veulent partir, il faudra, à la différence de ce qu'ont fait mes prédécesseurs, y mettre des moyens d'accompagnement et de formation ; pour ceux qui ne le souhaitent pas, il faudra prévoir des formations pour un changement de métier dans l'administration. C'est ainsi que nous imaginons ce plan de départs volontaires. Il n'est pas fait pour valoir partout et tout le temps : ce ne sera pas le cas, par exemple, à l'hôpital ; mais nous souhaitons le mettre sur la table de négociation.

La sous-consommation du FCTVA est liée à la baisse de l'investissement local, plus forte que prévu en 2016, étant entendu que la compensation est fondée sur les dépenses des années n-1 et n-2. Nous n'aurons donc pas ce débat l'an prochain, car l'investissement local repart en 2017, et ce mouvement, qui suit généralement le cycle électoral, devrait se poursuivre en 2018. Pour 2017, la progression serait de 5 %.

S'agissant des ajustements de fin de gestion, je puis vous indiquer qu'en 2016, il y a eu 5,3 milliards d'euros ouverts par décrets d'avances, et 6 milliards d'euros d'ouverture de crédits en fin de gestion 2015.

**M. Vincent Delahaye.** – J'apprécie le caractère synthétique de votre propos, mais j'ai mal compris les chiffres que vous avez fort rapidement égrenés. Je souhaite donc que notre débat sur la loi de règlement soit plus développé. Vous avez promis des efforts pour que le débat soit large : quelles dispositions entendez-vous prendre à cette fin ? J'aurais aimé que vous nous fournissiez une fiche synthétique sur les comptes de l'État pour 2017. Vous nous dites que le solde s'est amélioré de 6 milliards d'euros, qu'il y a eu 4,3 milliards de recettes supplémentaires, puis vous parlez d'une répartition un tiers-deux tiers tout en indiquant que les dépenses sont, à l'épaisseur du trait près, celles qui avaient été prévues. Si bien que je comprends mal d'où provient la totalité de l'amélioration de 6 milliards d'euros.

Qu'en est-il, au-delà, du montant des charges à payer ? On sait bien que ces charges sont, chaque année, reportées d'une année sur l'autre, et qu'elles ont augmenté, ces dernières années, jusqu'à environ 12 milliards d'euros. À quel niveau sont ces charges, fin 2017 ? Et combien y a-t-il de restes à payer – sachant que nous en étions à peu près à 110 milliards d'euros l'an dernier ?

Sur la taxe d'habitation, sachant que le Conseil constitutionnel a plutôt préconisé une suppression totale, comment entendez-vous financer la différence avec les 80 % prévus ? Cela nécessitera-t-il une modification de la loi de programmation des finances publiques ?

Enfin, je souhaiterais que nous disposions d'un bilan des dotations et de la péréquation touchées et versées par les communes pour 2017. J'ai fait le point dans mon département : entre les baisses aveugles de dotations de ces dernières années, les modifications des critères, intervenues entre 2014 et 2017, de la dotation globale de fonctionnement, la DGF, de la dotation de solidarité rurale, la DSR, de la dotation de solidarité urbaine, la DSU et de la péréquation, les disparités ont considérablement augmenté. Le ratio est parfois de 1 à 200, ce n'est pas rien... Or, chaque année, quand on dépose des amendements, on nous objecte qu'il faut surtout ne rien toucher parce que c'est très compliqué. On a pourtant accumulé les réformes ces dernières années, et j'aimerais qu'un état des lieux soit dressé.

**M. Didier Rambaud.** – Ma première question concerne la fiscalité des acteurs du numérique. Le droit fiscal ne s'est pas adapté à cette révolution, nous en sommes tous convaincus, d'où un manque à gagner. Je sais qu'avec Bruno Le Maire vous souhaitez avancer sur ce sujet. Où en êtes-vous ?

Ma deuxième question a trait aux finances des départements, dont on sait combien ils sont crispés sur la question du financement des allocations individuelles de solidarité. Je suis convaincu qu'il faut aller vers une recentralisation du financement de ces allocations, car la question de l'égalité entre les citoyens de ce pays se pose. Vous venez d'ouvrir la porte pour le RSA, mais *quid* des autres allocations ?

**M. Jérôme Bascher.** – L'amélioration constatée dans l'exécution budgétaire, si je vous ai bien compris, tient essentiellement à l'amélioration des recettes : s'agit-il de recettes exceptionnelles ? Avec la bonne nouvelle sur le dernier acompte de l'impôt sur les sociétés (IS), quelle est votre réévaluation pour l'IS 2018 ? Les notes de Bercy laissent à penser qu'il y aurait là, je ne dirai pas une cagnotte, mais un besoin de modifier substantiellement la loi de programmation. Qu'en pensez-vous ?

Où en est-on, ensuite, des dépenses d'investissement, qui préparent l'avenir ? Le sujet me préoccupe d'autant plus que le chiffre de 5 % que vous évoquez pour 2017 concernant l'investissement local me semble concerner des engagements, et non de l'exécution ?

Enfin, la question des contrats me laisse pantois. S'il s'agit de faire des contrats comme pour les militaires, pourquoi pas, mais j'estime que dans la fonction publique, le mode de recrutement normal reste le concours. J'ai vu, dans mon département, trop de recrutements contractuels de complaisance...

**M. Michel Canevet.** – On ne peut que se réjouir de l'amélioration du solde, malgré des bombes à retardement, comme celle de la taxe sur les dividendes. C'est le signe que la confiance est revenue. Il me reste, cependant, quelques inquiétudes, notamment sur l'évolution des effectifs de l'État et la suppression annoncée de 50 000 postes. Quand on sait que 80 % des effectifs sont à l'Éducation nationale, à la Défense et à l'Intérieur, on comprend que les marges de manœuvres sont très limitées puisqu'il n'est pas prévu de toucher à ces ministères régaliens, et qu'une augmentation est même programmée pour la Défense. Quelles évolutions envisagez-vous au-delà du plan de départ volontaire ?

Je m'inquiète aussi des perspectives en matière de déficit. La suppression de la taxe d'habitation représente une dépense de l'ordre de 20 milliards d'euros, qu'il faudra bien compenser. Je pense aussi aux perspectives d'augmentation de la dépense publique, avec la loi de programmation militaire, qui prévoit de passer de 33 milliards d'euros à 50 milliards d'euros de dépenses à l'horizon 2025. Des annonces ont également été faites sur le budget de la Justice, sur l'aide au développement et d'autres postes de dépenses. Comment, à ce compte, arrivera-t-on à réduire le déficit, alors que pèse, de surcroît, l'inconnue des charges financières ?

Enfin, peut-on avancer sur la suppression des taxes à faible rendement, qui altèrent la compétitivité économique de certains secteurs ?

**M. Claude Raynal.** – Je constate qu'à l'Assemblée nationale comme ici, vous êtes marqué par le mot « cagnotte ». Nous, socialistes, avons été aussi marqués par ce terme. Vous nous trouverez à vos côtés pour juger qu'il faut en profiter pour réduire la dette publique... mais je crains que ce ne soit notre seul point d'accord.

S'agissant des résultats, vous annoncez 6 milliards d'euros d'amélioration du déficit en ajoutant des remarques sur l'impact de l'action gouvernementale sur la croissance. Alors que tous les économistes savent qu'il faut à peu près deux ans pour qu'une action gouvernementale se traduise en chiffres, vous considérez avoir obtenu des résultats au terme de six mois ? Restons modestes ! Pour le passé, en revanche, n'oublions pas que nous avons pris les rênes alors que la croissance plafonnait à 0,2 %... Vous bénéficiez aujourd'hui de nos efforts pour la relancer, et c'est une très bonne chose pour le pays. Merci d'avoir reconnu que nous avons procédé aux ajustements nécessaires. Je ne reviendrai pas sur l'époque où l'on nous disait que notre prévision de croissance à 1,5 % était inatteignable. Au final, nous sommes à 2 %. Voilà qui appelle à quelque humilité pour l'avenir. Pour 2018, vous bénéficiez d'un acquis de croissance de 0,7 % : nous verrons en 2019 l'impact de la politique de confiance que vous annoncez.

Les petites polémiques sur l'action de vos prédécesseurs dans les périodes difficiles que nous avons connues n'ont pas lieu d'être : concernant par exemple les décrets d'avance, nous nous trouvons sur des montants fort traditionnels.

Ainsi, je me demande si vous n'êtes pas un peu rongé par le remords. Décider d'une mesure comme la diminution de 5 euros des aides personnelles au logement, qui pèse sur des personnes en difficulté pour n'aboutir, *in fine*, qu'à une économie de 100 millions d'euros, quand plus de 6 milliards d'euros supplémentaires sont dans les caisses ? Le 12 juillet 2017, vous déclariez ici même, avec une force d'affirmation qui est votre marque : « Pour que les dépenses restent stables en volume, nous ferons 20 milliards d'euros d'économies l'an prochain – ce qui est inédit. » Avant de poursuivre : « Les conférences budgétaires montrent qu'il est plus facile de parler d'économies que de les faire. » Juste remarque, puisque dans la loi de finances pour 2018, ce ne sont plus 20 milliards d'euros que vous annoncez, mais 15 milliards d'euros. Et quand on cherche ces 15 milliards d'euros d'économies, on n'arrive pas à les trouver : nous serions preneurs d'une petite note précisant où ils se nichent.

**M. Pascal Savoldelli.** – Vous nous parlez, monsieur le ministre, d'une exécution budgétaire qui marque le respect des engagements du Gouvernement.

J'ai fait, pour ma part, un petit travail sur le budget, pour constater qu'il présentait un solde déficitaire primaire de près de 15 milliards d'euros : un chiffre obtenu en soustrayant du déficit les intérêts de la dette et les dépenses d'investissement. Si l'on regarde cela avec l'œil d'un élu local, tout se passe comme si l'État pouvait financer ses dépenses d'investissement sans parvenir à effectuer le virement de la section de fonctionnement, faute d'excédent. Cela m'inquiète pour la nation. Comment expliquez-vous ce déficit primaire, monsieur le ministre ?

Comment accueillez-vous, c'est ma deuxième question, l'annonce des résultats cumulés des entreprises du CAC 40, à 14 milliards d'euros pour 2017 ? Ces chiffres, en hausse de 20 % sur l'exercice 2016, ne rendent-ils pas quelque peu vains certains des commentaires qui ont accompagné le collectif budgétaire de l'automne et la fameuse majoration « exceptionnelle » de l'impôt sur les sociétés ? Cela ne pourrait-il justifier un moratoire d'une année sur la baisse programmée de l'impôt sur les sociétés, et le maintien de la majoration exceptionnelle ?

Nous allons débattre du projet de loi « pour un État au service d'une société de confiance ». Belle séduction linguistique, car comment escomptez-vous mettre en œuvre le droit au contrôle que vous entendez instituer, selon un processus largement inspiré des modes de fonctionnement de l'administration fiscale, administration naturelle du processus déclaratif et de la procédure contradictoire ? Le projet de loi peut-il décemment se combiner avec votre logique de suppression de 120 000 emplois d'ici à 2022 – à moins qu'il faille plutôt parler de départs choisis, volontaires, construits, coconstruits, participatifs ou que sais-je encore ? Il n'en reste pas moins qu'il va falloir assumer cette politique. Car n'oubliez pas que mes collègues de la majorité sénatoriale en veulent encore plus – je vous renvoie au programme de leur candidat à la présidentielle... Ils vont donc vous demander des comptes.

Vous évoquez d'autres textes, enfin, qui laissent pressentir que l'on va beaucoup solliciter les collectivités territoriales. On va demander au « bloc communal » – si bien que l'on ne sait trop s'il s'agira de la commune ou de l'intercommunalité – de construire des maisons du service public, pour compenser le désengagement de l'État.

Que ne nous dites-vous qu'il faut bâtir un authentique service public du logement, alliant information, traitement de la demande sociale et protection des droits, et un service public du grand âge, de la dépendance et de l'autonomie ? Cela, je crois, pourrait nous rassembler, car ce serait une vraie innovation sociale.

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Si j'ai parlé de manière synthétique, Vincent Delahaye, c'est que votre demande était d'évoquer plusieurs sujets aujourd'hui.

Je partage votre avis sur la loi de règlement. Le Gouvernement est disposé à passer des semaines entières, s'il le faut, de débats, cet été, sur l'emploi qui a été fait, par chaque ministère, de ses crédits. Je vous engage à solliciter le président Larcher, dans le cadre des révisions du travail parlementaire à venir.

Le Conseil constitutionnel n'a pas encouragé, comme vous semblez le dire, la suppression totale de la taxe d'habitation. Il a dit que le Gouvernement n'attendait ni à l'article 72 de la Constitution ni à l'autonomie financière des collectivités territoriales en supprimant la taxe d'habitation pour 80 % des Français par voie de dégrèvement, mais il a prévenu le Gouvernement que s'il devait aller vers un dégrèvement plus important, il ne devrait pas méconnaître la loi constitutionnelle de 2003, qui a prévu que l'autonomie

financière des collectivités reposait sur des recettes propres fixées à leur niveau de 2003. Autrement dit, à 80 %, nous sommes encore à ce niveau de 2003, mais si nous allons plus loin, pour les 20 % supplémentaires, soit encore quelque 9 milliards d'euros, cette question des recettes propres se poserait. En revanche, le Président de la République a bien annoncé, par communiqué de presse, qu'il allait vers la suppression. Ce qui suppose de rebâtir le mikado des impôts locaux, comme nous l'avons évoqué, en prévoyant au minimum que les recettes propres des collectivités territoriales correspondent au niveau de ressources propres de 2003.

Sur les 6 milliards d'euros d'amélioration du déficit par rapport à la prévision associée à la dernière loi de finances rectificative, un tiers provient d'économies sur la dépense, et deux tiers de l'IS, pour un peu plus de deux milliards d'euros, et de la TVA, pour un peu plus d'un milliard d'euros.

Parmi les mesures d'économies, alors que 3 milliards d'euros de dépenses n'avaient pas été prévus par le gouvernement précédent, nous avons fait, non seulement des économies, qui vont, pour un tiers, dans le déficit amélioré, pour la moitié à Areva, dont la recapitalisation n'était pas provisionnée, et pour le reste, servir à résoudre, en urgence, le problème de la taxe à 3 % sur les dividendes, également financé pour moitié par la taxation des entreprises les plus importantes. Voilà, Vincent Delahaye, qui devrait vous éclairer sur les chiffres, que je m'excuse d'avoir livrés trop rapidement.

Pour ce qui concerne les restes à payer, ils étaient de 107 milliards d'euros en 2016, 119 milliards d'euros en 2017 et je ne dispose pas encore des chiffres pour 2018.

**M. Vincent Delahaye.** – Et pour les charges à payer ?

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Nous n'avons de chiffres que pour 2016.

**M. Vincent Delahaye.** – Comment parler, dans ce cas, de résultat pour 2017 ?

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – On n'a pas, en comptabilité générale, l'intégralité des charges à payer pour l'année 2017. Nous n'en sommes pas encore à la loi de règlement : je n'ai pas l'intégralité des comptes publics en droits constatés et je ne dispose que de premiers résultats en comptabilité budgétaire.

Sur la fiscalité du numérique, Didier Rambaud, Bruno Le Maire aura bientôt l'occasion de revenir vers vous à la suite des négociations européennes : c'est une question que nous souhaitons régler à ce niveau. Nous avons, en l'attente, voté des dispositions nationales, que vous avez vues passer en loi de finances, comme celle concernant la collecte de la taxe de séjour par les plateformes numériques. Nous avons toujours beaucoup de contentieux fiscaux soulevés par des entreprises du numérique, parfois très importantes, qui contestent la fiscalité actuelle, avec la question, complexe, de l'établissement stable – et je vous rappelle que la France a perdu la plupart de ses procès, lorsque le tribunal administratif de Paris a donné raison à ces entreprises. Malgré cela, j'ai déclaré, dans *Les Echos*, que j'étais plus favorable à un bon accord qu'à un mauvais procès. Nous avons pu régler par cette voie des difficultés en faisant payer à certaines entreprises le juste impôt, mais pas à toutes, car je n'ai pas actuellement la possibilité de faire éteindre une poursuite pénale, indépendante de la poursuite administrative. C'est un problème, car les entreprises ne souhaitent entrer dans un accord que s'il éteint les poursuites.

Vous m'interrogez sur le financement des allocations individuelles de solidarité. Je crois qu'il faut avancer sur l'idée, portée par plusieurs candidats à la présidentielle, d'une allocation unique sociale : c'est à partir de là qu'il faudra réfléchir à son financement.

Nous n'allons pas réviser, Jérôme Bascher, nos prévisions de recettes pour l'IS. D'abord parce que nous peinons à expliquer pleinement la rentrée d'IS, ensuite parce que nous considérons que la croissance n'est au rendez-vous que lorsqu'elle se constate. Or, des événements internationaux montrent que la France et l'Europe sont assez sensibles au contexte général – voyez l'effet des décisions fiscales et commerciales prises par le président américain. À quoi s'ajoute l'incertitude sur les taux d'intérêts, même s'ils restent en deçà de l'augmentation que nous avons prévue dans le projet de loi de finances. Sans parler de ce qui aurait pu se passer en Allemagne, de ce qui se passe en Italie, du Brexit, avec ses conséquences économiques. J'ajoute que la croissance reste en dessous de la moyenne européenne. Nous attendons que soient constatés, par le comptable européen, les chiffres de 2017, avant d'avoir une discussion, en avril ou mai, sur les prévisions du Gouvernement. Mieux vaut, en ces matières, un excès de prudence que le contraire.

Sur la question des contrats, je comprends que vous leur reprochez une part de clientélisme. Mais si les élus sont responsables pour gérer leurs finances, ne le sont-ils donc pas pour gérer leur masse salariale ? Et quiconque a travaillé en collectivité sait que pour embaucher des informaticiens ou travailler sur une mission de projet, mieux vaut sans doute recruter par voie contractuelle que par une embauche à vie. Je ne nie pas qu'il puisse exister des problèmes, mais ils sont minoritaires, et le contrôle de légalité du préfet est là pour y veiller. Surtout, il me paraît important qu'existent des allers-retours entre le privé et le public, pour un meilleur partage des expériences.

Vous évoquez, Michel Canevet, la question des effectifs. Je vous rappelle qu'à l'Éducation nationale, il n'y a pas que des professeurs, mais aussi des personnels administratifs qui peuvent avoir la volonté de faire mieux dans le cadre d'« Action publique 2022 ». Vous oubliez, aussi, le champ des opérateurs. Surtout, des décisions peuvent être envisagées mission par mission. Il y aura bien 120 000 suppressions d'ETP (équivalent temps plein) dans la fonction publique, dont 70 000 dans les collectivités territoriales et 50 000 pour l'État, conformément à l'engagement du Président de la République, et il y a, par ailleurs, la possibilité de départs volontaires dans le cadre de fusion de services, par exemple. J'assume cette politique.

Certains ministères se transforment profondément. Dans celui que je gère, la transformation des métiers est profonde. Les trésoreries ne correspondent quasiment plus aux cartes intercommunales voulues par les élus, et dans certaines, gérées par un ou deux agents seulement, le service public n'est plus rendu au moindre congé. Sans doute serait-il plus intelligent de fonctionner différemment. Dans la moyenne des collectivités, on est à plus de 50 % de dématérialisation des procédures budgétaires. Le prélèvement à la source de l'impôt doit aussi produire des économies d'échelle. Je vais présenter un projet de loi de lutte contre la fraude fiscale : il faudra trouver le moyen d'aider les agents. Les contrôleurs de terrain que j'ai rencontrés souhaiteraient, par exemple, n'avoir pas à demander officiellement à l'Urssaf une indication qu'elle a déjà fournie, afin de ne pas perdre trois mois. Notre approche n'est pas comptable : nous regardons d'abord les missions, sans tenir un compteur sur les agents.

Sur les taxes à faible rendement, vous avez raison...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Il serait bon que cela se traduise en loi de finances.

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Je vais précisément prévoir en loi de finances un budget important pour supprimer ces taxes. Je pense à la taxe sur les farines...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Et celle sur les contrats d'échange sur défaut (*credit default swap* – CDS) des États souverains, qui ne trouve plus à s'appliquer !

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Nous en dresserons la liste et en supprimerons chaque année. Et je proposerai même un moratoire sur la création de nouvelles petites taxes.

Claude Raynal parle des aides personnelles au logement à la manière dont on entend parler, après le match, ceux qui disent « vous auriez dû... ». C'est facile de le dire après coup.

**M. Claude Raynal.** – Tout cela pour 100 millions d'euros.

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Il s'agit de 400 millions d'euros. Le 13 décembre dernier, vous avez vous-même déclaré : « Si nous avons connu autant de décrets d'avance en cours d'année, c'est bien parce qu'il y a eu des sous-budgétisations lors de l'établissement de la loi de finances pour 2017, je le reconnais, et c'était une année électorale, monsieur le ministre, il a donc fallu geler des crédits pour faire fonctionner l'État. » Au reste, pourquoi la Cour des comptes aurait-elle, sinon, enjoint le Gouvernement de trouver ces mesures d'économie ? Elle en demandait huit milliards d'euros, nous avons réalisé cinq milliards d'euros, et nous verrons ce qu'il en sera en avril.

Pascal Savoldelli me pose la question du déficit. Je partage sa préoccupation : nous dépensons 25 % de plus que nos recettes. Doit-on rechercher plus de recettes ou dépenser moins ? C'est en effet une question politique. Quant aux collectivités territoriales, leurs dépenses diffèrent de celles de l'État. D'abord, un quart des dépenses de l'État va directement aux collectivités territoriales. Et l'État supporte aussi des dépenses régaliennes contrairement au secteur local. Si bien que la comparaison me paraît difficile même s'il ne s'agit pas, je le reconnais, de reporter tout l'effort budgétaire sur les collectivités territoriales.

On demande aux collectivités territoriales, dites-vous, de faire des maisons de service public. Je pense que l'État doit en faire, mais je constate que sur le terrain, beaucoup d'élus ont souhaité en créer, y compris en intercommunalité. La simplification administrative veut que l'on essaye de mettre l'ensemble des services publics dans ces maisons, en « partageant les frais », si vous me permettez l'expression. Je rappelle également que les maires sont aussi, comme officiers d'état-civil, des agents de l'État. Quand les élus assurent un service public au nom de l'État, il ne me paraît pas inconvenant qu'existent des mutualisations autour de ces maisons. Il ne s'agit nullement de demander aux collectivités de faire des maisons de service public en raison d'un désengagement de l'État. Prenons l'exemple des trésoreries : plutôt qu'en avoir une avec un ETP pour 15 communes dont l'intercommunalité a redéfini les missions, je propose que les agents des finances publiques viennent, plus nombreux, assurer une permanence dans les maisons de service public. D'autant qu'un quart des trésoreries de France n'accueille pas plus de sept personnes par semaine. Il y a un copartage intelligent à établir.

Vous m'interrogez, enfin, sur le droit au contrôle : nous aurons l'occasion d'en reparler lors de l'examen du projet de loi « droit à l'erreur ».

**M. Julien Bargeton.** – La lutte contre la fraude fiscale fait partie de l'actualité de votre ministère, où va se créer un service d'enquêtes judiciaires sur le modèle de ce qui existe pour les douanes. Comment cela s'articulera-t-il avec la question du verrou de Bercy et la commission des infractions fiscales ? La fraude mine la confiance : pouvez-vous nous en dire davantage sur les axes et le calendrier du projet de loi à venir, et sur son articulation avec la question de l'harmonisation européenne sur l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés, l'Accis, en particulier s'agissant des prix de transfert ?

**Mme Christine Lavarde.** – Les travaux du comité « Action publique 2022 » vont bientôt être rendus publics, en avril. Je suis membre de ce comité, et je me suis aussi rendue au Canada, où j'ai pu échanger sur la réforme canadienne qui, après quatre années difficiles, a permis de dégager onze budgets excédentaires consécutifs. Le gouvernement canadien affichait une vision claire : nous ne pouvons pas laisser cette dette à nos enfants. Or, vous présentez, pour votre part, trois objectifs et six principes clés : comment traduire cela en un message clair pour la population ?

Au Canada, cette réforme culturelle profonde a été menée à l'initiative de l'administration, relayée par un portage politique jusqu'au Premier ministre, qui a arbitré, et l'ensemble des décisions à mettre en œuvre ont été annoncées concomitamment. En France, les réformes concernant la fonction publique ont été annoncées à l'issue du comité interministériel de la transformation publique du 1<sup>er</sup> février dernier, tandis que celles qui concernent les politiques sectorielles ne le seront qu'à l'issue du prochain comité interministériel. Plus largement, comment entendez-vous mettre en œuvre le dispositif ? J'ai cru comprendre qu'il n'y aurait pas un projet de loi dédié, mais que vous utiliseriez, au fil du quinquennat, différents véhicules législatifs.

On ne peut que regretter, enfin, la brièveté du délai, de novembre à février, laissé au comité : comment entreprendre de bâtir une réforme de l'action publique en un temps si court, sauf à penser que le comité n'a servi que de faire-valoir, et que les décisions étaient déjà prises par l'administration ?

**M. Roger Karoutchi.** – La baisse annoncée des effectifs dans la fonction publique reste très floue. Dans les pays qui ont réussi une politique de départs volontaires, le secteur privé allait bien et les personnels quittaient le secteur public dans des conditions positives, avec une chance de retrouver un emploi. Tant que nous serons dans le chômage de masse, les départs volontaires ne seront pas nombreux. Vous comptez, dites-vous, sur plusieurs dizaines de milliers de réduction d'ETP dans les collectivités. Mais vous n'y avez pas la main, si bien que je ne suis pas sûr que les départs volontaires puissent s'établir à 120 000 ETP sous cinq ans. La révision générale des politiques publiques, la RGPP, avait bien des défauts, mais son côté mécanique avait du moins la vertu de faire baisser les effectifs.

Vous êtes intervenu sur le rapprochement des stations France Bleue et France 3 et avez évoqué la redevance audiovisuelle : êtes-vous favorable à un universalisme de cette taxe ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Ma question a trait à la réduction de la dette et sa programmation sur le quinquennat. Comme l'a dit Michel Canevet, des investissements sont

programmés, en matière militaire et de justice. Je pense aussi aux 50 milliards d'euros de dette de la SNCF, dont la réforme est engagée : l'État a-t-il les moyens de reprendre cette dette, et comment ?

Vous avez parlé tout à l'heure de « taxe foncière améliorée » : serait-ce le début d'un nouvel impôt ?

**M. Charles Guené.** – Vous nous avez dressé un panel des alternatives à la taxe d'habitation. Vous nous proposez de reparler de cette question à la rentrée, mais ne serait-il pas préférable que nous évoquions de nouveau la question avant l'été, sur des bases plus précises ?

Vous avez évoqué la décision du Conseil constitutionnel, qui n'exigerait pas la suppression totale de la taxe d'habitation. Selon moi, une suppression partielle de cette taxe soulève tout de même la question de l'équité devant l'impôt.

Enfin, pourriez-vous nous donner le montant attendu de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises, la CVAE, pour 2018 ou, à tout le moins, son pourcentage d'évolution par rapport à 2017 ?

**M. Jacques Genest.** – Depuis 2017, le sport national consiste à diminuer le nombre de fonctionnaires. Pourquoi pas, mais dans quels secteurs ? Je propose deux pistes : dégraisser le mammoth du ministère des finances – en particulier les hauts fonctionnaires, qui sont pléthoriques –, et s'attaquer aux agences qui sont régulièrement créées et dont le coût de fonctionnement est très élevé. L'État ne devrait-il pas reprendre les compétences de certaines d'entre elles – l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, les agences régionales de santé, les agences de bassin qui ne serviront bientôt plus à rien pour les communes et collectivités ?

S'agissant de la fiscalité locale, je suis favorable à la première option. Avec la deuxième option, dans laquelle la gestion d'une part d'impôts nationaux est confiée aux collectivités locales, ne craignez-vous pas d'accroître les inégalités entre territoires riches et territoires pauvres ?

Une de vos pistes de travail porte sur le recentrage de l'aide sociale. Permettez-moi de vous dire que vous allez enfin réaliser le rêve de tous les technocrates : supprimer le département, déjà mis à mal par les métropoles !

Enfin, pour avoir dirigé pendant quelques années une petite trésorerie, je peux vous assurer qu'elles sont tout aussi efficaces que les grosses !

**M. Bernard Delcros.** – Nous partageons évidemment votre objectif d'affecter les fruits de la croissance à la réduction des déficits et au désendettement. Vous espérez même atteindre l'équilibre : est-ce vraiment réaliste, et dans quels délais ?

J'aimerais également connaître votre point de vue sur une éventuelle augmentation des taux d'intérêt.

Les allocations individuelles de solidarité relèvent, à mes yeux, de la solidarité nationale. Les faire financer par des contribuables locaux ne me paraît donc pas opportun. Je suis favorable à l'affectation d'une part d'impôt national à ces dépenses, ce qui constituerait

un engagement de solidarité nationale et de péréquation. Êtes-vous favorable au fléchage de cette part vers le bloc communal ? Si c'est le cas, vous orientez-vous plutôt vers la TVA ?

Nous aurions intérêt à anticiper le vieillissement de la population, dont le corollaire est l'augmentation de la dépendance, car il engendrera des dépenses supplémentaires. Comment financerons-nous demain ces nouvelles dépenses ?

En ce qui concerne la fiscalité locale, souhaitez-vous simplement mettre en place un mécanisme pour compenser la suppression de la taxe d'habitation ou allez-vous vers une réforme plus large ?

Enfin, je suis favorable à une évolution du statut de la fonction publique, qui ne peut rester figé dans un monde en évolution.

**M. Sébastien Meurant.** – La dette représente près de 100 % de la richesse produite par la France en une année. Le déficit prévu pour 2018 s'élève à plus de 80 milliards d'euros. Dire que l'on veut maîtriser le déficit tout en commençant par l'augmenter dans le premier budget n'envoie pas un bon signal.

Vous avez dit que la règle d'or ne s'appliquait pas à l'État et que les charges de l'État n'étaient pas comparables à celles des collectivités locales. Mais, avant 1974, l'État avait bien plus de charges régaliennes qu'aujourd'hui ! Nous assistons à un transfert de certaines missions régaliennes aux collectivités.

La France est le pays dans lequel la dette est la plus importante et le taux de prélèvements obligatoires le plus élevé – nous sommes passés devant le Danemark en 2017. Comment changer cette situation sans volonté réelle assumée ? On peut compter sur la croissance, mais elle dépend pour partie de facteurs exogènes – baisse des taux, faiblesse du prix du pétrole, croissance des autres pays. Il faudrait des réformes claires portant sur le nombre de fonctionnaires et le millefeuille territorial. La question des agences doit également être soulevée.

**M. Victorin Lurel.** – Je suis le rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ». Pourriez-vous confirmer ou infirmer les rumeurs qui circulent sur la privatisation de la Française des jeux (FDJ) et d'Aéroports de Paris ? Quelles seront les modalités de révision de la législation sur les jeux en ligne ?

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – Le Gouvernement a déjà pris des dispositions pour lutter contre la fraude fiscale dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018 et du projet de loi de finances rectificative, mais il compte faire davantage dans le prochain budget. Quelques pistes : nous pourrions pénaliser les montages frauduleux, et non plus seulement la fraude ; utiliser davantage, au sein de la DGFIP, les données comme le *big data* et les algorithmes ; coordonner les services de renseignement fiscal – Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières, Tracfin – et les services de renseignement de la DGFIP ; créer un service de police fiscale, qui n'existe plus à Bercy. Nous aurons l'occasion d'en reparler avec le projet de loi transmis au Conseil d'État.

Sur « Action publique 2022 », je ne suis pas sûr que la comparaison avec le Canada soit pertinente. L'Italie fait par ailleurs des choses intéressantes. Ce que nous avons souhaité, Christine Lavarde, c'est un regard extérieur qui fasse des propositions, lesquelles seront ensuite soumises par le Gouvernement au débat politique, syndical et parlementaire. Il

n'y aura pas de projet de loi global, mais les réformes seront portées ministère par ministère, ou par moi-même pour ce qui relève de l'interministériel. Nous n'en avons pas moins avancé sur un certain nombre de réformes auxquelles s'était engagé le Gouvernement : c'est le cas de la réforme de la SNCF, de la formation professionnelle, ce sera le cas de la réforme des retraites, sur laquelle le Président de la République s'exprimera prochainement, et celle de la fonction publique, qui laissera aux fonctionnaires le temps, en 2018, de parler de leur rémunération et de leur statut, comme ont pu le faire les salariés du privé.

Sur l'audiovisuel, Roger Karoutchi, je me garderai bien de donner un avis, sinon pour dire qu'il est celui du Président de la République. Mais je sais que vous êtes bien placé pour sonder les reins et les cœurs. Il est évident qu'il faut réformer l'audiovisuel public qui doit mieux s'adapter au public français, et atteindre une qualité que l'on ne trouve pas dans le privé, qui n'est pas chargé d'une mission de service public. Il est certain, par ailleurs, que la façon dont l'audiovisuel est financé ne correspond pas aux usages puisque seuls ceux qui ont un poste de télévision payent la redevance, alors qu'il existe d'autres façons de regarder les programmes. Cela pose d'ailleurs la question des plateformes internet, qui organisent une gratuité sauvage en récupérant des produits sans qu'il soit tenu compte de leurs coûts de production. Réfléchissons d'abord à la réforme de l'audiovisuel, et l'on calibrera ensuite la réforme des recettes.

Il reste que je constate que le budget de l'audiovisuel public est supérieur à celui de la culture, ce qui doit susciter des interrogations chez les élus des territoires que vous êtes, d'autant qu'une grande partie du budget de la culture va à la région parisienne, voire à Paris seul. Lorsque je suis arrivé aux responsabilités, les trois grands projets qui m'ont été présentés étaient parisiens, ce qui peut conduire à se poser des questions, surtout pour un adepte de la politique culturelle de Malraux.

La question de la dette publique, Sylvie Vermeillet, est importante : elle atteint presque 2 200 milliards d'euros, soit quasiment 100 % du PIB. Nous avons prévu, dans notre trajectoire, une décade à partir de 2020. Peut-être que sous l'effet de notre politique, et de la croissance, cela viendra plus tôt. Si nous n'avons pas choisi une trajectoire plus sévère, c'est que nous pensons que des ressauts budgétaires sont parfois nécessaires, et qu'il est bon d'investir pour mieux économiser ; c'est le cas des projets informatiques, comme vous le constaterez avec le projet de loi de programmation pour la justice, où vous verrez les efforts que nous entendons faire pour simplifier la procédure pénale, la numériser et économiser du temps, de l'énergie et des agents publics.

Sur les 50 milliards d'euros de la dette de la SNCF, 11 milliards d'euros sont déjà dans la dette publique. Le ministre des comptes publics que je suis a évidemment martelé que sa reprise ne saurait être un préalable à une réforme de l'entreprise. Si tel était le cas, le problème se reposerait dans vingt ans puisque la SNCF produit chaque année entre 2,5 et 3 milliards d'euros de dette. Amorçons sur la réforme de la SNCF courageusement annoncée par le Premier ministre, et regardons, *in fine*, où on en est.

Lorsque j'ai parlé de taxe foncière améliorée, je voulais seulement dire que des améliorations substantielles sont possibles – le rapporteur général, qui m'interroge souvent sur les valeurs locatives, me comprendra – sans songer à un nouvel impôt. Il ne s'agit nullement de compenser la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages, 3 milliards d'euros d'impôt en moins, comme chacun pourra l'éprouver dès la rentrée.

S'agissant de l'équilibre budgétaire, il est prévu qu'en 2022, nous serons à moins 0,3 % – c'est à dire à 7 milliards d'euros de l'équilibre. Il se peut, si nous gérons bien les comptes publics et que la croissance est au rendez-vous, que nous soyons à l'équilibre, ce qui ne serait pas arrivé depuis quarante ans. Une chose est presque certaine, je serai, sans me rengorger pour autant car on ne tombe pas amoureux d'un chiffre, le premier ministre des comptes publics à avoir contenu le déficit en dessous de 3 % du PIB.

Une augmentation d'un point des taux d'intérêt de la dette signifierait 3 milliards d'euros à payer tout de suite. Ce serait une difficulté, mais je veux vous rassurer : ce que nous avons prévu dans le projet de loi de finances nous laisse une marge.

J'ai mal compris la démonstration qui m'a été faite sur le déficit par Sébastien Meurant. Toutes administrations publiques confondues, le déficit baisse, pour la première fois. Oui, le déficit de l'État augmente, mais parce que c'est l'État qui a opéré presque l'intégralité des baisses de fiscalité, avec la réforme de l'ISF, la *flat tax*, la taxe d'habitation, pour un total de près de 10 milliards d'euros, et que la hausse des recettes, notamment la CSG, bénéficie à d'autres secteurs de l'administration publique. Il nous a manqué un débat parlementaire pour constater que votre raisonnement est manifestement faux. Je ne peux pas plus vous laisser dire que la dépense publique augmente comme avant. J'aurais aimé tenir la promesse du Premier ministre du 0 % d'augmentation de la dépense publique, et il est vrai que je n'y suis pas totalement parvenu. Il n'est pas facile de baisser la dépense, au même titre qu'il est difficile de maigrir ou de changer ses habitudes, mais je constate que j'ai été le ministre des comptes publics qui vous a proposé, pour la première fois depuis quinze ans, une croissance des dépenses deux fois moindre que celle de ces quinze dernières années. Oui, les dépenses augmentent encore en valeur absolue mais en pourcentage du PIB, la dépense publique baisse.

**M. Jacques Genest.** – Vous n'avez pas répondu à ma suggestion.

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Je l'ai pourtant évoquée tout à l'heure, pour toutes les agences de l'État et y compris dans les trésoreries. Je constate que c'est un mal bien français que de ne voir les économies que chez les autres.

**M. Jacques Genest.** – Et l'administration centrale ?

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Attention aux arguments contre intuitifs. Sur les 1 600 suppressions de postes proposées, il y en a 1 450 dans mon ministère. Cela a d'ailleurs commencé par mon cabinet, où j'ai divisé par trois le nombre de collaborateurs. L'effort vient essentiellement de la DGFIP, car nous avons fait un petit ressaut pour les douanes, du fait du Brexit. Le ministère des finances a tout particulièrement contribué à la diminution des emplois publics, puisqu'il a participé pour 40 % à 50 % aux suppressions, quels que soient les gouvernements.

Sur les salaires des hauts fonctionnaires, enfin, on peut engager un débat démagogique, y compris pour les ministres et les parlementaires, et considérer que c'est toujours trop.

**M. Jacques Genest.** – Je parlais du nombre, pas des salaires.

**M. Gérald Darmanin, ministre.** – Je rappelle que je suis le ministre des comptes publics qui a la difficile tâche de corriger les salaires que proposent les autres ministres, et il est rare que je ne fasse pas d'observations, y compris sur les indemnités.

Cependant, lorsqu'il faut gérer des choses aussi difficiles que la réforme de l'État, la transformation des administrations ou l'Agence des participations de l'État, il faut aussi s'interroger sur la façon dont on peut recruter, attirer et rémunérer des agents publics. C'est d'ailleurs tout aussi vrai pour les agents de catégorie C, dont certains sont très mal payés, ce qui n'aide pas. J'ai pu le constater aux Antilles : la rémunération ne fait pas tout mais elle compte aussi. L'État doit accepter, dans les territoires qui connaissent des difficultés, d'user de ressauts budgétaires pour être au rendez-vous de ce que demande l'action publique, ses territoires et ses populations.

Des ajustements sur le salaire des seuls hauts fonctionnaires ne permettront pas de régler le déficit de l'État, de même qu'il est démagogique de dire que la diminution du nombre de parlementaires a pour unique objet de réduire le budget des assemblées.

Victorin Lurel, nous ne voulons pas rompre avec le monopole de la FDJ. Nous étudions la possibilité d'ouvrir son capital. L'État doit conserver son pouvoir de régulation et garder la main sur l'entreprise, même si sa participation est en dessous de 50 %. La solution que nous retiendrons ne doit pas aller à l'encontre de notre politique de santé publique, notamment sur la question de la dépendance aux jeux.

Bruno Le Maire est responsable des autres entreprises publiques. Il est prévu que le produit de la vente des actions ne soit pas versé au budget général, mais qu'il puisse être « recyclé » dans un fonds pour l'innovation de rupture, afin d'aider à la transformation de notre économie.

Enfin, la CVAE devrait augmenter d'environ 1 % en 2018. Des départements connaîtront une hausse importante, de 44 % pour Mayotte et de 9 % pour la Sarthe.

*La réunion est close à 18 h 45.*

## COMMISSION DES LOIS

Mercredi 7 mars 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 8 h 55.*

### Nomination de rapporteurs

*Mme Catherine Troendlé est nommée rapporteur sur le projet de loi n° 334 (2017-2018) ratifiant l'ordonnance n° 2017-157 du 9 février 2017 étendant et adaptant à la Polynésie française certaines dispositions du livre IV du code de commerce relatives aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence.*

**M. Philippe Bas, président.** – En application de l'article 47 *ter* du Règlement du Sénat, je compte demander à la Conférence des Présidents de décider l'examen de ce projet de loi selon la procédure de législation en commission.

*Mme Agnès Canayer est nommée rapporteur sur la proposition de loi n° 276 (2017-2018) relative à l'élection des conseillers métropolitains, présentée par Mme Mireille Jouve et plusieurs de ses collègues.*

*M. Christophe-André Frassa est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 675 (A.N. XVe lég.) portant transposition de la directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites (sous réserve de sa transmission).*

### **Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense - Échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis et nomination d'un rapporteur pour avis**

*La commission des lois demande à être saisie pour avis du projet de loi n° 659 (A. N. XVe lég.) relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, et nomme M. Philippe Bonnacarrère rapporteur pour avis sur ce projet de loi, sous réserve de sa transmission.*

### **Proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi - Examen des amendements au texte de la commission**

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

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

**M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur.** – L'amendement n° 9 reprend, dans une formulation un peu différente, un amendement déjà écarté en commission. Nous en demandons le retrait.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 9 et, à défaut, y sera défavorable.*

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

**M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur.** – L'amendement n° 8 rectifié tend à obliger le Gouvernement à établir une étude d'impact sur ses amendements apportant des modifications substantielles à un texte. Pour intéressant que soit cet amendement, qui correspond en partie à une préconisation du groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle, il relève d'une autre considération que la proposition de loi, qui traite des études d'impact des projets de loi. L'adopter pourrait brouiller la position convergente du Sénat sur le relèvement du niveau d'exigence des études d'impact des projets de loi, qui est le sujet de ce texte. En outre, la commission a déjà écarté des amendements similaires, en constatant leur irrecevabilité en tant que « cavaliers organiques » : cet amendement est pris sur le fondement de l'article 44 de la Constitution, relatif aux conditions d'exercice du droit d'amendement, et pas sur celui de l'article 39, relatif aux conditions de présentation des projets de loi et donc aux études d'impact. Pour cette raison, cet amendement est irrecevable, au titre de l'article 45 de la Constitution.

L'amendement n° 6, similaire à l'amendement n° 8 rectifié, est également irrecevable, pour les mêmes raisons.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Hier dans cette même salle, nous avons écouté l'ancien Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, exposer les bienfaits de la révision constitutionnelle de 2008. Il nous a notamment été dit que, parmi les progrès considérables apportés par cette révision, figurait le rôle des commissions dans l'établissement des textes des projets et des propositions de loi. Je constate qu'il n'y a pas eu de progrès, mais une régression ! Nous en avons eu plusieurs exemples récemment, notamment avec la proposition de loi visant à renforcer la prévention des conflits d'intérêts liés à la mobilité des hauts fonctionnaires. Une fois le texte passé en commission, il ne reste plus rien dedans... On a l'impression que le rôle du rapporteur est de vider les propositions de loi de leur substance. Même si ces propositions de loi ne plaisent pas, nous devons pouvoir en discuter !

Cet amendement constitue la traduction d'une proposition de bon sens du groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle. Et nous protestons souvent car le Gouvernement dépose des amendements modifiant substantiellement les textes. Pourquoi passer du temps à argumenter sur ces références juridiques ? Le rôle du rapporteur est de nous permettre de discuter des choses essentielles. Si nous sommes là pour parler des études d'impact prévues par la Constitution, c'est qu'elles posent quelques problèmes, quant à leur nature et à leur qualité.

**M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur.** – Je comprends notre collègue, mais le même argument constitutionnel vaut. L'article 44 de la Constitution est relatif aux conditions d'exercice du droit d'amendement et l'article 39 aux conditions de présentation des projets de loi et donc aux études d'impact. Il faut donc que l'amendement relève de l'article 39 et non l'article 44, dès lors que le principal objet de cette proposition de loi est de réformer l'article 8 de la loi organique sur les études d'impact, pour qu'il y ait une évaluation des études d'impact par un organisme indépendant. Sur le fond, cet amendement voudrait dire qu'à chaque fois que le Gouvernement déposera un amendement modifiant substantiellement le texte, il faudra attendre plusieurs semaines avant que l'organisme évalue l'impact de l'amendement. Le mieux serait naturellement que le Gouvernement ne dépose pas de tels amendements.

*La commission déclare les amendements n<sup>os</sup> 8 rectifié et 6 irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.*

*La commission adopte les avis suivants :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup> A</b>		
Mme LAMURE	9	<b>Demande de retrait</b>
<b>Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup> A</b>		
M. REQUIER	8 rect.	<b>Irrecevable article 45</b>
M. COLLOMBAT	6	<b>Irrecevable article 45</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> (Supprimé)</b>		
M. MONTAUGÉ	1	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> ter</b>		
Mme LAMURE	10	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 2</b>		
M. COLLOMBAT	7	<b>Défavorable</b>
M. MONTAUGÉ	2	<b>Défavorable</b>
M. MONTAUGÉ	3	<b>Défavorable</b>
<b>Articles additionnels après l'article 2</b>		
M. GRAND	4	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	5	<b>Défavorable</b>

### **Proposition de loi de simplification, de clarification et d'actualisation du code de commerce - Examen des amendements au texte de la commission**

**M. André Reichardt.** – Je vous rappelle que cette proposition de loi, déposée en août 2014, a été examinée le 1<sup>er</sup> juin 2016 en commission. Depuis lors, un certain nombre de ses dispositions ont été intégrées dans d'autres textes, en particulier la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « Sapin 2 ». Nous devons donc procéder à un important toilettage.

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

*Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>		
M. REICHARDT	36	<b>Adopté</b>
<b>Article 5</b>		
M. REICHARDT	37	<b>Adopté</b>
<b>Article 7</b>		
M. REICHARDT	38	<b>Adopté</b>
<b>Article 9</b>		
M. REICHARDT	39	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 10</b>		
M. REICHARDT	40	<b>Adopté</b>
<b>Article 14</b>		
M. REICHARDT	41	<b>Adopté</b>
<b>Article 16</b>		
M. REICHARDT	42	<b>Adopté</b>
<b>Article 18</b>		
M. REICHARDT	43	<b>Adopté</b>
<b>Article 19</b>		
M. REICHARDT	44	<b>Adopté</b>
<b>Article 20</b>		
M. REICHARDT	45	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 21</b>		
M. REICHARDT	46	<b>Adopté</b>
<b>Article 22</b>		
M. REICHARDT	47	<b>Adopté</b>
<b>Article 22 bis</b>		
M. REICHARDT	48	<b>Adopté</b>

<b>Article 25</b>		
M. REICHARDT	49	<b>Adopté</b>
<b>Article 26</b>		
M. REICHARDT	50	<b>Adopté</b>
<b>Article 27</b>		
M. REICHARDT	51	<b>Adopté</b>
<b>Article 29 bis</b>		
M. REICHARDT	52	<b>Adopté</b>
<b>Article 30</b>		
M. REICHARDT	53	<b>Adopté</b>
<b>Article 31</b>		
M. REICHARDT	54	<b>Adopté</b>
<b>Article 33</b>		
M. REICHARDT	55	<b>Adopté</b>
<b>Article 34</b>		
M. REICHARDT	56	<b>Adopté</b>
<b>Article 35</b>		
M. REICHARDT	57	<b>Adopté</b>
<b>Article 36</b>		
M. REICHARDT	58	<b>Adopté</b>
<b>Article 40</b>		
M. REICHARDT	59	<b>Adopté</b>
<b>Article 44</b>		
M. REICHARDT	60	<b>Adopté</b>
<b>Article 51</b>		
M. REICHARDT	61	<b>Adopté</b>
<b>Article 53 bis</b>		
M. REICHARDT	62	<b>Adopté</b>
<b>Article 57</b>		
M. REICHARDT	63	<b>Adopté</b>

<b>Article 58</b>		
M. REICHARDT	64	<b>Adopté</b>
<b>Article 60</b>		
M. REICHARDT	65	<b>Adopté</b>

### EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

*La commission adopte les avis suivants :*

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup></b>		
Mme ASSASSI	4	<b>Demande de retrait</b>
<b>Articles additionnels après l'article 11 (Supprimé)</b>		
M. MOHAMED SOILIH	1	<b>Favorable</b>
Mme ASSASSI	16	<b>Défavorable</b>
<b>Article 16</b>		
Mme ASSASSI	5	<b>Favorable</b>
<b>Article 19</b>		
Mme ASSASSI	6	<b>Favorable</b>
M. REQUIER	26	<b>Favorable</b>
<b>Article 20</b>		
Mme ASSASSI	7	<b>Favorable</b>
<b>Article 21</b>		
Mme ASSASSI	8	<b>Défavorable</b>
<b>Article 22</b>		
Mme ASSASSI	9	<b>Favorable</b>
<b>Article 22 bis</b>		
Mme ASSASSI	10	<b>Favorable</b>
<b>Article 23</b>		
Mme ASSASSI	11	<b>Demande de retrait</b>
M. MOHAMED SOILIH	3	<b>Favorable</b>
<b>Article 26</b>		
Mme ASSASSI	12	<b>Défavorable</b>

<b>Article 27</b>		
Mme ASSASSI	13	<b>Défavorable</b>
<b>Article 29</b>		
Mme ASSASSI	14	<b>Défavorable</b>
<b>Article 29 bis</b>		
M. REQUIER	29	<b>Défavorable</b>
<b>Article 33</b>		
Mme ASSASSI	15	<b>Défavorable</b>
<b>Article 33 bis</b>		
Mme ASSASSI	17	<b>Défavorable</b>
M. MOHAMED SOILIH	24	<b>Favorable</b>
<b>Article 35</b>		
Mme ASSASSI	18	<b>Défavorable</b>
<b>Article 36</b>		
Mme ASSASSI	19	<b>Défavorable</b>
<b>Article 40</b>		
Mme ASSASSI	20	<b>Défavorable</b>
<b>Article 41</b>		
M. MOHAMED SOILIH	25	<b>Favorable</b>
<b>Article 53</b>		
M. REQUIER	32	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 57</b>		
Mme ASSASSI	21	<b>Favorable</b>
<b>Article 58</b>		
M. REQUIER	33	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 59 bis</b>		
Mme ASSASSI	22	<b>Défavorable</b>
<b>Article 60</b>		
Mme ASSASSI	23	<b>Favorable</b>

*La réunion est close à 9 h 40.*

**Attractivité et compétitivité juridiques du marché de l'art français – Table ronde avec des représentants des professionnels (voir à la rubrique de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication)**

*Le compte rendu de cette table ronde figure à la rubrique de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.*

**Attractivité et compétitivité juridiques du marché de l'art français – Table ronde avec des représentants des instances de régulation et de contrôle (voir à la rubrique de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication)**

*Le compte rendu de cette table ronde figure à la rubrique de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.*

# COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ÉTAT DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

**Mercredi 7 mars 2018**

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 45.*

## **Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits**

**M. Michel Boutant, président.** – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux par l'audition du Défenseur des droits. Notre commission d'enquête s'efforce d'analyser les différents aspects de l'actuel sentiment de malaise qui semble régner au sein des forces de sécurité intérieure, d'en comprendre les causes et de proposer des pistes d'amélioration. Au titre de votre rôle en matière de déontologie des professionnels de la sécurité, vous êtes en position de nous éclairer sur l'un des aspects au moins que traite notre commission : celui des relations entre la police et la population. Le Défenseur des droits peut en effet être saisi par toute personne estimant avoir subi un usage disproportionné de la force, de la part des agents de la sécurité publique mais aussi de la sécurité privée. Nos auditions des agents forces de sécurité intérieure ont mis en lumière leur sentiment d'être confrontés à des délinquants de plus en plus violents mais aussi à une population souvent hostile. Vous pourrez ainsi compléter l'analyse en nous indiquant si, inversement, les citoyens se plaignent davantage ou non de l'attitude de ces agents. Je rappelle que nous avons une heure pour cette audition. Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter 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. Jacques Toubon, Défenseur des droits, prête serment.*

**M. Michel Boutant, président.** – Je passe à présent la parole au rapporteur de notre commission.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Monsieur le Défenseur des droits, j'aurai plusieurs questions à vous adresser. Quelles sont actuellement les principaux sujets de plainte des citoyens à propos des forces de l'ordre ? Les gendarmes et les policiers sont-ils parfois amenés à vous saisir, comme citoyens ? Par ailleurs, le nombre de vos saisines correspond-il, selon vous, à la détérioration ou, le cas échéant, à l'amélioration des relations entre la police et la population ? Quels sont les résultats de votre enquête conduite début 2016 sur les contrôles d'identité, sont souvent présentés comme un sujet de discorde entre la police et la population ? Considérez-vous comme indispensable le récépissé que les forces de l'ordre considèrent comme une surcharge procédurale au détriment de l'opérationnel ? Que pensez-vous de l'utilisation des caméras portatives par les forces de l'ordre ? Celles-ci nous semblent à la fois protecteurs des citoyens et des forces de l'ordre lorsqu'elles sont injustement mises en cause. De façon plus générale, quelles sont les relations entre le Défenseur des droits et les

forces de l'ordre ? Le Défenseur des droits dispense-t-il aux forces de l'ordre des formations relatives à ses compétences ? Pourriez-vous, le cas échéant, nous préciser la teneur de ces formations, ainsi que le nombre d'agents concernés ? Très souvent, les policiers nous ont fait part de leur perception d'un décalage entre la mise en exergue, par les institutions ou les médias, de débordements, certes condamnables, et le caractère finalement marginal de ces débordements, contrastant avec le climat d'hostilité générale et quotidienne dont ils sont victimes. Enfin, la commission d'enquête se rend prochainement à Calais, où vous vous êtes rendu en juin 2017. Quelle a été votre analyse de la situation sur le plan de l'organisation des forces de l'ordre ? En particulier, vous-a-t-il semblé que leurs agents étaient correctement encadrés ou suffisamment formés pour faire face à cette situation difficile ?

**M. Jacques Toubon, Défenseur des droits.** – Vous avez bien défini notre mission. Depuis que je suis Défenseur des droits, voire depuis la création de cette instance il y a six ans, le nombre des saisines a considérablement augmenté pour désormais dépasser le millier. Parmi les cinq missions qui sont les nôtres, la part prise par l'enregistrement de réclamation est, de loin, la plus grande. La commission nationale de déontologie de la sécurité, auquel le Défenseur des droits a succédé, n'avait quant à elle enregistré que 250 réclamations, alors qu'existait, il est vrai, un filtre parlementaire. Ce chiffre est également représentatif des événements qui ont ponctué l'année 2016 ; les manifestations contre la loi travail ayant, à elles seules, induit plus d'une centaine de réclamations. Le recours des citoyens au Défenseur des droits est donc clairement en augmentation. Est-ce à dire qu'il est possible de se prononcer sur les relations entre la police et la population à l'aune de ce chiffre ? Force est de constater la différence entre la manifestation du 11 janvier 2015, qui témoignait de l'harmonie des citoyens avec leur police, et le malaise généralisé, deux années plus tard, au sein des forces de l'ordre, qui a motivé la création de cette commission d'enquête. Certains sujets suscitent manifestement un malaise entre la police et la population, sans pour autant légitimer le constat d'une perte de confiance de la population dans les forces de sécurité.

D'emblée, la question de la formation est essentielle. Dans toutes les relations que nous avons avec les représentants de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des polices municipales, ou encore des gardiens de prisons ou des vigiles privés, le constat de l'insuffisance de la formation, tant initiale que continue, est posé. Le Défenseur essaie de participer à cette formation en sensibilisant, chaque année, les élèves-gardiens de la paix aux questions qui relèvent de sa compétence. Les moyens que l'État entend consacrer aux forces doivent également répondre à ces besoins de formation.

Je reviendrai sur six sujets. Le premier concerne le maintien de l'ordre ; sujet actuel puisque le Défenseur des droits a été saisi par le Président de l'Assemblée nationale d'une demande d'étude sur l'amélioration des méthodes et des principes de la doctrine du maintien de l'ordre dans notre pays. Notre rapport, récemment transmis au Président de Ruy, aborde le thème des « violences policières », ainsi que le contexte particulièrement tendu où évoluent les forces de l'ordre depuis ces trois dernières années. Le constat, tant chez les chercheurs que les acteurs du maintien de l'ordre, est unanime : les méthodes de maintien de l'ordre doivent évoluer vers plus d'accompagnement et contribuer davantage à l'apaisement ; cette tendance s'inscrivant dans la continuité de certaines expériences étrangères. Le renforcement de la formation initiale et continue de toutes les forces employées dans le maintien de l'ordre figure effectivement parmi les propositions de ce rapport. L'intervention de forces non dédiées dans des opérations de rétablissement de l'ordre suscite de nombreuses difficultés. L'utilisation des armes de force intermédiaire doit également évoluer. À cet égard, Bernard Cazeneuve, alors Ministre de l'intérieur, conformément à la recommandation du

Défenseur des droits et après le drame du Barrage de Sivens en 2014, a décidé de la fin de l'usage des grenades offensives. D'ailleurs, plus de vingt réclamations concernent des personnes, décédées ou grièvement blessées, dans la plupart des cas, par des personnels non dédiés, ayant utilisé ces armes intermédiaires. Le Défenseur des droits a également demandé un moratoire pour l'utilisation de l'ensemble de ces armes. Les manifestations de 2016 et 2017 ont illustré la tendance à la pénalisation du maintien de l'ordre. Or, nous pensons qu'il faut plutôt recentrer le maintien de l'ordre sur des opérations de police administrative et veiller à mieux encadrer la possibilité de manifester, qui relève d'un droit fondamental. La Préfecture de police va dans ce sens et l'Institut national des hautes études judiciaires vient de lancer des études sur ce sujet. En s'inspirant de l'expérience d'autres pays et en utilisant davantage la communication et l'information préalable, il devrait être possible de contribuer significativement à l'apaisement et à la réduction des tensions. Cette démarche incombe aux ministères de l'intérieur et de la défense, qui ont connu des coupes budgétaires sévères, du fait de la révision générale des politiques publiques (RGPP) ; ce manque de moyens avivant les tensions actuelles.

Le deuxième sujet concerne les contrôles d'identité. Ceux-ci sont-ils conduits de manière discriminatoire ou avec objectivité ? D'une part, ces contrôles suscitent un grand nombre de réclamations, à l'instar des affaires fortement médiatisées, qui sont traitées à la fois au niveau judiciaire et en termes de déontologie policière. D'autre part, le récépissé n'est nullement la panacée. Ce qu'il faut, c'est pouvoir objectiver le choix de la personne contrôlée.

Pourquoi faut-il que dans un groupe de scolaires, en voyage de classe, seuls quelques-uns soient contrôlés, du fait de caractéristiques visibles évidentes ? Il est clair qu'un tel contrôle d'identité n'a pas été conduit de manière objective. Tel est ce que rappelle l'avis de la Cour de Cassation en 2017 qui confirme une décision de la Cour d'appel de Paris établissant la responsabilité pour faute de l'État lors d'un contrôle au faciès. Les personnes contrôlées doivent être informées sur le motif du contrôle. En outre, la traçabilité peut être assurée par d'autres voies que le récépissé, comme les nouvelles technologies, qui ont fait leurs preuves pour le contrôle des stationnements à Paris. Les caméras-piétons ont commencé à apporter une réponse et leur utilisation fait actuellement l'objet d'une évaluation conjointe au Défenseur des Droits, à la Gendarmerie et au Ministère de l'intérieur. L'utilisation de ces nouveaux instruments efficaces, au service des nouvelles compétences conférées, par la loi Savary, aux forces de sécurité des transports et à la police dans les gares et les trains, doit être évaluée. Globalement, la discrimination dans les contrôles d'identité a fait l'objet d'une étude sur 5 300 personnes publiée en janvier 2017 : ceux-ci ne concernent certes que 16 % de la population française, mais dans cet échantillon, 40 % des jeunes de 18 à 24 ans indiquent avoir été contrôlés, parmi lesquels les hommes perçus comme maghrébins ou noirs sont 80 % à avoir été contrôlés. Il y a là clairement un motif de discrimination. Le sujet des contrôles d'identité demeure irritant, parce que les représentants des forces de l'ordre invoquent leur nécessité pour conduire la politique du Gouvernement vis-à-vis des migrants. Or, comme le Défenseur des droits n'a eu de cesse de le rappeler depuis ces cinq dernières années, les conditions actuelles des contrôles d'identité créent un climat nocif qu'il serait possible d'améliorer, sans abaisser pour autant le niveau de sécurité.

Troisième sujet : les comportements discriminatoires de certains fonctionnaires que le Défenseur a dénoncé et pour lesquels il a demandé des sanctions disciplinaires. Ce type de comportements porte atteinte à l'image des forces de l'ordre et érode le lien de confiance avec la population. La formation doit jouer un rôle très important : ce qui n'est pas admissible chez un individu l'est moins encore, d'un point de vue déontologique, chez un membre des forces de l'ordre, dépositaire de l'autorité de l'État.

Quatrième sujet : Calais. En 2012, Dominique Baudis s'y était déjà rendu. En octobre 2015, j'ai remis un rapport sur ce sujet qui a conduit à l'établissement du camp de la Lande qui a cependant été démantelé l'année suivante. Entre 2014 et 2017, le Défenseur a ouvert 51 dossiers impliquant des agissements des forces de l'ordre sur cette zone et dans la plupart desquels la preuve des violences policières alléguées n'a pu être établie. L'avis du Défenseur des droits, rendu public en juin 2017, a ainsi donné lieu à toute une série d'avis. Il y a quinze jours encore, j'ai dépêché une mission pour évaluer la situation des plusieurs centaines de migrants implantés dans des campements et des bidonvilles notamment situés à Calais. Il est manifeste que les forces de sécurité, face aux migrants, que ce soit sous le métro parisien ou à Calais, demeurent laissées à elles-mêmes, faute de consignes fermes ou claires. Cette tâche est particulièrement difficile, puisqu'elle va à l'encontre des missions normales de protection assumées par la Police et la Gendarmerie. Sur le sol de France, ces migrants sont les personnes les plus vulnérables. Or, aujourd'hui, ce rôle essentiel de protection est largement occulté par la répression, via l'utilisation d'armes intermédiaires et suite aux consignes du Ministre de l'intérieur, visant à éviter l'implantation de ces personnes. Sept dossiers sont actuellement instruits par le pôle de déontologie du Défenseur des droits et un rapport retraçant les dernières visites des lieux d'implantation de migrants devrait être prochainement publié.

Cinquième sujet : le refus d'enregistrement de plaintes est récurrent, en matière notamment de harcèlement sexuel. En effet, il est très difficile pour les victimes de déposer plainte dans les brigades de gendarmerie ou au commissariat. En outre, lorsque le Défenseur des droits dénonce un manquement et demande une sanction disciplinaire, il n'obtient aucun retour que ce soit de l'Inspection générale de la Gendarmerie nationale ou de l'Inspection générale de la Police nationale. Une formation plus poussée à l'écoute et à l'enregistrement systématique des plaintes, alliée à une plus grande transparence du système disciplinaire, contribuerait à apaiser les esprits et infirmerait le sentiment, dans la population, d'une impunité des forces de l'ordre.

Je terminerai mon propos en évoquant l'état moral des forces de sécurité. L'augmentation du nombre de suicides, qui a concerné 47 policiers et 16 gendarmes, est à l'origine de la création de votre commission d'enquête. La lassitude ou la colère des membres des forces de l'ordre et de leurs conjoints s'explique notamment par leur sollicitation croissante. Certains comportements, relatés dans les dossiers enregistrés par le Défenseur des droits, peuvent s'expliquer par la fatigue physique et l'usure des personnels ; l'année 2016 étant particulièrement éprouvante, suite à la lutte contre le terrorisme, après les massacres du 13 novembre 2015, et aux différentes manifestations contre la loi travail, sans compter Nuit debout et Notre Dame des Landes, ou encore la situation des migrants. Pour preuve, le démantèlement du camp de la Lande a mobilisé des centaines d'effectifs. La pression exercée par la politique du chiffre participe également à ce climat. D'autre part, les forces de sécurité ne sont pas placées dans une situation homogène ; la réforme de 2009 n'ayant pas été poussée à son terme. En effet, subsistent des différences entre les fonctionnaires de la Police nationale et les militaires de la Gendarmerie, ainsi qu'entre territoires. Le directeur général de la Police nationale a envisagé la création en 2019 d'une académie de police destinée, je le cite, « à regrouper en un seul et même lieu la totalité des commissaires, des officiers et des gardiens de la paix, afin de faciliter le brassage, la connaissance et la reconnaissance mutuelle de l'ensemble des corps de police ». Une telle proposition souligne les différentes disparités entre les différents grades de la Police nationale qui transparaissent dans les dossiers que nous instruisons. De nombreux policiers éprouvent la violence et l'hostilité de la population. Est-ce à dire que le seuil de tolérance réciproque entre populations et forces de l'ordre s'est abaissé depuis ces vingt dernières années ? D'autres se sentent visés par des personnes cherchant à

atteindre leur intégrité physique. Cette perception de la violence par les forces de l'ordre alimente leur sentiment d'insécurité et de peur.

**M. François Grosdidier.** – Des guet-apens existent !

**M. Jacques Toubon.** – À cela s'ajoute la perception que les violences visant les policiers sont moins réprimées et que la hiérarchie ne les soutient pas, ce qui avive un sentiment d'injustice. Tel est ce que les dossiers nous enseignent ! Enfin, je rappellerai que le Défenseur a instruit des dossiers de harcèlement sexuel à l'intérieur des forces de sécurité, parmi lesquels trois mettent en cause les militaires de la Gendarmerie nationale.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Le Défenseur des droits est à l'écoute des plus faibles et plus vulnérables. Je déplore cependant la disparition du Défenseur des enfants !

**M. Jacques Toubon.** – La Défenseure des enfants n'est autre que mon adjointe et elle agit notamment en faveur des mineurs isolés dans votre département !

**Mme Brigitte Lherbier.** – La discrimination existe, comme j'ai pu le constater à la fois comme adjointe chargée de la sécurité de la ville de Tourcoing et comme directrice des études de l'institut d'études judiciaires. Les étudiants des « minorités visibles », que vous évoquiez, ne trouvaient que très difficilement des stages à l'issue de leurs études. Mais dans un autre sens, j'ai pu mesurer la haine dans le regard des plus jeunes que je rappelais à l'ordre suite à des incivilités. Ce climat d'incompréhension relève d'un problème de société. Demander à la police de se rapprocher de la population est certes louable, mais sur le terrain, de nombreuses instances, comme les centres sociaux ou les écoles, fournissent aussi des repères. La police n'est pas la mieux placée pour jouer un tel rôle ! Les policiers étaient souvent victimes de guet-apens dans des zones urbaines prioritaires accueillant une forte concentration de populations d'origine étrangère ; ce qui explique certaines statistiques. Alors que la police municipale fonctionne de manière relativement transparente avec les élus, le fonctionnement des commissariats me semble beaucoup plus opaque.

**M. Jacques Toubon.** – Je suis d'accord avec vous. Il faut conserver au travail social toute son importance et toute sa valeur. L'administration, la police, n'a pas à assumer ce qui relève du travail social ! L'État, les départements et les communes doivent ainsi préserver la spécificité du travail social !

**M. Henri Leroy.** – Au lieu d'entendre le Défenseur des droits, j'ai eu l'impression d'assister à une plaidoirie contre les membres des forces de l'ordre qui ne peuvent que saisir leur hiérarchie !

**M. Jacques Toubon.** – Ils peuvent également saisir le Défenseur des droits !

**M. Henri Leroy.** – Très peu le font ! Le Défenseur des droits doit également être celui des forces de l'ordre. L'utilisation des forces non dédiées relève du commandement. Il faut distinguer entre le maintien de l'ordre, préventif, et le rétablissement de l'ordre, qui est offensif et où l'utilisation de forces non dédiées est source de dérapages. Votre noble mission devrait être de comprendre l'origine du désarroi éprouvé par les forces de l'ordre, à l'instar de ce qui s'est produit lors de l'affaire Théo, où privées du soutien de leur hiérarchie et de leur ministère, elles ont été systématiquement accusées. En outre, la formation continue existe dans la Gendarmerie et elle est permanente. Devenez le défenseur réel des droits des forces de sécurité plutôt que d'instruire leur procès !

**M. Alain Cazabonne.** – Les forces de l'ordre, lors des contrôles d'identité, sont souvent sur le qui-vive et font parfois preuve d'une grande nervosité qui nuit à leur relation avec la population. Une meilleure communication des motifs des contrôles permettrait sans doute de réduire ces tensions. Par ailleurs, ne pensez-vous pas que l'image de certains quartiers véhiculée par les médias avive parfois l'angoisse des forces de l'ordre qui y sont déployées ?

**Mme Nathalie Delattre.** – Dans certaines zones urbaines, on peut parler de délit de contrôle au faciès qui vise les personnes d'origine maghrébine ou africaine. Cependant, les forces de l'ordre soulignent que cette pratique répond à la sociologie des personnes prévenues et que l'intensification de ces contrôles, selon ces critères, est nécessaire. Comment analysez-vous une telle situation ? Lorsque vous donnez un avis, votre objectivité est-elle étayée par des données quantitatives ? En outre, les policiers ne dissuadent-ils pas, en définitive, les citoyens de porter plainte, du fait du classement sans suite qui est susceptible d'intervenir ?

**M. Jacques Toubon.** – Dans le rapport que nous avons remis au Président de l'Assemblée nationale, nous avons souligné l'importance de faire assurer les opérations de rétablissement de l'ordre par des forces dédiées et de réduire le plus possible l'engagement de forces non spécialisées et impréparées. Deux éléments – l'un statistique et l'autre ponctuel – illustrent la position du Défenseur des droits vis-à-vis des forces de l'ordre : d'une part, dans moins de 10% des réclamations que nous traitons, nous dénonçons un manquement à la déontologie. Ce chiffre illustre notre impartialité. D'autre part, dans l'affaire de Sivens, en novembre 2016, soit deux ans après les faits, nous avons souligné que le gendarme incriminé avait respecté le cadre d'emploi, dans les circonstances nocturnes, de son arme, comme le confirmera ultérieurement le juge d'instruction. En revanche, après avoir exonéré la responsabilité du personnel de sécurité, le Défenseur des droits a souligné le défaut dans la chaîne de commandements à l'origine de cette affaire. C'est la raison pour laquelle Bernard Cazeneuve, alors ministre de l'intérieur, a rappelé les règles de la présence des préfets sur les théâtres d'opération.

Les forces de l'ordre exercent un métier difficile, d'autant plus dans un contexte médiatique sensationnaliste qui rend nécessaire la transparence.

Vous venez de définir une discrimination, à l'instar de ce qu'avaient déclaré les représentants du ministère de l'intérieur pour légitimer les contrôles au faciès. Dans les 26 cas de discrimination visés par la loi, figurent l'appartenance religieuse, l'ethnie ou encore la couleur de peau. Il m'incombe, en tant que Défenseur des droits, de le rappeler.

Enfin, comme le souligne notamment la question du harcèlement sexuel suite à l'affaire Weinstein, le Parquet n'est pas en mesure de donner suite aux plaintes. Effectivement, cette incapacité est de nature à motiver un sentiment d'inutilité chez celui ou celle qui les enregistre. Les nouvelles technologies de dématérialisation ou de numérisation, comme le dépôt de pré-plaintes en ligne, permettraient de faire des progrès dans ce domaine. Toute personne, qui a le sentiment d'avoir été victime d'un agissement contraire au code pénal ou à la déontologie, doit avoir la possibilité de le signifier et de le voir enregistrer.

**M. Michel Boutant, président.** – Merci, Monsieur le Ministre, pour votre intervention et à vos collaborateurs qui vous ont accompagné durant cette audition.

## **Audition d'associations nationales professionnelles de militaires**

**M. Michel Boutant, président.** – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition des associations professionnelles nationales de militaires (APNM) de la gendarmerie.

Messieurs, vous représentez deux APNM actives au sein de la gendarmerie nationale. Je rappelle que ces associations ont été créées par la loi d'actualisation de la programmation militaire du 28 juillet 2015 et doivent permettre, selon les termes de cette loi, de « *préserver et de promouvoir les intérêts des militaires en ce qui concerne la condition militaire* ».

Notre commission d'enquête s'efforce d'analyser les différents aspects de l'actuel sentiment de malaise qui semble prévaloir au sein des forces de sécurité intérieure. Nous souhaiterions en conséquence que vous nous fassiez part de votre analyse sur l'état d'esprit actuel des personnels de la gendarmerie nationale, ainsi que sur les difficultés particulières qu'ils rencontreraient dans l'exercice de leurs missions.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Je vous invite, chacun d'entre vous, à prêter 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, MM. Thierry Guerrero, Jean-Pierre Bleuzet et David Ramos prêtent serment.*

**M. Michel Boutant, président.** – Merci.

Je passe maintenant la parole au rapporteur.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – La gendarmerie nationale a été, au cours des derniers mois, touchée par une vague de suicides, mais dans une moindre mesure par rapport à la police nationale. À quoi tient, selon vous, cette différence ? La gendarmerie présente-t-elle moins de facteurs de risques psycho-sociaux ? L'esprit de corps qui caractérise votre institution contribue-t-il à une meilleure prévention ? La gendarmerie nationale, en tant qu'institution, est-elle mieux dotée pour lutter contre les risques psycho-sociaux ?

Comment expliquez-vous l'absence de mouvements comparables à la « Mobilisation des policiers en colère » dans la gendarmerie ? Pensez-vous que cela soit lié au constat que j'évoquais précédemment, sur les risques psycho-sociaux, ou simplement à la culture militaire ?

Où en est-on de l'application à la gendarmerie du protocole social « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) du 11 avril 2016 ? Quel est l'état de la réflexion sur l'application à la gendarmerie nationale des dispositions de la directive européenne de 2003 relative au temps de travail ?

Nous avons pu constater que le moral des forces était souvent affecté par les conditions matérielles. En tant qu' élu local, je connais d' ailleurs les différences de conditions de vie des gendarmes logés dans des casernes mises à disposition par les collectivités territoriales et ceux logés par l' État...

Le moral peut également être affecté par le fonctionnement de la chaîne pénale, au sens large, qui participe à donner ou non du sens au travail des forces de sécurité intérieure. Nous savons que ces dernières consacrent environ deux tiers de leur temps à de la procédure et un tiers seulement à l' opérationnel. À cet égard, que pensez-vous de la réforme de la procédure pénale qui se profile ?

Enfin, la gendarmerie nationale a engagé des efforts en matière de proximité, par le biais de ses brigades de contact. Dans quelle mesure serez-vous impliqués dans la future police de sécurité du quotidien ?

**M. Thierry Guerrero.** – Je voudrais, à titre liminaire, apporter une précision sur les APNM. Ces associations sont récentes, mais l' expression des gendarmes de terrain a émergé il y a une dizaine d' années déjà, notamment sur l' Internet.

Les gendarmes expriment deux inquiétudes majeures : d' une part, leur retraite ; d' autre part, leurs conditions de travail, que l' on parle d' emploi, de matériel, d' immobilier. Certes, des améliorations notables ont été conduites au cours de la dernière décennie, avec une augmentation sensible des budgets, mais les difficultés persistent. Nous sommes, à cet égard, particulièrement inquiets des annonces faites par le Gouvernement dans le cadre du dernier budget. Or, nous le savons, les conditions de travail influent directement sur le moral des agents.

En ce qui concerne les suicides, il y en a effectivement moins que dans la police. Cela peut être en partie lié, comme vous le disiez, à l' esprit de corps. Mais cela tient surtout, à notre sens, aux différences de conditions de travail : la vie en caserne facilite la détection du mal-être d' un collègue, même si la culture au sein de la gendarmerie est encore imperméable à l' idée d' une possible faiblesse du gendarme.

Par ailleurs, le contexte de travail de la gendarmerie demeure différent : le travail en milieu urbain est plus difficile, le contact avec la population moins aisé. D' une manière générale, il nous semble que les policiers sont plus sollicités, même si, dans certains secteurs, le phénomène de la rurbanisation tend à rapprocher les conditions de travail du gendarme de celles du policier.

**M. Jean-Pierre Bleuzet.** – Au sein de la gendarmerie nationale, des choses ont été faites en matière de prévention des risques psycho-sociaux et des suicides depuis 1998, mais un suicide est toujours de trop. Pour avoir une meilleure appréhension du phénomène, des études doivent être conduites sur plusieurs années ; c' est ce que nous avons essayé de faire au sein de GENDXXI, dans l' étude que nous avons publiée l' an passé.

**M. David Ramos.** – Nous mesurons la responsabilité qui est la nôtre, aujourd' hui, devant vous, tant le sujet est grave et ses conséquences terribles. Les suicides sont la conséquence d' une problématique multifactorielle complexe et dont les symptômes sont perçus, endurés et traités individuellement.

La thématique des suicides est un sujet que nous avons analysé dans le cadre d'une étude publiée l'année dernière. Elle s'attachait à démontrer que la population des « gendarmes » était plus touchée par ce fléau que la majorité de la population civile, exception faite des agriculteurs qui sont aujourd'hui le corps de métier où le taux de suicide est le plus élevé. Notre étude n'abordait pas de manière directe les éléments menant aux actes auto-agressifs mais évoquait l'étroite implication entre les facteurs personnels et les facteurs professionnels.

Choisir d'embrasser la carrière de gendarme, c'est bien plus qu'exercer un métier. C'est un mode de vie. Un gendarme a un lien au service de 96h par semaine en moyenne. Un tel taux de sujétion n'est possible que par la vie en caserne. De la formation initiale jusqu'à la retraite, le gendarme est un militaire qui vit sur son lieu de travail. Qu'il soit en quartier libre, en repos ou en permission, il est sollicité par la population civile qu'il protège, ou par ses camarades qui vont évoquer tel ou tel dossier. Nous disons souvent que le gendarme est un militaire qui est 7j/7 et 24h/24 sur son « territoire d'opération », avec sa famille. La famille subit directement les effets de la disponibilité des gendarmes, appels de nuits qui réveillent toute la famille, horaires à forte amplitude, inquiétude au départ de chaque intervention, sujétion forte.

Il est donc illusoire de penser que la sphère personnelle et la sphère professionnelle puissent être considérées comme deux choses indépendantes, imperméables. Parler de suicide consécutif à des « difficultés personnelles » pour un gendarme est un déni de la spécificité de notre métier.

Ce mode de fonctionnement, adossé à une importante culture militaire, est le socle de cet « esprit de corps » qui existe au sein de l'institution. Il est un pilier de la gendarmerie. Il permet à ces unités en sous-effectif chronique de tenir la mission, d'assurer la sécurité des français et il permet aux gendarmes de tenir.

Mais c'est également une arme à double tranchant. En effet, vivre sur son lieu de travail prend un autre sens lorsque vous êtes victime de menaces, de harcèlement par votre chef. Il n'existe plus de refuge, plus de barrière. Vous êtes au contact permanent de la source de vos angoisses et de votre mal-être. Ces dernières années, nous avons pu constater une hausse des conflits entre les militaires de terrain et les premiers échelons de commandement, qui doit légitimement poser la question de la sélection et de la formation des personnels titulaires d'un commandement. C'est un problème également lorsque votre logement est insalubre, et que vos conditions de vies sont dégradées.

Choisir d'embrasser la carrière de gendarme, c'est aussi une quête de sens. Vous avez choisi la voie d'un engagement au profit des citoyens, pour la République. Les termes « respect », « justice », « sacrifice » et « reconnaissance » ont un sens dans votre action quotidienne. Mais de nombreux gendarmes souffrent de la multiplication effrénée des « axes prioritaires », des « causes nationales », des « plans d'action », des « réformes pénales ». Tout est urgent, tout est prioritaire. Il ne perçoivent pas l'adéquation pourtant nécessaires à leur secteur, à leur moyens de ces décisions centrales, ils ne ressentent que les heures qui s'accumulent de service coordonné en service coordonné, d'indicateur chiffré en objectif implicite, avec des procédures toujours plus lourdes ou plus complexes, sans vraie formation continue.

Ils sont également sensibles au résultat de leur travail, et je ne parle pas là de statistiques, mais des peines prononcées sur le fondement des procédures judiciaires traitées

par les gendarmes. Le Général Soubelet s'était fait l'écho de ce sentiment de peines inadaptées, et du sentiment d'impunité. Je tiens à préciser que, si le sentiment est toujours bien présent, les militaires de la gendarmerie ne sont pas dupes. Ils ne tiennent pas les magistrats pour responsables. Bien au contraire, ils partagent leur peine. Lorsque vous sollicitez début mars une convocation par officier de police judiciaire et que la date d'audience est en novembre, vous prenez vite conscience des contraintes qui pèsent sur le calendrier d'audiencement, vous comprenez le recours aux alternatives aux poursuites, vous comprenez que pour incarcérer un mis en cause, il va falloir libérer de la place dans les centres pénitentiaires. Aujourd'hui, un militaire a parfois l'impression de travailler pour rien. Il ne blâme pas les magistrats. Il voit un système à bout de souffle, qui est à saturation et qui, lui aussi, a urgemment besoin de moyens...

Les moyens sont une composante importante de la reconnaissance. En effet, lorsque vous êtes autant engagé que peut l'être un militaire de la gendarmerie, vous attendez des pouvoirs publics qu'ils vous donnent les moyens humains et matériels de remplir votre mission. Cependant, l'état des finances publiques a conduit à des choix budgétaires qui n'ont pas toujours été bien compris. L'état des véhicules, les dotations en carburant, les fournitures basiques comme le papier sont des postes sur lesquels les militaires ne comprennent pas que l'on puisse transiger.

Plus récemment, la répartition des effectifs se fait au détriment de la gendarmerie, sans que la décision ne soit explicitée. C'est d'autant plus problématique que la gendarmerie s'est montrée exemplaire dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, dans les opérations de transformation de poste ou dans l'adaptation des états-majors lors de la fusion des régions administratives. Demain, c'est la question des laboratoires qui va se poser alors que la gendarmerie s'est montrée efficiente avec l'accréditation des plateaux techniques et la mise en place d'un réseau de police technique et scientifique de proximité.

Les questions financières sont également sources de déceptions. GENDXXI est notamment intervenue au sujet des antennes GIGN qui sont en situation de décrochage, à mission équivalente, avec le RAID et la brigade de recherche et d'intervention de la préfecture de police de Paris (BRIPP). L'ajournement du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) a été également mal perçu. Enfin, certaines primes, telles que l'indemnité de fonction et de responsabilité (IFR) et la prime de résultats exceptionnels (PRE) posent de véritables questions de cohérence ou de légitimité. Sans parler de l'actuelle réforme des retraites qui inquiète et suscite des interrogations sur l'engagement et les sacrifices consentis par les militaires et la reconnaissance de la Nation qui en découle.

Je terminerai mon propos en évoquant les dispositifs mis en place pour détecter les personnels en difficultés et leur porter assistance. Si des efforts notables ont été faits en la matière par le biais de la mise en place des psychologues en régions, par le biais des cellules « Hygiène, sécurité, conditions de travail » (HSCT), par une meilleure prise en compte des risques psycho-sociaux, il s'agit de mesures à posteriori. Nous devons poursuivre cet effort en systématisant la recherche des causes, en étudiant les conditions de travail d'un militaire suicidaire ou suicidant et en tirant les conclusions qui s'imposent.

Nous souhaitons identifier et traiter les facteurs d'origine pour minimiser les effets. Il n'aura échappé à personne que GENDXXI est particulièrement impliquée dans les conditions de travail des gendarmes notamment dans le cadre de la transposition de la directive temps de travail, car nous pensons que le bien être des personnels passe par une meilleure prise en compte des temps de repos. Nous avons évoqué devant vous les notions de

« sens de la mission », des « moyens » qui lui sont alloués, et de la « reconnaissance » qu'attend un militaire de la gendarmerie. Ces éléments sont des facteurs importants.

En interne, nous devons mener une réflexion sur la formation au management, sur la détection des personnels à risque et sur les processus internes d'analyses des causes. C'est un devoir que nous avons pour la mémoire des camarades qui nous ont quittés, pour les militaires en activités, pour les générations à venir.

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – J'aurais plusieurs questions à vous poser.

La semaine dernière, j'ai assisté, sur mon territoire, aux côtés des gendarmes, au lancement de la police de sécurité du quotidien. La mise en place de cette politique se fera-t-elle au détriment d'autres missions de la gendarmerie ?

Vous avez évoqué l'esprit de corps au sein de la gendarmerie ainsi que les plus grandes facilités, par rapport à la police, à détecter un camarade en difficulté, notamment du fait de la vie en caserne. Estimez-vous que les services de prévention à votre disposition soient aujourd'hui suffisants ? Comment améliorer l'accompagnement des agents ?

S'agissant par ailleurs du nouveau régime d'usage des armes, dont les conséquences sont décrites par certains comme dramatiques, il semblerait qu'il ait conduit, dans la pratique, de manière paradoxale, à une diminution de l'usage des armes. Pourriez-vous nous éclairer sur ce point ?

La ministre des armées, Mme Florence Parly, a récemment annoncé la mise en place d'un plan d'accompagnement des familles pour les militaires. Vous qui êtes également, dans le cadre de vos missions, régulièrement éloignés de vos familles, pensez-vous qu'un plan similaire soit souhaitable pour la gendarmerie nationale ?

Enfin, et ce sera ma dernière question, nous faisons le constat aujourd'hui d'une réponse pénale inadaptée. L'une des pistes de réforme annoncée concerne le développement du placement sous surveillance électronique. Que pensez-vous de cette mesure ? L'incarcération a le mérite de faire comprendre au délinquant qu'il a commis un délit. Mais qu'en est-il des peines alternatives ?

**M. Thierry Guerrero.** – S'agissant de votre première question, la police de sécurité du quotidien est l'ADN de la gendarmerie nationale. C'est l'essence même de son travail quotidien, notamment en raison de son implantation territoriale. Ce n'est, pour nous, ni une nouveauté, ni une révolution, mais plus un retour à ce qu'était la gendarmerie auparavant. Sur la question de l'efficacité des brigades de contact, attendons de voir les résultats.

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – Mais la mise en place de cette police de sécurité du quotidien se fera-t-elle aux dépens d'autres missions ?

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – C'était le reproche fait, en son temps, à la police de proximité : avoir soustrait des effectifs à la police d'intervention.

**M. Thierry Guerrero.** – Il est évident que les 2 500 postes annoncés seront insuffisants. En outre, il convient de rappeler que la transposition de la directive européenne sur le temps de travail a entraîné la perte d'environ 6 000 équivalents temps plein au sein de la gendarmerie.

Il y a également un enjeu de restructuration en interne, notamment de redécoupage territorial.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Vous aviez fait de nombreuses propositions sur la réforme de la procédure pénale. Avez-vous obtenu ce que vous souhaitiez, notamment dans l'objectif d'alléger la charge procédurale ?

**M. Thierry Guerrero.** – Non, les annonces ne vont pour l'instant pas assez loin. Bien évidemment, un équilibre doit être trouvé entre l'enjeu de simplification et la nécessaire protection des droits. Sur ce point, la dématérialisation des procédures constitue un véritable enjeu pour alléger les services. Elle doit être approfondie.

**M. Jean-Pierre Bleuzet.** – Permettez-moi de vous donner un exemple. Sur une procédure de conduite en état d'ivresse, douze à treize pièces sont aujourd'hui nécessaires, là où il n'y en avait que six ou sept il y a dix ans. Or, la multiplication des pièces augmente les risques d'erreurs.

Afin de prendre à bras le corps cette question, nous sommes favorables, au sein de GENDXXI, à l'organisation d'une table-ronde réunissant tous les acteurs de la sécurité – policiers, gendarmes, douaniers, magistrats, représentants de l'administration pénitentiaire.

**M. Frédéric Le Louette.** – Tout le monde traite des procédures judiciaires au sein d'une brigade territoriale, à l'exception des gendarmes adjoints volontaires. Tous les agents peuvent donc être amenés à traiter une procédure judiciaire de bout en bout. Les agents de police judiciaire sont sous le contrôle d'un officier de police judiciaire, mais d'un point de vue général, l'ensemble des unités élémentaires présentes sur une circonscription peut être amené à traiter ces affaires. Il y a un principe de subsidiarité et à partir d'un certain degré de gravité, cela peut être une brigade de recherche ou une section de recherche qui prendra le dossier en charge.

S'agissant des psychologues actuellement présents en gendarmerie, leur nombre est insuffisant. Il y a aujourd'hui un à deux psychologues par région, ce qui ne permet pas d'avoir une prise en charge et un suivi adaptés. Il y a par exemple une psychologue clinicienne à Clermont-Ferrand et deux à Lyon. Le problème de leur disponibilité peut être une barrière à la consultation. Ils tiennent des permanences sur l'ensemble des départements de France. Il y aurait toutefois matière à améliorer le dispositif en augmentant le nombre.

Sur le régime d'usage des armes en gendarmerie, nous n'avons pas eu de réduction drastique des capacités.

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – Nous avons entendu, à l'occasion de l'une de nos auditions en commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, qu'il y avait des cas de réduction de l'usage des armes dans les armées.

**M. Thierry Guerrero.** – Nous n'avons pas d'informations sur le cadre d'usage des armes en gendarmerie, mais il semblerait que cette dernière ne soit pas concernée par ces éventuelles restrictions. Les cas d'usage des armes en gendarmerie n'ont, en tout état de cause, jamais été très nombreux. Il y a toutefois des problématiques géographiques particulières. En outre-mer, par exemple, les cas d'usage des armes sont récurrents, comme en Guyane, où j'ai été en poste pendant trois ans.

**M. Henri Leroy.** – Les cas d’usage des armes ne sont pas remis en question en gendarmerie. Ils le sont davantage en police, qui souhaiterait avoir le même cadre que celui de la gendarmerie.

**M. Frédéric Le Louette.** – Concernant le plan famille ; nous y sommes bien évidemment favorables et nous pensons notamment à nos camarades de la gendarmerie mobile qui sont en déplacement la plupart du temps. Nous pensons qu’il serait opportun de faire un grand plan d’aménagement comparable à celui prévu pour les armées.

Sur la délinquance, les annonces faites à Agen par le président de la République ont été une surprise, concernant notamment les peines en milieu ouvert. Lorsque Rachida Dati était garde des sceaux, il y avait eu une loi pour obliger l’aménagement de peine lorsque cette dernière était inférieure à 24 mois. Il pouvait s’agir par exemple de l’obligation de port d’un bracelet électronique. N’ayant pas lu le détail des annonces, je ne peux pas mesurer la portée de cette nouvelle mesure et la différence par rapport aux dispositions antérieures. Christiane Taubira, alors également garde des sceaux, avait aussi mis en œuvre une disposition sur la prison en milieu ouvert, qui était sous-employée. La gendarmerie souhaite, dans tous les cas, qu’il y ait une réponse pénale ferme et effectivement appliquée. L’individualisation de la peine provient de l’autorité judiciaire qui a une connaissance des faits au pénal et de la situation sociale de l’intéressé. Nous souhaitons simplement que la peine soit effectivement et rapidement appliquée.

**M. Alain Cazabonne.** – J’ai bien compris que vous étiez absorbés par des tâches subalternes. Comme vous parlez librement, n’avez-vous pas le sentiment que l’un des principaux responsables est le législateur ? Les gendarmes me disent souvent avoir de nombreuses tâches et consultations inutiles rendues obligatoires par la loi. Je pense que nous sommes responsables car il faut arrêter de faire de la législation inutile. Je pense par exemple aux contrôles de navigation effectués par la gendarmerie sur les lacs, qui visent à vérifier la présence de fusées dans les embarcations, alors que l’obligation en question est supprimée quelques mois plus tard. Je pense que nous vous imposons des tâches qui ne sont pas nécessaires.

**M. Jean-Pierre Bleuzet.** – Le problème est réel, et un gendarme de brigade est multitâche, contrairement à la police. Il peut traiter d’histoires de chasse, d’escroquerie, de coups et blessures, ou encore de viol. Ceci devient de plus en plus compliqué. Ceci est un peu différent en police, puisqu’il y a du travail en équipe. Le gendarme est parfois confronté à des questions diverses et variées, parfois techniques, qui peuvent dépasser ses compétences initiales.

**M. Michel Boutant, président.** – Vous venez de faire une comparaison entre les méthodes des policiers et des gendarmes, en expliquant qu’au sein de la gendarmerie, vous preniez les affaires du début à la fin. Voyez-vous un avantage ou un inconvénient à ce qu’un dossier soit traité ainsi de bout en bout ou avez-vous un regard envieux sur les méthodes de travail de la police ?

**M. Frédéric Le Louette.** – C’est un système à double tranchant. Le fait d’être un généraliste de la délinquance présente certains inconvénients ; il faut être compétent dans une multitude de domaines. Néanmoins, ceci a un impact très positif sur l’implication du militaire concerné. Lorsqu’il y a passage d’une affaire de service en service, ceci peut entraîner une moindre implication des agents.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Je souhaitais vous faire remarquer, ainsi qu'à mes collègues, que vous aviez employé plusieurs fois le terme de camarades, ce que je trouve particulièrement touchant. Ceci montre un qu'il existe au sein de votre institution un véritable esprit d'équipe et une relation humaine entre vous.

La deuxième chose que je souhaitais relever porte sur la déontologie. Je souhaitais savoir si, au cours de votre formation et de votre carrière, ces questions étaient évoquées.

Un troisième point me paraissant important est celui des femmes gendarme et de leur traitement au sein des casernes. Il y a quelquefois de jeunes familles déracinées ; la gendarmerie les épaula-t-elle, par le biais, par exemple, de la gestion de crèches ? Y-a-t-il une prise en charge de cette cellule familiale au sein de la caserne ?

**M. Thierry Guerrero.** – Cette vie de famille est prise en compte non pas par la gendarmerie en tant qu'institution, mais par la caserne. Il y a un soutien, de par la culture militaire. Il ne s'agit pas de quelque chose d'institutionnalisé mais de naturel, du fait de cette culture militaire.

S'agissant de la déontologie, cette dernière nous guide et nous motive toute notre carrière. Il faut bien comprendre qu'il s'agit là encore de quelque chose de culturel et d'ancré.

**Mme Nathalie Delattre.** – Je voudrais vous féliciter pour votre action et pour votre esprit de camaraderie. Il très agréable de vous entendre parler de vos collègues ainsi.

Je souhaitais parler du logement et notamment du casernement. Vous avez indiqué vous viviez ensemble, que vous travaillez et habitez sur le même lieu, même si vous faites des sorties. C'est une force, car lorsqu'un camarade est en détresse, vous avez la possibilité de le détecter et d'agir probablement plus facilement que la police nationale. Il y a toutefois un problème lié à l'état de l'immobilier ; pourquoi en est-on arrivés là ? L'avez-vous signalé suffisamment à l'avance ? En Gironde, par exemple, de nombreuses communes nous saisissent sur l'état de la gendarmerie.

**M. Michel Boutant, président.** – Ayant dirigé un département pendant longtemps, je sais les efforts qui ont été faits par ces derniers en matière de construction de gendarmerie. Je crois qu'il y a une différence entre le patrimoine géré par les départements et celui géré par l'État.

**Mme Nathalie Delattre.** – De fait, nombre de logements sont encore insalubres. Je pense par exemple à la caserne de Créon. Avez-vous, dans ce cas, des propositions alternatives ? Ce casernement n'est-il pas un problème aujourd'hui ?

**M. Jean-Pierre Bleuzet.** – Vous évoquez le logement de fonction, concédé par nécessité absolue de service. Les mentalités à ce sujet changent. Il y a évidemment de plus en plus de militaires qui commencent à se poser la question de la pertinence de ce logement. Je suis même étonné du fait que cette question se pose de plus en plus vite dans la carrière. Il est clair que le logement de fonction peut être un avantage, même si cela dépend de l'endroit et des casernes, car il y a encore de gros problèmes, comme à Satory.

**M. Thierry Guerrero.** – Il ne faut pas oublier que la caserne est la première chose que l'on voit en arrivant dans une unité. Lorsqu'on arrive, on est déraciné ; la caserne et le logement ont donc un impact important sur le moral du militaire. En arrivant devant une

« ruine », le moral du gendarme et du conjoint peut être totalement sapé. Il reste donc un gros effort à faire.

**M. Frédéric Le Louette.** – Le système du logement concédé par nécessité absolue de service est indispensable au bon fonctionnement du service. A l'heure actuelle, nous ne souhaitons pas avoir de modification de ce régime. La solution de la réhabilitation, difficile car coûteuse, est la seule que nous soutenons.

**M. Thierry Guerrero.** – On peut très bien imaginer des casernes comportant des lieux de vie et de travail distincts. Il y a donc plusieurs pistes qui pourraient être envisagées.

**M. Henri Leroy.** – Il n'y a pas, en gendarmerie, l'équivalent du « Mouvement des policiers en colère » mais il y a eu, en 1988-1989, une colère des femmes de gendarmes exprimée dans la rue. Je rappelle que les gendarmes sont logés par nécessité absolue de service. Ceci fait partie des gênes de la gendarmerie. Si on enlève cela, on enlève l'âme de la gendarmerie.

Je voudrais également rappeler que la police de sécurité du quotidien ou la police de proximité sont dans les gênes de la gendarmerie. Auparavant, la gendarmerie faisait des tournées de communes, et les gendarmes étaient amenés à rencontrer tous les corps sociaux. Nous y revenons mais, pour que ce soit soutenable, cela implique de réduire les tâches pénales. La gendarmerie ne dit jamais non, et refuse aucune mission. Seul Denis Favier a eu le courage de défendre la gendarmerie sur ce point. Par ailleurs, 300 propositions ont été formulées, dont moins de 10 % ont été retenues. Nous devrions réfléchir au pourcentage de propositions qu'il faudrait retenir. Nous pourrions reprendre cet inventaire et voir les propositions qui permettraient d'améliorer la vie d'une des branches essentielles des forces de sécurité. Aujourd'hui, Richard Lizurey est également attaché à cette évolution.

Si les gendarmes ne sont pas aussi mal en point que les policiers, ils ne vont toutefois pas très bien. D'autres questions, comme celle des retraites, que nous n'avons pas eu le temps d'évoquer, sont également prégnantes. Le casernement, comme il a été dit, est une des causes essentielles du malaise.

**M. Jean-Pierre Bleuzet.** – Nous vous remercions de nous avoir reçus, et espérons vous avoir donné les informations les plus pertinentes possibles.

**M. Thierry Guerrero.** – Je vous remercie également, et vous rappelle que vous pouvez nous solliciter. Les APNM sont peut-être nouvelles réglementairement, mais disposent d'une grande expérience du terrain. Les informations que nous faisons remonter sont donc « brutes de décoffrage ».

**M. Michel Boutant, président.** – Merci, Messieurs, pour votre intervention.

*La réunion est close à 18 h 15.*

**Jeudi 8 mars 2018**

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 15.*

**Audition de MM. Pierre-Édouard Colliex, médiateur interne de la police nationale, et Philippe Buchin, adjoint au médiateur interne (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Audition de MM. Jacques Beaume, procureur général honoraire, et Franck Natali, avocat au Barreau de l'Essonne et ancien bâtonnier, coauteurs du rapport « Amélioration et simplification de la procédure pénale » (livre 2 des chantiers de la justice) (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**MISSION D'INFORMATION SUR ALSTOM ET LA STRATÉGIE  
INDUSTRIELLE DU PAYS**

**Jeudi 8 mars 2018**

- Présidence de M. Alain Chatillon, président -

**Débat d'orientation (publié ultérieurement)**

*La réunion est ouverte à 11 h 05.*

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

*La réunion close à 11 h 55.*

**Audition de M. Bruno Le Maire, Ministre de l'économie et des finances  
(publié ultérieurement)**

*La réunion est ouverte à 13 h 45.*

*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 15 h 00.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 12 MARS ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 14 mars 2018**

*à 9 h 30*

Salle n° 263

Ouverte au public et à la presse

- Audition de Mme Isabelle de Silva, présidente de l'Autorité de la concurrence.

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mercredi 14 mars 2018**

*à 10 h 15*

Salle Clemenceau

*à 10 h 15 :*

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission pour les textes suivants :

. projet de loi n° 582 (2016-2017) autorisant la ratification de la convention internationale sur les normes de formation du personnel des navires de pêche, de délivrance des brevets et de veille (STCW-F) (M. Philippe Paul, rapporteur) ;

. projet de loi n° 249 (2017-2018) autorisant la ratification de l'accord instituant la Fondation internationale UE-ALC (M. Yannick Vaugrenard, rapporteur) ;

. projet de loi n° 304 (2017-2018) autorisant la ratification du protocole n° 16 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (M. Hugues Saury, rapporteur).

*à 11 heures :*

Captation vidéo

- Audition de M. Pierre Vimont, ambassadeur de France, chargé d'une mission sur le réseau culturel extérieur de la France (en commun avec la commission de la culture).

**Commission des affaires sociales**

**Mercredi 14 mars 2018**

*à 10 heures*

Salle n° 213

Captation vidéo

- Audition de Mme Katia Julienne, candidate pressentie pour le poste de directrice de la Haute autorité de Santé, en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique.

**Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 14 mars 2018**

*à 11 heures*

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Audition de M. Pierre Vimont, ambassadeur de France, chargé d'une mission sur le réseau culturel extérieur de la France (en commun avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées).

**Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 14 mars 2018**

*à 9 h 30*

Salle Médicis

Captation vidéo – Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Jean-Cyril Spinetta, sur son rapport « L'avenir du Transport ferroviaire ».

**Commission des finances**

**Mercredi 14 mars 2018**

*à 9 h 30*

Salle n° 131

- Examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 292 (2017-2018) ratifiant l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017, portant transposition de la directive 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur.

Délai limite pour le dépôt des amendements dans Ameli : Lundi 12 mars 2018, à 12 heures

- Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 659 (A.N. XVe législature) relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, sous réserve de sa transmission.

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mercredi 14 mars 2018**

*à 9 heures*

Salle n° 216

- 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 organique relatif à l'organisation de la consultation sur l'accèsion à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie.

- Communication de M. Philippe Bas sur le projet de loi n° 304 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du protocole n° 16 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

- Examen du rapport de Mme Sophie Joissains et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 296 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la protection des données personnelles.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 12 mars 2018, à 12 heures

**Commission des affaires européennes**

**Jeudi 15 mars 2018**

*à 8 h 30*

Salle A120

- Déplacement aux Pays-Bas : rapport d'information de MM. Jean Bizet, Benoît Huré, Sylvie Robert et Simon Sutour.

- Régulation des technologies de santé : avis motivé de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey.

- Initiative « Wifi pour tous » à destination des collectivités territoriales : communication de Mme Colette Mélot.

**Eventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations**

**Mercredi 14 mars 2018**

*à 11 h 30*

Salle n° 216

- Nomination du Bureau.

- Nomination des Rapporteurs.

- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

### **Commission spéciale sur le projet de loi pour un état au service d'une société de confiance**

**Mardi 13 mars 2018**

*à 9 heures*

Salle n° 213

- Examen des amendements de séance sur le texte élaboré par la commission sur le projet de loi n° 330 (2017-2018) pour un État au service d'une société de confiance.

*à l'issue de la séance publique de l'après-midi*

Salle n° 213

- Suite de l'examen des amendements de séance sur le texte élaboré par la commission sur le projet de loi n° 330 (2017-2018) pour un État au service d'une société de confiance
- 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 pour un État au service d'une société de confiance.

Délai limite pour le dépôt des amendements : jeudi 8 mars 2018, à 12 heures

Délai limite pour la demande de retour à la procédure normale sur les articles discutés en procédure de législation en commission : vendredi 9 mars 2018, à 12 heures

En cas de retour à la procédure normale pour les articles discutés en procédure de législation en commission, délai limite pour le dépôt des amendements de séance sur ces articles : lundi 12 mars 2018, à 12 heures

### **Commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure**

**Mardi 13 mars 2018**

*à 16 heures*

Salle n° 216

- Échange de vues sur les travaux de la commission d'enquête.

*à 18 heures*

Salle n° 216

Ouverte à la presse

- Audition de représentants de l'Union des policiers nationaux indépendants (UPNI).

**Mercredi 14 mars 2018**

*de 14 h 45 à 18 h 30*

Salle n° 216

Ouvertes à la presse

*à 14 h 45 :*

- Audition de représentants de la fédération syndicale CFE-CGC police nationale - Alliance ;

*à 16 heures :*

- Audition du Général Richard Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN), et du Colonel Laurent Bernard, adjoint à la sous-direction administrative et financière ;

**Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens des services de l'état pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'état islamique**

**Mardi 13 mars 2018**

*à 14 h 45*

Salle n° 261

A huis clos

*à 14 h 45 :*

- Audition du Général Jean-François Ferlet, directeur du renseignement militaire au ministère des armées, et du Colonel Thierry Beylier, assistant militaire du directeur.

*à 15 h 45 :*

- Audition M. Hugues Bricq, chef du service central du renseignement territorial au ministère de l'intérieur.

**Mercredi 14 mars 2018**

*à 15 heures*

Salle n° 263

A huis clos

*à 15 heures :*

- Audition M. Pierre de Bousquet de Florian, coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme

*à 16 heures :*

- Audition de Mme Mireille Ballestrazzi, directeur central de la police judiciaire au ministère de l'intérieur, Mme Catherine Chambon, sous-directeur de la lutte contre la cybercriminalité, et M. Frédéric Malon, adjoint au sous-directeur anti-terroriste