

MARDI 19 NOVEMBRE 2019

Carte vitale biométrique

**Gratuité totale des transports : fausse bonne idée
ou révolution écologique ?**

Bilan et perspectives de la compétence Gemapi

SOMMAIRE

MISE AU POINT AU SUJET D'UN VOTE	1
RAPPEL AU RÈGLEMENT	1
M. Jean Louis Masson	1
CARTE VITALE BIOMÉTRIQUE	1
<i>Discussion générale</i>	1
M. Philippe Mouiller, auteur de la proposition de loi	1
Mme Catherine Deroche, rapporteure de la commission des affaires sociales	2
Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé	2
M. Stéphane Ravier	3
Mme Michelle Gréaume	3
M. Daniel Chasseing	4
Mme Nathalie Goulet	4
Mme Nadine Grelet-Certenais	4
M. Guillaume Arnell	5
HOMMAGE À UNE DÉLÉGATION CAMBODGIENNE.....	5
CARTE VITALE BIOMÉTRIQUE (<i>Suite</i>)	5
<i>Discussion générale (Suite)</i>	6
M. Martin Lévrier	6
Mme Corinne Imbert	6
M. Jean-Marie Vanlerenberghe	7
M. Bernard Bonne	7
M. André Reichardt	7
<i>Discussion des articles</i>	8
Article premier	8
M. Jean-François Longeot	8
ARTICLES ADDITIONNELS	8
GRATUITÉ TOTALE DES TRANSPORTS : FAUSSE BONNE IDÉE OU RÉVOLUTION ÉCOLOGIQUE ?	10
M. Guillaume Gontard, rapporteur de la mission d'information sur la gratuité des transports collectifs	10
Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État	11
Mme Éliane Assassi	11
M. Dany Wattebled	12
M. Jean-Marie Mizzon	12
M. Didier Mandelli	12
Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État	12
M. Olivier Jacquin	13
Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État	13

M. Olivier Léonhardt	13
M. Frédéric Marchand	13
M. Loïc Hervé	14
Mme Dominique Estrosi Sassone	14
M. Jean-Michel Houllégatte	14
M. René Danesi	15
M. Gilbert-Luc Devinaz	15
Mme Brigitte Lherbier	15
M. Jacques Gersperrin	16
M. Jean-Pierre Grand	16
Mme Michèle Vullien, présidente de la mission d'information sur la gratuité des transports collectifs	16
BILAN ET PERSPECTIVES DE LA COMPÉTENCE GEMAPI	17
Mme Maryse Carrère	17
M. Marc Fesneau, ministre auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement	18
M. Jérôme Bignon	18
Mme Annick Billon	18
M. Jean-Pierre Sueur	19
Mme Françoise Laborde	20
M. Didier Rambaud	20
M. Pierre-Yves Collombat	20
Mme Évelyne Perrot	20
M. Guillaume Chevrollier	21
Mme Monique Lubin	21
Mme Patricia Morhet-Richaud	21
M. Franck Montaugé	22
Mme Vivette Lopez	22
Mme Chantal Deseyne	22
M. Yves Bouloux	23
Mme Maryse Carrère	23
ÉCHEC EN CMP	23
ANNEXES	24
<i>Ordre du jour du mercredi 20 novembre 2019</i>	24

SÉANCE du mardi 19 novembre 2019

21^e séance de la session ordinaire 2019-2020

PRÉSIDENCE DE MME VALÉRIE LÉTARD,
VICE-PRÉSIDENTE

SECRÉTAIRES :
MME AGNÈS CANAYER, MME FRANÇOISE GATEL.

La séance est ouverte à 14 h 30.

Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.

Mise au point au sujet d'un vote

M. Guillaume Arnell. – Lors du scrutin n°38 sur l'ensemble du projet de loi de finances rectificatif, Véronique Guillotin a été notée comme votant pour alors qu'elle souhaitait s'abstenir.

Mme la présidente. – Acte vous est donné de cette mise au point. Elle sera publiée au *Journal officiel* et figurera dans l'analyse politique du scrutin.

Rappel au Règlement

M. Jean Louis Masson. – La liberté de parole des parlementaires est un principe fondamental reconnu par tous depuis la Révolution française. Au nom de la démocratie, certains bien-pensants veulent imposer une dictature de la pensée unique, n'acceptant la démocratie que si on pense comme eux.

L'article 26 de la Constitution garantit la liberté d'expression au sein du Parlement et la décision du Conseil constitutionnel du 5 juillet 2018 indique que « Le Règlement du Sénat ne saurait avoir pour objet ou pour effet de porter atteinte à la liberté d'opinion ou de vote des sénateurs ».

À la suite de mon intervention du 29 octobre sur la proposition de loi relative au port du voile islamique par les accompagnatrices de sortie scolaire, M. Assouline, vice-président socialiste du Sénat, a saisi le Bureau du Sénat de manière à me faire taire, en vain.

Je maintiens tout ce que j'ai dit le 29 octobre, mais aussi le 13 octobre 2015 sur le terrorisme.

La Chaîne Public Sénat a rapporté que M. Assouline m'aurait accusé de « diffamation raciale », après m'avoir accusé quelques jours auparavant d'avoir tenu des « propos racistes » dans une interview. Il s'agit d'une diffamation pure et simple

car le *Journal officiel* du 29 octobre prouve que je n'ai fait allusion ni à une race ni à un problème racial. Ce n'est pas la première fois que M. Assouline m'agresse de la sorte avec une totale mauvaise foi. C'est inacceptable et doit cesser.

Le Sénat doit faire appliquer le Règlement et laisser la parole libre. (*Mme Claudine Kauffman applaudit.*)

Mme la présidente. – Acte est donné de votre rappel au Règlement.

Carte Vitale biométrique

Mme la présidente. – L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi tendant à instituer une carte Vitale biométrique, présentée par MM. Philippe Mouiller, Bruno Retailleau, Alain Milon et plusieurs de leurs collègues, à la demande du groupe Les Républicains.

Discussion générale

M. Philippe Mouiller, auteur de la proposition de loi. – (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*) Alors que la semaine dernière, nous examinions le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 et la difficulté de parvenir à l'équilibre des comptes sociaux, cette proposition de loi veut, grâce à un nouvel outil, renforcer le caractère protecteur de notre système de santé.

Le sujet est complexe : la fraude à la carte Vitale est estimée d'un million à plusieurs centaines de millions d'euros. De nombreux indicateurs laissent à penser que cette fraude est importante. On peut ainsi acheter une carte Vitale à 50 euros sur le marché noir.

Le pacte républicain est menacé. La presse titrait ces dernières semaines : « 67 millions de Français, 84 millions de cartes Vitale ». Il y aurait de 2 à 5 millions de cartes actives en trop. Si l'on en croit le registre des cartes Vitale, il y aurait plus de trois millions de centaines en France ! Ces incohérences causent un préjudice financier non négligeable à notre système de santé.

Notre politique de contrôle et de lutte contre la fraude est un enjeu fondamental. En 2015, l'APHP estimait ses impayés à près de 118 millions d'euros. Depuis 2005, l'assurance maladie a mis un terme à 2,4 millions d'euros de fraudes ou d'activités fautives.

La France compte 60 millions d'assurés et on recense près de 1,2 milliard de feuilles de soins et 500 millions d'actes médicaux chaque année.

Une carte Vitale biométrique lutterait contre la fraude grâce à l'image numérisée des empreintes digitales du titulaire.

La lutte contre la fraude ne doit pas être une variable d'ajustement, et nous devons défendre

l'intérêt général, avec des devoirs en contrepartie de droits. Ne pas lutter contre la fraude, c'est fragiliser notre système de soins.

Les professionnels de santé sont démunis face à l'usurpation d'identité ; ce n'est pas leur rôle de faire les contrôles. Une carte biométrique les protégerait.

Je salue le travail précis de votre rapporteure et ses propositions. La commission des affaires sociales a adopté une nouvelle version de l'article premier avec une expérimentation de la carte Vitale biométrique, avec un enrôlement obligatoire des nouveaux bénéficiaires.

Mme Nathalie Goulet. – Très bien !

M. Philippe Mouiller. – Nous pourrions ainsi confronter ses résultats avec l'expérimentation en cours de la carte Vitale dématérialisée : nous aurons ainsi une idée plus précise de la fraude. Le groupe Les Républicains appelle à l'adoption de cette proposition de loi modifiée par la commission des affaires sociales. (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains et UC*)

Mme Catherine Deroche, rapporteure de la commission des affaires sociales. – (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*) Nous examinons la proposition de loi de MM. Mouiller, Retailleau et Milon sur la carte Vitale biométrique.

Les débats au sein de la commission des affaires sociales ont permis d'aboutir à une solution partagée par la majorité des groupes politiques. Dans ces temps troublés, il faut un juste versement des droits grâce à une sécurisation des titres qui donnent accès.

Il est vain d'opposer les fraudes entre elles, qu'elles soient sociales ou fiscales. Tout acte frauduleux porte atteinte à la juste attribution des droits. L'usage abusif de la carte Vitale obère le budget de la sécurité sociale, entache la solidarité nationale et suscite la suspicion. Cette fraude, même si elle est limitée, est très fréquente. C'est donc à un dommage autant financier que symbolique que cette proposition de loi entend s'atteler.

Le texte initial voulait remplacer l'intégralité des cartes Vitale. Par pragmatisme, la commission des affaires sociales l'a modifié pour assurer sa réalisation. Elle n'a pas souhaité la constitution d'une base de données unique, les dangers étant rappelés par la CNIL. En outre, il convenait de tenir compte des chantiers lancés par le Gouvernement en la matière : dans le Rhône et les Alpes-Maritimes, une expérimentation sur la carte Vitale dématérialisée sur portable se limite au seul enrôlement et sur la base du volontariat. Cela ne garantit pas la stricte identification, même si les téléphones se prêtent moins facilement que la carte actuelle.

De plus, l'attribution fondée sur le volontariat et le support mobile manque la cible des fraudeurs. Par réalisme, nous avons estimé qu'il fallait déployer les

deux dispositifs de concert afin de comparer les résultats d'ici un an. À l'article premier, nous substituons à la carte Vitale biométrique généralisée une carte Vitale expérimentale. Mais nous avons conservé le caractère obligatoire de l'enrôlement, pour interdire toute fraude.

Nous voulons mettre fin aux cartes Vitale surnuméraires, dénoncées par le rapport de Mmes Nathalie Goulet et Carole Grandjean.

Nous avons donc modifié la proposition de loi pour garantir son efficacité. (*Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains et sur quelques travées du groupe UC*)

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé. – La lutte contre la fraude est un objectif majeur du Gouvernement. La prévention et la détection de la fraude sont essentielles. En 2018, les organismes de sécurité sociale ont détecté 1,2 milliard d'euros, soit une hausse de 40 % en quatre ans.

La carte Vitale permet d'établir des feuilles de soins électroniques, mais elle permet aussi la gestion des droits, contrôlés par l'assurance maladie.

La fraude à la carte Vitale repose sur l'usurpation d'une carte par une personne ne bénéficiant pas de droits ou bénéficiant de droits inférieurs. Il est en revanche complexe de créer de nouvelles cartes.

Depuis 2004, nous avons pris de nombreuses mesures : la création d'une liste d'opposition des cartes Vitale, l'introduction d'une photo couleur sur la carte électronique, un portail inter-régime pour éviter les doublons, la surveillance des cartes de titulaires décédés ou radiés. Fin 2018, il y avait 59,4 millions de cartes Vitale en circulation et depuis la création de ce dispositif, 42 millions de cartes ont été invalidées et donc désactivées.

La proposition de loi veut créer une carte Vitale biométrique intégrant les empreintes digitales. L'examen en commission privilégie l'expérimentation, mais ce sujet est sensible en ce qui concerne la protection des données personnelles. Les empreintes sont des données sensibles selon le Règlement général sur la protection des données (RGPD), et un contrôle de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) est nécessaire. La question qui est posée est celle de la nécessité et de la proportionnalité du recueil et de la conservation des données au regard des objectifs poursuivis.

Le coût d'une telle carte Vitale biométrique, même en cas d'expérimentation, serait important ; chaque demandeur devrait se déplacer pour faire prendre ses empreintes. Or les accueils des assurances maladies ne sont pas équipés pour traiter ces demandes. Le contrôle par les professionnels de santé nécessiterait un équipement spécifique, et obérerait la qualité de leurs relations avec le patient ; un financement par l'assurance maladie serait demandé ; enfin, le coût

d'une carte serait au moins doublé, passant de 3 à 6 euros.

Une application « e-carte d'assurance maladie » sur smartphone telle qu'expérimentée permet de lutter contre les fraudes grâce à une mise à jour des droits en temps réel. L'expérimentation est portée par un décret du 27 mai 2019 dans le Rhône et les Alpes-Maritimes. Il serait inopportun de lancer une autre expérimentation, inopportune sur le plan juridique. Le Gouvernement n'est donc pas favorable à cette proposition de loi.

Mme Nathalie Goulet. – C'est bien dommage !

M. Stéphane Ravier. – Une fois n'est pas coutume, je tiens à vous féliciter d'avoir repris l'engagement présidentiel 71 de Marine Le Pen, qui vise à instaurer une carte Vitale biométrique pour lutter contre les fraudes.

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Elle a copié sur nous !

M. Stéphane Ravier. – Elle proposait aussi de réaliser des économies en supprimant l'aide médicale d'État scandaleusement réservée aux clandestins et d'augmenter le nombre de génériques : ce sera pour 2022 ! Votre proposition n'est qu'un tout petit pas, alors qu'il faut aller vite.

Les 45 milliards d'euros de fraude aux prestations sociales...

M. Alain Milon, *président de la commission des affaires sociales.* – C'est faux !

M. Stéphane Ravier. – ... c'est deux fois l'impôt sur le revenu des personnes physiques, deux fois le montant de la taxe d'habitation et trente-sept fois le budget de Marseille (*M. Martin Lévrier ironise.*), vingt fois le montant de la dette de l'hôpital public. Avec plus de 2 200 milliards d'euros de dette, nous dépensons un « pognon de dingue » que nous n'avons pas.

Il y aurait plus de trois millions de centaines, titulaires de cartes Vitale, alors qu'ils ne seraient que 250 000 selon l'Insee ! Pourquoi une telle omerta, il s'agit d'argent public ! La solidarité nationale repose sur l'impôt.

Le secret imposé ne cacherait-il pas au mieux l'incurie des services, au pire une fraude encore plus colossale que celle annoncée ?

Plutôt que de lutter contre ce braquage historique, les gouvernements préfèrent augmenter la pression fiscale et baisser les prestations de ceux qui ne fraudent pas : c'est la double peine ! Il faut recouper les fichiers et multiplier les contrôles.

La création d'une carte Vitale biométrique fusionnée avec le titre d'identité aurait été une solution à cette gigantesque arnaque. Il convient d'oser une réforme structurelle pour avoir des bases de données fiables.

Je voterai en faveur de ce texte malgré tout, en attendant mieux.

Pour les Français, solidarité ne peut rimer qu'avec honnêteté et sincérité !

Mme Michelle Gréaume. – Un petit retour en arrière : en 2017, les *Paradise Papers* ont dévoilé que la fraude fiscale des grandes entreprises et des grandes fortunes représentait 350 milliards d'euros de pertes fiscales annuelles : cela contrevient à l'égalité des citoyens devant l'impôt, et obère les dépenses publiques, notamment l'éducation ou la santé. Nous regrettons que la majorité sénatoriale ait décidé de s'attaquer en priorité à la fraude sociale, loin d'être la plus importante.

Mi-septembre, le rapport d'information de la commission des affaires sociales a estimé la fraude documentaire entre 117 et 138 millions d'euros. L'assurance maladie a recensé 261 millions d'euros abusivement remboursés, soit 0,058 % du montant total annuel des prestations versées par la sécurité sociale. La commission reconnaît que la fraude à la carte Vitale porte sur des montants faiblement significatifs. Pourquoi ce texte, alors ?

La fraude au travail dissimulé est évaluée entre 6,8 et 8,4 milliards d'euros en 2018 (*Mme Nathalie Goulet approuve.*), sept fois supérieure à la fraude aux prestations sociales. La fraude fiscale est estimée à 80 milliards d'euros selon le syndicat Solidaires finances publiques.

Votre objectif est-il de lutter contre la fraude ou de faire la chasse aux précaires ou aux immigrés ?

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Il ne faut pas tout confondre !

Mme Michelle Gréaume. – Le fondement idéologique de la carte Vitale biométrique n'est pas neutre : elle était proposée par Marine Le Pen en 2007, Nicolas Sarkozy l'a reprise, avant que les sénateurs Les Républicains le fassent à leur tour. Aujourd'hui, rien n'empêche d'aller à la pharmacie avec une ordonnance et la carte Vitale de sa voisine pour lui éviter de se déplacer.

Alors que les médecins manquent de temps, allez-vous leur demander de contrôler les informations qui figurent sur la carte Vitale ?

Si vous voulez vous attaquer à la fraude, il faudrait aussi regarder du côté de certaines professions de santé. (*Mme Catherine Deroche, rapporteure, le confirme.*) La fraude dépend d'eux à 47 %, contre 30 % pour les établissements de santé et seulement 23 % pour les assurés sociaux.

La carte Vitale n'est pas une carte de paiement et encore moins une carte d'identité. Les empreintes digitales, la couleur des yeux, le sexe, la taille du titulaire n'ont pas à y figurer. La majorité sénatoriale aurait été mieux inspirée de s'attaquer à d'autres types de fraude. Le groupe CRCE votera contre cette

proposition de loi. (*Applaudissements sur les travées des groupes CRCE et SOCR*)

M. Daniel Chasseing. – Je salue le travail de notre collègue Philippe Mouiller qui, avec ce texte, poursuit un objectif louable.

Grâce à l'IGAS, nous savons qu'il y aurait 5 millions de cartes Vitale en trop par rapport aux 50 millions d'assurés sociaux. Contrairement aux cartes bancaires, les cartes Vitale actuelles n'ont pas de date limite de validité ; des paiements peuvent donc toujours être versés même si la carte a été déclarée perdue, volée ou invalide.

La solution proposée par la proposition de loi nécessite toutefois d'équiper les professionnels et les établissements de santé d'un boîtier de contrôle des empreintes digitales.

Le Gouvernement a mis en place, de façon expérimentale, des e-cartes sur smartphone, selon un système expérimenté avec succès par les institutions bancaires et en cours d'expérimentation dans le Rhône et les Alpes-Maritimes. Elle est délivrée sur demande pour douze mois et la généralisation est prévue pour 2021, après évaluation.

La prochaine étape sera la dématérialisation des ordonnances, puis des actes infirmiers et des soins de kinésithérapie. Ces mesures font partie de la feuille de route sur le numérique en santé présentée en avril 2018. Mais notre rapporteure considère que le dispositif de l'e-carte Vitale ne limiterait pas réellement le risque de fraude, car il reste basé sur le volontariat des assurés. Elle propose donc une expérimentation d'une carte Vitale biométrique dans quelques départements. Je suis favorable à cette solution.

Il faudrait demander à chaque assuré d'envoyer chaque année un justificatif de domicile et une photocopie de pièce d'identité, et il faudrait désactiver les cartes en cas de manquement à ces contrôles.

D'après le rapport de Nathalie Goulet et Carole Grandjean, la fraude aux faux numéros de sécurité sociale serait comprise entre 117 et 138 millions d'euros par an. Par ailleurs, 28 % des assurés ne demandent pas à bénéficier de leurs droits. Nous devons donc agir pour plus de justice sociale en limitant la fraude et en favorisant le recours aux droits des assurés.

Les propositions de Nathalie Goulet de mettre en cohérence la durée de validité de la carte Vitale et celle des droits de l'assuré sont bienvenues.

Nous voterons cette proposition de loi et serons attentifs aux propositions du Gouvernement. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Indépendants*)

M. Emmanuel Capus. – Très bien !

Mme Nathalie Goulet. – (*Applaudissements sur les travées du groupe UC*) La fraude documentaire est un fléau.

En Afrique, sous l'égide de l'ONU et d'autres organisations internationales, une loi-cadre a été prise qui prévoit l'enregistrement obligatoire, gratuit et public des naissances et la reconnaissance juridique des enfants nés sans identité. Au Ghana, un officier d'état civil passe de village en village pour enregistrer les naissances. Au Burkina-Faso, une convention a été signée avec le groupe d'amitié du Sénat pour essayer d'établir un état-civil. Au Tchad - 450 000 naissances par an - seul un enfant sur dix est enregistré. Le Niger, qui compte 21,4 millions d'habitants, ne s'est doté d'une loi portant régime d'état civil qu'en avril 2019. En République de Centrafrique, les services d'état civil sont inexistantes.

L'absence d'états civils représente du pain bénit pour les réseaux de fraude et maffieux. La sécurité des identités est un sujet de préoccupation. Certains pays européens ont un numéro d'identification qui les autorise à changer de nom. Ce système est incompatible avec le nôtre. Vous écrivez Nathalie avec ou sans e, h ou avec un y... et vous pouvez avoir plusieurs identités ! Nous sommes passés de sept millions de cartes Vitale surnuméraires en 2013 à cinq millions aujourd'hui : c'est un progrès mais modeste.

Oui à la biométrie, et en priorité dans nos consulats. Oui à un numéro de sécurité sociale européen. L'Agirc et l'Arcco ont engagé des spécialistes pour vérifier les preuves de vie de leurs bénéficiaires.

La société Excelsium, que nous avons entendue en audition, a effectué 1 500 contrôles ; 15 % des personnes contrôlées étaient décédées.

Il faut en finir avec le déni. J'espère que ce texte utile ira jusqu'à l'Assemblée nationale. (*Applaudissements sur les travées du groupe UC et sur quelques travées des groupes Les Républicains et Les Indépendants*)

Mme Nadine Grelet-Certenais. – (*Applaudissements sur les travées du groupe SOCR*) Face à l'image d'une prétendue gabegie sociale généralisée, votre rapport peine à cacher la modestie de la fraude concernée. D'après le rapport de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), 261,2 millions d'euros de préjudices ont été détectés au titre de la fraude à l'assurance maladie en 2018, dont seulement un peu plus de 20 % est imputable aux assurés.

La fraude en obtention des droits, que vise ce texte, ne représente que 11 millions d'euros, soit moins de 5 % des fraudes observées, dont 1 million d'euros seulement recouverts au titre de la fraude à la carte Vitale.

L'usurpation d'identité concerne 0,05 % de la fraude à l'assurance maladie. Face à cela, selon l'Acoss, la fraude aux cotisations sociales atteindrait entre 6,8 et 8,4 milliards d'euros en 2018.

Et que dire de la fraude fiscale ? Nous aimerions avoir des chiffres, mais l'observatoire promis par le Gouvernement il y a un an n'a toujours pas été créé...

En agitant le chiffon rouge, les libéraux de tout bord, après le Rassemblement national, tente de faire croire à une fraude massive. Le phénomène des cartes Vitale surnuméraires résiderait bien plus dans un défaut d'actualisation des données relatives à leurs bénéficiaires par les caisses d'assurance maladie que d'une utilisation frauduleuse à grande échelle. En 2004, un rapport de l'IGAS concluait que les risques théoriques étaient élevés, mais les risques réels de fraude faibles.

Si nous devons prendre au sérieux la proposition de loi, une carte Vitale biométrique coûterait près d'1 milliard d'euros. Même expérimentale, la question du coût de la mesure reste entière.

Un agent devra-t-il se déplacer pour prendre les empreintes des personnes âgées ou handicapées ? *Quid* des personnes prenant les médicaments pour le compte de leurs parents ou conjoints ?

Le recueil de données biométriques ferait porter un grand risque de piratage informatique. À cet égard, l'avis rendu par la CNIL le 15 novembre sur la reconnaissance faciale devrait nous éclairer.

Ne cédon pas à un solutionnisme technique. Les praticiens sont-ils d'accord pour endosser le rôle de contrôleurs d'identité ? Sur une simple intuition, ne nous lançons pas dans une telle solution, alors qu'une expérimentation de la carte sur smartphone est en cours. Un rapport d'évaluation précèdera une éventuelle généralisation de ce dispositif numérique prévue pour 2021.

J'aimerais voir une même énergie sur ces bancs quand il s'agit de lutter contre la fraude aux cotisations sociales et contre la fraude fiscale.

Faire passer les étrangers résidants - car c'est bien de cela qu'il s'agit *in fine* dans cette proposition de loi - pour des casseurs de solidarité nationale n'est pas une solution.

Le groupe socialiste et républicain votera contre, malgré la tentative de sauvetage de notre rapporteure. (*Applaudissements sur les travées du groupe SOCR*)

Mme Sylvie Goy-Chavent. – C'est dommage !

M. Guillaume Arnell. – (*Applaudissements sur les travées du groupe RDSE*) Comme *Libération* le rappelait en 2016, les 100 millions de cartes de 2004 n'étaient pas frauduleuses, mais en surnombre, du fait d'un changement de régime ou de région.

Les anciennes cartes existent toujours, mais sont inactives. La lutte contre les cartes frauduleuses n'est pas le fond du problème. En revanche, l'usage d'une carte valide par quelqu'un qui n'en est pas titulaire est préoccupant.

La proposition de loi est-elle une solution efficace au problème ? Théoriquement, oui. Le système

biométrique existe déjà pour les cartes nationales d'identité et les passeports.

L'analogie interroge néanmoins, car les contrôles ne pourront être identiques. Devrait-on équiper tous les professionnels et les établissements de santé d'appareils Parafe comme dans les aéroports ? Quel serait le coût de cet équipement ? *Quid* des patients qui ne peuvent se faire soigner qu'à domicile ?

Il serait, en outre, nécessaire de renouveler toutes les cartes Vitale en circulation. L'ensemble de ces coûts est difficile à évaluer. La commission des affaires sociales a eu raison de transformer le dispositif en expérimentation. Cela permettra d'évaluer efficacement ses effets avant de décider ou non de généraliser le dispositif.

Les membres du groupe RDSE ne sont pas opposés au texte et voteront majoritairement en sa faveur. Attention cependant à ne pas oublier cependant la fraude fiscale - sur laquelle nous attendons le rapport de la Cour des comptes commandé par le Premier ministre. Luttons contre toutes les fraudes qui coûtent probablement plus de 100 milliards d'euros aux Français. (*Applaudissements sur les travées des groupes RDSE, UC et sur plusieurs travées du groupe Les Républicains*)

Hommage à une délégation cambodgienne

Mme la présidente. – (*Mesdames et Messieurs les sénateurs se lèvent, ainsi que Mme la ministre*) J'ai le plaisir de saluer la présence, dans la tribune d'honneur, d'une délégation de sénateurs du Cambodge, conduite par M. Mom Chim Huy, président de la commission de la culture et président du groupe d'amitié.

La délégation est accompagnée par notre collègue Catherine Procaccia, membre du groupe d'amitié France-Cambodge, qui a accueilli hier la délégation dans son département du Val-de-Marne.

Nous sommes particulièrement sensibles à l'intérêt que la délégation porte à notre institution, dans le cadre des relations anciennes et fructueuses entre nos deux assemblées et en tant que partenaires au sein de la Francophonie.

Mes chers collègues, en votre nom à tous et au nom du Sénat, permettez-moi de souhaiter à nos homologues du Sénat cambodgien la plus cordiale bienvenue, ainsi qu'un excellent et fructueux séjour. (*Applaudissements*)

Carte Vitale biométrique (*Suite*)

Mme la présidente. – Nous reprenons la discussion de la proposition de loi tendant à instituer une carte Vitale biométrique.

Discussion générale (Suite)

M. Martin Lévrier. – Le rapport Goulet-Grandjean au Premier ministre fait état de 5,3 millions de cartes Vitale surnuméraires en 2019. Ce phénomène constitue une atteinte à l'équilibre de notre pacte républicain. Cela aurait pu conforter la proposition de loi de Philippe Mouiller instaurant une carte Vitale biométrique, que la commission des affaires sociales a profondément remaniée après avoir constaté de multiples interrogations, pour privilégier une expérimentation d'un an des cartes Vitale biométriques, le Gouvernement devant désigner les organismes d'assurance maladie chargés de la mettre en œuvre.

La carte Vitale biométrique serait délivrée après identification du titulaire et récupération des empreintes digitales de l'assuré, qui seraient stockées sur une puce. Les professionnels de santé seraient chargés de vérifier l'identité du détenteur. Les données personnelles seraient stockées sur un fichier spécifique.

Parallèlement, le Gouvernement expérimente une e-carte Vitale dans le Rhône et les Alpes-Maritimes depuis mai 2019 et une généralisation de la version dématérialisée de la carte vitale sur smartphone est prévue à partir de 2021. Elle rejoindra la technologie de la carte européenne d'assurance maladie (CEAM) qui est déjà dématérialisée. Cela démontre déjà que les systèmes biométriques sont déjà dépassés.

La CNAM et le GIE Sesam-Vitale présentent l'e-carte comme une bonne solution car elle assure l'actualisation des droits en donnant la possibilité au professionnel de santé de vérifier les droits du bénéficiaire en temps réel et garantit que le titulaire de la carte est bien son détenteur au moment de l'enrôlement. Le décret de mise en application de l'expérimentation de l'e-carte publié au *Journal officiel* le 27 mai dernier prévoit qu'un bilan soit tiré en mars prochain.

Dans ces conditions, quel est l'intérêt de voter pour une expérimentation de la carte Vitale biométrique ?

Celle-ci pose en outre diverses difficultés : les garanties de préservation des données personnelles au regard des exigences du RGPD et de la CNIL ne sont pas apportées. Le stockage centralisé de telles données nous expose à des risques de piratage considérables. L'objectif du dispositif risque d'être déjà satisfait par l'expérimentation en cours. Le coût est exorbitant. Enfin les professionnels de santé n'adhèrent pas au projet.

La proposition de loi n'est pas conforme au RGPD. En outre, le traitement de données sensibles peut être envisagé lorsqu'il sert un objectif d'intérêt public, seulement si l'insuffisance manifeste des traitements existants est démontrée, ce que l'e-carte satisfait.

Le stockage centralisé nous expose particulièrement à un risque de piratage. Nul besoin

d'être Besson ou Spielberg pour le voir. La proposition de loi prévoit par ailleurs une durée de conservation des données de dix ans, bien supérieure aux trois mois préconisés par la CNIL.

Les coûts de mise en œuvre, colossaux, ne sont pas soutenables. Pour renouveler toutes les cartes, il faudrait en produire 3,6 millions par an pendant vingt ans et embaucher du personnel pour un coût de 400 millions d'euros. Le coût de production de chaque carte passerait de 4,10 euros à 15 euros pour une masse financière totale de 900 millions d'euros. Le coût d'équipement des professionnels de santé est estimé à 60 millions d'euros, sans compter les frais de logiciels. Soit un total supérieur à 1,36 milliard d'euros.

Enfin, l'adhésion des professionnels de santé, indispensable, est loin d'être acquise.

Le groupe LaREM ne votera pas ce texte. L'avenir est dans l'e-carte, car la lutte contre la fraude est indispensable. (*Applaudissements sur les travées du groupe LaREM*)

Mme Corinne Imbert. – (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*) Les membres du groupe Les Républicains ont largement cosigné la proposition de loi.

La biométrie est la science des caractéristiques physiques ou comportementales de chaque individu, ce qui permet de l'identifier. L'authentification est rendue possible par la comparaison entre l'individu et les caractéristiques enregistrées.

Cette proposition de loi fait suite à un constat édifiant : la fraude à la sécurité sociale a explosé, comme d'autres fraudes, depuis plusieurs années.

Le champ de la fraude est large. Or elle contribue à l'érosion du lien de confiance entre la société et l'État. Les fraudeurs semblent pouvoir agir en toute impunité. Ainsi, l'un d'eux, qui avait touché plus de 32 000 euros d'allocations indues, a été relaxé par un tribunal de Strasbourg au prétexte que l'administration savait qu'il y avait un doute sur sa nationalité. Une telle décision alimente la défiance des bons élèves. On estime à 261 millions d'euros le préjudice de la fraude pour l'assurance maladie en 2018, contre 160 millions d'euros en 2011.

La CNAM a renforcé la formation de ses agents, mais des failles demeurent, notamment en matière d'authentification des assurés sociaux.

La mise en place d'une carte Vitale biométrique n'est pas aisée. Ainsi, les pharmaciens d'officine n'ont pas toujours face à eux la personne qui consomme les médicaments. En ce sens, une expérimentation semble intéressante pour répondre aux interrogations.

Nous sommes seulement aux prémices de la biométrie dans notre société ; son utilisation demandera du temps et de la pédagogie. Cette proposition de loi a le mérite d'ouvrir le débat. Le groupe Les Républicains soutient la position de notre rapporteur et votera la proposition de loi.

(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains)

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – *(Applaudissements sur les travées du groupe UC)* Le fraudeur agit contre l'intérêt général. Quelle que soit la fraude, elle entaille le pacte social et fiscal. C'est pourquoi il convient d'agir sans délai. Cette proposition de loi propose de mettre en œuvre un nouvel outil de lutte contre la fraude : la carte Vitale biométrique.

La fraude documentaire des personnes nées à l'étranger est évaluée à 140 millions d'euros et non à 14 milliards comme l'ont soutenu certains. Dans mon rapport sur le sujet, j'ai fait plusieurs préconisations pour lutter contre cette fraude spécifique.

La fraude à la carte Vitale est difficilement chiffrable. Les travaux de Mmes Goulet et Grandjean ont toutefois montré qu'il existe des millions de cartes Vitale surnuméraires.

La proposition de loi propose une solution intéressante, malgré une difficulté, celle du coût de mise en œuvre, en complément de l'expérimentation prometteuse de l'e-carte. Nous soutenons la proposition du rapporteur d'une expérimentation sur un an, afin d'identifier les difficultés. C'est un pas supplémentaire dans la lutte contre la fraude sociale. Madame la ministre, il est urgent d'agir, car les techniques des fraudeurs sont de plus en plus sophistiquées.

Le groupe UC votera la proposition de loi ainsi modifiée. *(Applaudissements sur les travées du groupe UC et sur quelques travées du groupe Les Républicains)*

M. Bernard Bonne. – *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains)* En 2012, Nicolas Sarkozy avait évoqué la création d'une carte Vitale biométrique. En 2015, une première proposition de loi en ce sens était déposée. On peut considérer qu'il y a fraude à l'assurance maladie de la part des assurés dès lors qu'il y a, de la part du fraudeur, conscience de la perception d'indemnités injustement versées. La sanction peut atteindre 5 000 euros. La circulation de fausses cartes Vitale relève du mythe, mais l'utilisation par des non-titulaires, et des personnes qui ne résident plus en France, est une évidence.

Le chiffrage des fraudes sociales n'est pas aisé, comme l'ont montré Nathalie Goulet et Carole Grandjean. La CNAM mène chaque année des contrôles sur les assurés au lieu de résidence incertain. Entre janvier 2018 et mars 2019, 130 000 personnes ont ainsi eu leurs droits fermés. Pour autant, la fraude aux prestations demeure élevée - 120 millions d'euros en 2018.

Nos collègues ont émis la proposition de limiter à deux ans la durée de validité des cartes Vitale avec reconduction sous conditions.

La proposition de loi va plus loin et propose de remplacer la carte Vitale actuelle par une carte

électronique et biométrique, incluant dans sa puce les données biométriques du patient : empreintes digitales, identité, sexe, taille, couleur des yeux, ainsi qu'une photographie.

La carte Vitale biométrique nécessite un traitement des données personnelles, qui seraient conservées pendant dix ans maximum. Mais le dispositif pose des difficultés pratiques : le recueil des empreintes digitales est coûteux. La proposition de loi prévoit un gage sur le tabac mais il est fort à parier que les collectivités territoriales devraient l'assurer, ce qui aurait des conséquences sur leurs finances.

L'expérimentation de la carte Vitale dématérialisée doit être poursuivie pour évaluer l'adhésion de la population.

Une carte Vitale biométrique n'aurait d'intérêt que s'il y a vérification. Des lecteurs pourraient être installés dans les hôpitaux mais ce serait plus difficile pour les médecins de ville ou dans le milieu rural. Les médecins pourraient refuser de jouer le rôle de contrôleur, d'autant qu'ils sont déjà surchargés par les tâches administratives.

Pour autant, si la carte Vitale donne un jour accès au dossier médical partagé (DMP) du patient, l'authentification de son titulaire est indispensable. Nous soutenons donc l'expérimentation proposée. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains ; Mme Nathalie Goulet applaudit également.)*

M. André Reichardt. – *(Mme Frédérique Puissat applaudit.)* Nous avons tous à l'esprit des exemples d'utilisation frauduleuse de la carte Vitale. La plus fréquente est que la personne soignée ne soit pas titulaire de la carte présentée.

L'objectif d'une carte Vitale biométrique est louable puisqu'elle offre un dispositif plus sécurisé, en incluant empreintes digitales et données morphologiques.

À titre personnel, j'ai des inquiétudes et des questionnements.

La carte Vitale biométrique ne répond qu'à la fraude sur l'identité du patient, qui représente une part infime des fraudes à la sécurité sociale. En outre, la généralisation de l'outil biométrique aura un coût colossal au regard de son intérêt réel.

L'efficacité de l'outil est conditionnée par le contrôle. Installera-t-on un scanner d'empreintes digitales dans les hôpitaux, les cabinets, les pharmacies ? Les médecins préfèrent soigner que contrôler des identités.

Le contrôle reviendrait aux caisses seules, or elles n'ont pas de contact physique avec les personnes contrôlées.

Ne devrait-on pas aller plus loin et créer un document unique d'identité et de santé, une super-carte d'identité incluant les informations de la carte Vitale ?

La fraude, parce qu'elle porte atteinte au principe de solidarité, doit être combattue, d'autant plus dans le contexte économique et social, mais les fraudeurs sont de plus en plus inventifs. Jusqu'où faudra-t-il aller dans l'authentification ?

Pour l'heure, je suis favorable à la proposition de loi, que j'ai cosignée, et je saisis l'occasion pour vous demander, madame la ministre, que l'Alsace soit terre d'expérimentation. C'est une zone frontalière et de migration particulièrement touchée par ce problème. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains ; Mme Michèle Vullien applaudit également.)*

La discussion générale est close.

Discussion des articles

Article premier

M. Jean-François Longeot. – C'est un sujet entre totem et tabou, l'occasion pour certains d'afficher un manichéisme malsain opposant la France du travail à une prétendue France des assistés. Cette question dévoile aussi les limites d'un système administratif kafkaïen et démontre l'existence de réseaux organisés qui pillent notre système mal organisé en silo, laissant les réseaux opérer sans aucune inquiétude.

Le Gouvernement a eu le mérite de s'atteler à cette entorse à notre contrat social, en commandant le rapport Goulet-Grandjean, qui montre l'existence de près de cinq millions de cartes Vitale surnuméraires. Ce problème avait déjà été soulevé en 2013 mais l'impossibilité de chiffrer les fraudes laisse aux travaux de nos collègues parlementaires un goût d'inachevé.

Il est donc désormais nécessaire d'identifier les doublons et de ne pas laisser ce défi aux mains des rhinocéros au cuir épais et à la vue basse toujours prêts à charger, évoqués par Claude Malhuret.

M. François Bonhomme. – La fraude sociale n'a pas toujours été jugée à sa juste mesure. Son préjudice financier, bien qu'imprécis, est élevé. Toute fraude doit être combattue ! Par nature, elle affaiblit le pacte social en détournant une partie de l'argent des cotisants de sa finalité.

À cet effet, l'outil biométrique peut s'avérer utile. Le rapport de l'IGAS comme celui de Nathalie Goulet et Carole Grandjean ont mis en lumière le problème des cartes Vitale surnuméraires, entre 2 et 5 millions. La détention de plusieurs cartes Vitale encore valides permet sans difficulté à un nombre important de personnes de bénéficier indûment de prestations. Or nous ne disposons pas actuellement des moyens efficaces pour assurer le contrôle des droits.

Il n'y a pas de totem technologique. Rien ne doit nous empêcher de traiter cette question, notamment le fait que certaines formations politiques l'aient abordée

ou que d'autres formes de fraudes existent. Ces arguments sont dilatoires et purement idéologiques.

L'article premier est adopté.

ARTICLES ADDITIONNELS

Mme la présidente. – Amendement n°2, présenté par Mme N. Goulet.

Après l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au premier alinéa du I de l'article L. 161-31 du code de la sécurité sociale, les mots : « qui comporte une photographie de celui-ci » sont supprimés.

Mme Nathalie Goulet. – Cet amendement peut surprendre : il supprime la photo de la carte Vitale. En effet, il apparaît qu'elle ne dissuade en rien la fraude et n'est qu'une simple personnalisation. Il y a encore de nombreuses cartes sans photo.

L'ordre des infirmiers que nous avons reçu nous a dit que lorsqu'ils constataient une différence entre la photo et le bénéficiaire, ils préféreraient ne rien dire par crainte de violences. De plus, ajouter une photo allonge le processus de fabrication de la carte et augmente son coût.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – J'entends l'argumentation de Mme Goulet sur le fait que les professionnels de santé ne regardent pas la photo ; cependant la commission des affaires sociales ne la partage pas. Avis défavorable. Au moment où nous passons à la carte Vitale biométrique, supprimer la photo enverrait un message discordant.

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État. – Merci, madame Goulet, de votre engagement contre la fraude. Il n'est cependant pas pertinent de supprimer la photo, d'autant qu'il ne reste plus beaucoup de cartes sans photo. De plus, c'est l'un des éléments de contrôle, même s'il n'est pas systématiquement utilisé.

Quant au coût de fabrication, le dispositif en place donne satisfaction. Avis défavorable.

Mme Nathalie Goulet. – Je le retire, mais la dématérialisation risque de poser des difficultés à certains publics sensibles, fragiles et non dotés de smartphones.

L'amendement n°2 est retiré.

Mme la présidente. – Amendement n°4, présenté par Mme N. Goulet.

Après l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

À la première phrase du deuxième alinéa du I de l'article L. 161-31 du code de la sécurité sociale, les mots : « tout au long de la vie » sont remplacés par les mots : « durant la durée des droits ».

Mme Nathalie Goulet. – Cet amendement est important. Il n'y a pas de lien entre les droits du

porteur et sa résidence sur le territoire puisque la carte Vitale est accordée à vie. Ainsi un étudiant en Erasmus a toujours une carte Vitale active même lorsqu'il a quitté la France. Il faudrait faire coïncider la durée de validité de la carte avec celle des droits et ne pas se limiter à désactiver les cartes de ceux qui déclarent avoir quitté le territoire.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Avis favorable. C'est une idée judicieuse.

M. André Reichardt. – Très bien !

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État. – L'article L.161-31 du code de la sécurité sociale soumet d'ores et déjà la validité de la carte Vitale au droit de bénéficier de prestations au titre d'un régime d'assurance maladie.

La solution proposée conduit à produire davantage de cartes Vitale, ce qui accroît les coûts. La dématérialisation remplacera le renouvellement sur un terminal par la mise à jour des droits en temps réel. En outre, la lecture pourra se faire sur smartphone mais aussi sur carte physique. Avis défavorable.

Mme Nathalie Goulet. – Le maintien des droits repose sur le déclaratif : ce n'est pas fiable. (*M. André Reichardt approuve.*)

Mme Michelle Gréaume. – Cet amendement risque d'accroître le non recours aux droits et de retarder l'accès aux soins, ce qui engorgera les hôpitaux. Le groupe CRCE ne le votera pas.

M. François Bonhomme. – C'est un amendement frappé au coin du bon sens. Tout dispositif de contrôle a un coût : ce n'est pas une raison pour y renoncer.

*L'amendement n°4 est adopté
et devient un article additionnel.*

Mme la présidente. – Amendement n°3, présenté par Mme N. Goulet.

Après l'article 1^{er}

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans un délai de trois mois suivant la promulgation de la présente loi, le Gouvernement rend au Parlement un rapport sur les causes et les coûts pour les finances publiques des cartes vitales en surnombre.

Mme Nathalie Goulet. – Le rapport remis par moi-même et Carole Grandjean établit qu'on compte en France 59,4 millions de cartes Vitale actives, soit un différentiel de 5 millions pour la population âgée de plus de 16 ans et de 1,9 million par rapport à la population âgée de plus de 12 ans. En 2013, un rapport IGAS-IGF estimait qu'il y avait 7 millions de cartes Vitale en trop. En laissant ce débat aux extrêmes, on perd l'occasion de régler ce problème dans le calme. Les 5 millions de cartes actives ne sont pas que des doublons ou des oublis. Ce n'est pas acceptable.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – La commission des affaires sociales est, en règle générale, défavorable aux rapports. Le président de la commission a demandé à la Cour des comptes un rapport sur le sujet. L'expérimentation prévue par le texte répondra en outre en partie à la question. Avis défavorable.

Mme Christelle Dubos, secrétaire d'État. – De nombreuses mesures ont été prises depuis 2004 pour sécuriser la délivrance de la carte Vitale.

Les 4 millions de cartes Vitale sans possesseur actif qui apparaissaient début 2016 dans le système d'information de la CNAM ont, pour 3,4 millions d'entre elles, fait l'objet d'une opposition. Dans ce domaine technique, la transparence est nécessaire, c'est pourquoi je ne suis pas opposée à cette demande de rapport. Des améliorations peuvent être apportées, notamment dans les petits régimes, mais ce n'est pas prioritaire. Sagesse.

Mme Nathalie Goulet. – Les autorités disent que 59,4 millions de cartes étaient actives à la fin 2018. Carole Grandjean et moi-même avons manqué de ressources techniques pour travailler. Il est quelque peu humiliant de conclure notre travail par une demande de rapport ! J'y reviendrai dans le PLFSS mais, par principe, je maintiens l'amendement. Il faut absolument que la lumière soit faite.

M. Philippe Mouiller. – J'entends l'avis de la commission. Il est important que les parlementaires aient les moyens d'aller plus loin et obtiennent des réponses concrètes de l'administration. Or celle-ci n'ouvre pas ses cahiers. Il nous faut une information juste pour que nous ayons les moyens de former notre jugement. Prenez cet engagement, madame la ministre.

M. André Reichardt. – La commission des lois dont je suis membre est, elle aussi, réservée sur les rapports demandés au Gouvernement. Mais, en l'espèce, il y a un débat sur le nombre de cartes surnuméraires. J'entends qu'une étude a été demandée à la Cour des comptes ; très bien, mais pourquoi ne pas avoir deux rapports ?

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – En même temps !

M. André Reichardt. – En six mois, Mmes Goulet et Grandjean n'ont pas obtenu de chiffres précis. À quoi cela sert-il ?

M. Daniel Chasseing. – La Cour des comptes va faire son rapport mais au vu des incertitudes, cet amendement est justifié.

M. François Bonhomme. – Le rapport Goulet-Grandjean, fruit d'un travail considérable, met le doigt sur un phénomène majeur et le Gouvernement se contorsionne pour dire qu'il ne faut pas aller plus loin. Que faut-il pour éveiller son intérêt ? Je m'étonne, madame la ministre, de ce peu d'engagement. Nous

n'avons eu, excusez du terme, que des réponses vaseuses.

M. Alain Milon, président de la commission. – La ministre a donné un avis de sagesse, c'est difficilement critiquable.

M. François Bonhomme. – Enthousiasmant !

M. Alain Milon, président de la commission. – À vous de vous déterminer, monsieur Bonhomme.

L'amendement demande au Gouvernement un rapport dans les trois mois suivant la promulgation de la loi, qui - nous le savons bien - n'aura pas lieu ! Mais si vous le souhaitez, je retire ma demande de rapport à la Cour des comptes. (*Mme Laurence Cohen applaudit.*)

M. Philippe Mouiller. – Non, nous avons besoin de ce rapport !

L'amendement n°3 n'est pas adopté.

L'article 2 demeure supprimé.

L'article 3 est adopté.

La proposition de loi, modifiée, est adoptée.

(M. Philippe Mouiller applaudit.)

La séance est suspendue quelques instants.

Gratuité totale des transports : fausse bonne idée ou révolution écologique ?

Mme la présidente. – L'ordre du jour appelle le débat : « la gratuité totale des transports collectifs : fausse bonne idée ou révolution écologique et sociale des mobilités ? », à la demande de la mission d'information sur la gratuité des transports collectifs.

M. Guillaume Gontard, rapporteur de la mission d'information sur la gratuité des transports collectifs. – J'ai le plaisir de vous présenter les conclusions du rapport de notre mission d'information. Je remercie mon groupe, le CRCE, d'avoir demandé sa création, la présidente, Michèle Vullien, avec qui la relation de travail a été riche, franche et constructive, ainsi que les membres de la mission.

Le sujet de la gratuité des transports, popularisé par la métropole de Dunkerque, est de plus en plus présent dans le débat public, surtout avant les élections municipales. La consultation en ligne a reçu 10 500 réponses - un record -, et 47 heures d'auditions ont été menées.

Notre rapport a été conçu comme un outil d'aide à la décision. La gratuité des services publics est une question d'ordre philosophique, qui enflamme facilement les débats. On ne se pose plus la question de la gratuité de l'école publique, de l'accès aux soins essentiels ou de l'usage des routes nationales et départementales, mais la gratuité des équipements

publics ou collectifs tels que les bibliothèques, les musées ou les transports collectifs fait débat.

Notre République doit-elle assurer un droit universel à la mobilité, comme elle assure un droit universel à l'éducation ou à la santé ? Vaste débat qui agite les passions et qui voit trop souvent s'affronter des positions de principe, voire des lieux communs, des idées reçues, que le premier objectif de ce rapport était de mettre à l'épreuve du réel. Non, la gratuité des transports n'entraîne pas une explosion des incivilités, et la suppression de la billettique et des contrôles ne suffit pas à compenser les pertes de recettes.

Notre première recommandation est donc de débattre des faits, des réalités, des chiffres. D'où l'état des lieux que nous brossons : en France, 29 communes ont mis en place cette gratuité. Les expériences françaises et internationales sont rares, les études encore plus. Celles-ci sont parcellaires, mais elles sont indispensables pour évaluer le bilan environnemental de la gratuité.

C'est pourquoi nous préconisons la mise en place d'un observatoire. Mais les études de l'Ademe sur Châteauroux, ainsi que celle réalisée par la ville de Dunkerque ont montré que la gratuité est une mesure sociale très efficace : elle a permis à des personnes en difficulté de voyager ; à Niort, la fréquentation des bus a grimpé de 23 %, à Dunkerque, c'est 80 %. La gratuité remplit donc son objectif d'égalité devant la mobilité. La révolution sociale n'est pas loin.

Mais dans des réseaux très fréquentés, comme ceux de la région capitale ou des grandes agglomérations, il y a un risque de saturation totale des réseaux, donc de baisse de la qualité du service. Améliorer le réseau serait un préalable à la gratuité, cela d'autant plus que l'entretien des réseaux ferrés est plus cher que celui des réseaux de bus.

La gratuité n'est pas une fin en soi mais un outil de politique publique parmi d'autres qui doit s'inscrire dans un projet urbain plus vaste. Ainsi, dans toutes les villes moyennes aux réseaux assez récents et aux centres-villes peu fréquentés, il s'agit d'une politique de revitalisation du centre-ville ; comme le montrent les exemples de Châteauroux, Dunkerque et Niort. C'est un objectif de politique globale. Cela pose la question du financement de l'accès aux transports.

M. Loïc Hervé. – C'est la vraie question !

M. Guillaume Gontard. – On pourrait taxer les *Uber*, les plateformes commerciales. Une seule disposition a été adoptée par la mission d'information : le retour à une TVA transport à 5,5 %.

Permettez-moi pour conclure des propos plus personnels.

La gratuité des transports relève d'un choix politique local. Le coût de fonctionnement des transports s'élève à 16 milliards d'euros, financé par les usagers et contribuables, soit l'équivalent de la somme payée pour les routes par les seuls

contribuables. C'est un objectif que nous devons avoir à long terme, la gratuité partielle étant un premier pas.

Réfléchissons à l'étalement urbain, au zonage différencié. Pour établir un modèle économique résilient, appuyons-nous sur des projets locaux et des circuits courts, et assurons la réduction de la fracture territoriale et prévoyons la démobilité ? *(Applaudissements sur les travées des groupes CRCE et SOCR ; M. Olivier Leonhardt applaudit également.)*

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – J'excuse M. Djebbari, retenu à l'Assemblée nationale. Félicitations pour ce rapport. Je préfère parler de tarification plutôt que de gratuité, le coût étant forcément à arbitrer entre l'usager et le contribuable. Si l'usager ne paie pas, l'intégralité du coût repose sur le contribuable.

Votre travail met en exergue trois objectifs : le droit au transport pour tous, le report modal et la tarification.

Les moyens de les atteindre dépendent des élus locaux qui connaissent le mieux les besoins de leurs concitoyens. L'État n'a donc pas à décider à leur place. Le Gouvernement a bien l'intention dans ce domaine de respecter le principe de libre arbitre des collectivités territoriales.

La gratuité pour l'usager peut être une commune mesure sociale essentielle pour les plus fragiles, mais il existe aussi la tarification solidaire, alternative efficace et plus égalitaire. Ce choix a été retenu par la grande majorité des collectivités territoriales pour les étudiants notamment.

Pour les publics les plus fragiles, un accompagnement à la mobilité est nécessaire, selon ce qui ressortait des Assises. Un plan d'action de mobilité solidaire sera conduit, après l'adoption de la loi d'orientation des mobilités (LOM), sur tous les départements.

Le premier frein à la mobilité, plus que le coût, est l'absence d'une offre adéquate. Nous devons offrir des solutions de mobilités rapides, fréquentes et fiables. La tarification vient ensuite.

Il faut combiner l'amélioration de l'offre des transports et de sa qualité, et réduire l'usage de la voiture. Mais la gratuité permet aussi de fidéliser les usagers et de capter de nouveaux publics. Revers de la médaille, certains préfèrent les transports à la marche ou au vélo.

La perte de ressources pour la puissance publique résultant de la gratuité serait tangible. En effet, comme l'a montré l'étude récente du groupement des autorités organisatrices de transport (GART), « la gratuité n'existe pas dans l'absolu ». Ce qui n'est pas payé par l'usager sera financé par le contribuable et par les entreprises *via* le versement transport.

Or il n'y a pas de grandes entreprises partout. Ce n'est pas un hasard si, actuellement, les réseaux gratuits sont de taille modeste et leur fréquentation inférieure à la moyenne. Le modèle de la gratuité n'est

en effet pas facilement applicable pour les grandes métropoles.

Ainsi, en Île-de-France, 36 % des coûts de fonctionnement, soit 3,36 milliards d'euros, sont couverts par la billetterie. De plus, la gratuité pourrait augmenter la saturation des transports aux heures de pointe.

Les exemples étrangers montrent parfois une remise en place de la tarification afin de financer et de développer l'offre. Le premier facteur d'exclusion est l'offre et non la tarification. Développons d'abord l'offre ! Tel est le sens de mon propos à l'orée de ce débat qui sera, j'en suis certaine, riche et constructif. *(Applaudissements sur les travées du groupe LaREM, M. Philippe Bonnacarrère et Mme Michèle Vullien applaudissent également.)*

Mme Éliane Assassi. – Cette mission d'information, à l'initiative de notre groupe, voulait disposer de données précises sur les expériences de gratuité des transports mises en place dans un nombre croissant de collectivités, notamment sous l'impulsion d'élus(e)s de notre sensibilité.

Dans le contexte de problèmes climatiques, la gratuité est un outil de report modal de la voiture individuelle vers les transports collectifs et peut conditionner l'accès à d'autres droits. Il y a 48 000 morts à cause de la pollution par an.

Le rapport pointe les atouts d'une telle politique. Il faut des financements pour aider les collectivités territoriales. Nous proposons l'augmentation et la généralisation du versement transport. On nous oppose que cela pénaliserait les entreprises, mais une bonne mobilité favoriserait les entreprises et leurs clients.

Ce rapport propose aussi l'instauration d'un taux de TVA de 5,5 %. Quelle suite comptez-vous donner à cette proposition dans le cadre du prochain débat sur le budget ?

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – Ce rapport permet en effet d'avancer, en tirant les premières leçons des expériences françaises et internationales. En 2017, 8,807 milliards d'euros ont été dédiés aux transports collectifs en province, dont 6,9 milliards d'euros, soit 78 %, au fonctionnement et 1,9 milliard d'euros à l'investissement.

Le versement transport des employeurs contribue à hauteur de 44 %, soit 3,87 milliards d'euros, l'État, à hauteur de 105 millions d'euros, les collectivités territoriales à hauteur de 2,83 milliards d'euros, soit 32 %, les usagers pour 1,38 milliard d'euros, soit 16 % ; à ces ressources propres s'ajoutent les emprunts à hauteur de 615 millions d'euros.

Les employeurs sont donc déjà suffisamment mis à contribution. La TVA à 5,5 % représenterait un manque à gagner de 805 millions d'euros pour l'État et cette possibilité n'est pas instruite. Le versement transport est déjà très significatif.

Mme Éliane Assassi. – En revanche, le réseau routier est pris totalement en charge par le contribuable, à hauteur de 16 milliards d'euros, c'est bien plus que les 12,16 milliards d'euros que coûtent les transports publics urbains en 2018.

M. Dany Wattebled. – (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Indépendants*) Le rapport, de qualité, nous éclaire sur une politique publique très sensible. Plutôt que de répondre à court terme aux besoins des collectivités territoriales, la gratuité est une réponse de long terme et doit s'intégrer à une politique globale. Elle n'est applicable qu'à des collectivités territoriales moyennes.

Pour des communes plus grandes, ou des métropoles, une gratuité partielle peut être envisagée et dépend des conditions locales. Certaines collectivités ont créé une tarification solidaire.

La mise en place de solutions modulables nécessite des recettes. Outillons mieux les acteurs des mobilités pour répondre aux besoins des territoires. Chaque offre a sa singularité. Afin que ce dispositif s'applique sur tous les territoires, quels outils le Gouvernement entend-il proposer aux autorités organisatrices de la mobilité ?

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – Oui, le choix de la gratuité relève de la libre administration des collectivités territoriales et non de l'État, et sur long terme.

Le tarif solidaire apparaît déjà comme une alternative efficace pour les populations fragiles, d'autant que des mesures d'accompagnement sont prises concomitamment. D'où l'objectif de la LOM de donner la compétence tarifaire aux autorités organisatrices, avec un plan d'action appuyé par la région et le département.

Il faut également développer le niveau de l'offre et la qualité des transports. C'est la position de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports. Nous devons développer un panel d'outils pour les territoires. C'est aussi le sens de la LOM.

M. Jean-Marie Mizzon. – La gratuité des transports collectifs divise mais, dans certains territoires, elle passe après la qualité des transports, tant ceux-ci sont déficients.

Ainsi, les travailleurs transfrontaliers du nord de la Lorraine ont du mal à se rendre au Luxembourg. Ils sont déjà 105 000 et ce nombre augmente de 4 000 par an, obligeant les collectivités territoriales à investir lourdement dans les équipements scolaires, périscolaires, sportifs, culturels, mais aussi dans les équipements liés à la mobilité vers le Grand-Duché. Le Luxembourg vient d'accepter de payer 50 % d'une dépense totale de 250 millions d'euros. Mais le Gouvernement ne devrait-il pas plutôt négocier 100 % de financement ?

Ces aménagements sont uniquement faits pour des déplacements vers le Luxembourg ! De plus, pour

l'heure, aucune rétrocession fiscale de l'impôt des transfrontaliers, totalement perçu par le Luxembourg n'est prévue.

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – C'est un problème épineux. Il est en effet très difficile d'intéresser les autorités du Luxembourg au sort des travailleurs transfrontaliers, comme le montre le problème TER français, qui ne pourront passer la frontière à Thionville. Les secrétaires d'État Jean-Baptiste Djebbari et Amélie de Montchalin ont encore écrit tout récemment au ministre des transports luxembourgeois à ce sujet.

L'aide du Luxembourg n'est pas désintéressée. Il faut investir sur le co-développement et solliciter des investissements massifs sur les travaux nécessaires sur le sillon ferroviaire Metz-Luxembourg et le débouché sud *via* Nancy.

Le Conseil de l'Europe a validé le 29 octobre un système de contribution à la mobilité des transfrontaliers. Certains États voisins, l'Allemagne et la Suisse notamment, ont mis en place un tel système. Des discussions à ce sujet sont donc devant nous avec les Luxembourgeois.

M. Jean-Marie Mizzon. – Votre réponse manque d'ambition et de réactivité. Je réclame la gratuité non pas pour les usagers, mais pour l'État ! Le Luxembourg a fait un premier pas. Mettez-y de la force ! Les parlementaires vous appuieront.

M. Didier Mandelli. – De nombreux débats ressurgissent à la veille des municipales : gratuité des transports collectifs, de la restauration scolaire, des piscines et j'en passe... Je remercie la présidente Michèle Vullien et le rapporteur Guillaume Gontard d'avoir été pragmatiques, plus que dogmatiques.

La mission a su déjouer ce piège en montrant que l'impact environnemental de la gratuité est limité ; l'impact financier est préjudiciable aux entreprises et aux collectivités territoriales ; les publics les plus fragiles sont déjà pris en compte par des tarifs préférentiels, voire par la gratuité ; les usagers souhaitent une amélioration de l'offre avant la gratuité. Et la gratuité peut aboutir à la saturation des réseaux denses.

Le Gouvernement souhaite-t-il prolonger ce travail et sous quelle forme, sachant que le projet de loi d'orientation des mobilités prive les autorités organisatrices de 45 millions d'euros et que rien n'est prévu au budget 2020 pour financer la compétence mobilité, point d'achoppement de la CMP sur le projet LOM.

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – Oui, en effet, nous ne cherchons pas une solution uniforme sur des territoires différenciés. L'impact de la gratuité sur le report modal est difficile à identifier. Le report modal résulte plutôt d'une politique d'ensemble visant à améliorer l'offre et à réguler l'espace public. Des outils méthodologiques pourraient être mis en place par les réseaux.

L'aide à la décision des collectivités territoriales en matière tarifaire doit les amener à réfléchir aux problématiques financières et à l'équilibre entre dépenses et ressources. Le Gouvernement soutient donc la proposition de la mission d'information de créer un observatoire, que le GART, pourrait avantageusement prendre en charge, le Gouvernement participant en tant que de besoin.

M. Didier Mandelli. – Comme je l'avais indiqué à Mme Borne et à M. Djebbari lors des débats sur la LOM, rien n'est actuellement prévu pour aider les EPCI qui prendraient cette compétence pour financer les nouvelles mobilités.

M. Olivier Jacquin. – Cette question passionnante de la gratuité concerne les zones où il y a une offre de transports : les zones urbaines en priorité. Elle interroge la notion de fracture territoriale, car des territoires sont dénués de transports publics. *Quid* des « insulaires », assignés à résidence, sans transports en commun et sans moyens de se payer une voiture particulière ? Que ferez-vous pour eux, sachant que vous avez repoussé toutes les initiatives du Sénat en la matière ? Les départements sont exsangues, d'autant que la taxe d'habitation est progressivement supprimée. Et de grâce, ne me parlez pas de la TVA, qui n'est pas fléchée, car elle est pour tout le monde !

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – Nous sommes tous sensibles à la question de la fracture territoriale. Pour les intercommunalités à faibles ressources qui ne lèveront pas de versement transport, le Gouvernement compensera par une quote-part de TVA la perte de la taxe d'habitation. Cela concerne toutes les intercommunalités et représentera 30 à 40 millions d'euros chaque année.

M. Loïc Hervé. – La belle affaire !

M. Olivier Jacquin. – Ce n'est pas à la hauteur !

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – Ce sont 120 à 160 millions d'euros pour la France entière au bout de la quatrième année. Les communautés de communes qui se chargeront de la compétence Transports disposeront ainsi d'une recette dynamique. L'État, à travers la démarche France Mobilités, offre des financements sur appels à projets et des cellules régionales d'appui à l'ingénierie. En outre, l'État investira 13,4 milliards d'euros consacrés aux infrastructures de transport au cours du quinquennat.

Le Gouvernement consacrera également 2,6 milliards d'euros au développement de RER entre villes moyennes et métropoles et 1 milliard d'euros à l'amélioration de la sûreté des routes.

M. Olivier Jacquin. – Vous ne me répondez absolument pas. Un droit à la mobilité pour tous, c'est un accès à d'autres droits. Assez d'assignations à résidence !

M. Olivier Léonhardt. – Je veux, comme à chaque occasion, vous alerter sur le cauchemar des usagers des RER franciliens et rappeler que notre système de

transports, à bout de souffle, est au bord de l'explosion. À chaque fois, l'on m'explique que le Gouvernement investit de plus en plus, que le Grand Paris s'occupe des transports du quotidien. Sans doute, mais tout cela est bien insuffisant face à l'ampleur de la crise à laquelle nous sommes confrontés.

Vous avez prévu d'interdire les véhicules diesels à l'intérieur des frontières de l'A86. C'est bien pour l'environnement mais où sont les RER et les bus qui remplaceront la voiture pour les habitants de la grande couronne ? Le Grand Paris Express, même s'il est achevé dans 25 ans, en étant optimiste, ne va pas jusqu'à la grande couronne.

Les trains sont supprimés, toujours en retard, si bondés qu'il faut parfois en laisser passer deux ou trois avant de pouvoir y entrer. Les usagers ne veulent pas la gratuité ; ils savent bien que les transports ont un coût qu'ils finiront par payer ; ils veulent cesser d'être entassés dans des wagons bondés et d'arriver en retard au travail. Mettez en place des transports gratuits ou payants, pour les quatre millions et demi d'habitants de la grande couronne, mais qu'ils fonctionnent, et nous les prendrons !
(*Applaudissements sur les travées du groupe RDSE*)

M. Guillaume Arnell. – Très bien !

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – Les RER franciliens seront financés par l'État à hauteur de 300 millions d'euros par an dans le contrat de plan État région, soit 100 millions d'euros de plus par an que lors de la période précédente, sans parler du Grand Paris Express, qui représente 35 milliards d'euros, ni des bus pour la grande couronne. C'est à l'État et à l'autorité organisatrice, Île-de-France mobilités, de répondre aux besoins des usagers.

M. Frédéric Marchand. – Nombre d'études de cas confirment la théorie économique des transports, selon laquelle la gratuité des transports collectifs en réseau urbain dense n'a que peu d'effets en matière de report significatif depuis l'automobile. Le report modal a été systématiquement inférieur aux attentes et provenant des modes actifs - marche ou vélo - bien plus que de l'automobile.

Le changement de paradigme nécessaire à un report modal significatif passerait par une forte augmentation du coût relatif de l'automobile, qui serait politiquement incorrecte en cette période agitée. Elle peut prendre plusieurs formes : péage cordon, péage de zone, stationnement payant.

La tarification n'est cependant pas le seul critère. Il faut une approche globale des mobilités urbaines qui prenne en compte l'espace accessible à l'automobile et la promotion du co-voiturage et de l'auto-partage.

Ce débat sur la gratuité permet ainsi d'ouvrir celui de la mobilité urbaine. La gratuité est un alibi pour éviter des mesures plus difficiles, impopulaires auprès des usagers. Qu'en pensez-vous ?

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – Oui, il faut penser globalement la question des mobilités. Aussi, je partage votre approche : les territoires qui ont réussi un report modal ont allié offre de transports alternatifs de qualité et régulation de la voiture, notamment par le stationnement payant. Le péage urbain peut être expérimenté, la loi le permet déjà, mais le dispositif n'est pas opérant et n'a jamais été utilisé.

Il faut trouver un juste équilibre entre les contraintes et les incitations positives. La mission d'information suggère à juste titre d'encourager les mobilités partagées, comme la LOM l'y incite également. Même chose pour l'approche de la « mobilité comme un service », qui permet aux autorités organisatrices de développer des tarifications à l'usage pour les différentes formes de mobilité.

Le Gouvernement entend ouvrir le champ des possibles pour que la nécessaire transition écologique ne soit pas vécue comme punitive.

M. Loïc Hervé. – À mon tour, je veux évoquer le sujet du financement des transports publics - refrain lancinant sur tous les bancs. La majorité de ce financement ne vient pas de la billetterie, qu'elle existe ou non, mais du versement transport, impôt de production assis sur la masse salariale - ce que critiquent les employeurs notamment dans les territoires industriels.

Les intercommunalités ne peuvent pas le mettre en place, en raison de l'allergie fiscale. Dans la vallée de l'Arve, qui subit à la fois des problèmes industriels et une pollution importante, comment ferons-nous ? Vous parlez de 40 millions d'euros de TVA par an pour toute la France, ce n'est pas satisfaisant !

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – Oui, vous avez raison : la contribution des entreprises est importante, 44 % du coût global. Dans les longues discussions préalables à la LOM, le Medef a écarté toute augmentation du versement transport. Mais que répondre aux besoins de 25 % des citoyens et de 75 % des territoires dépourvus d'autorité organisatrice des mobilités ? La LOM a prévu d'inciter les petites intercommunalités à exercer cette compétence.

Le Sénat avait proposé un versement transport réduit à 0,3 % et une part de la TICPE. Mais le Gouvernement a préféré recourir à la réforme de la fiscalité locale et substituer, au bénéfice des collectivités, une ressource dynamique comme la TVA, à une ressource qui ne l'est pas, la taxe d'habitation, afin qu'elles puissent organiser les mobilités sur leur territoire.

M. Loïc Hervé. – Avec l'allergie fiscale, les communautés de communes ne peuvent pas mettre en place cette politique publique essentielle pour nos concitoyens, dont vous les incitez à se saisir, sans financement.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Le rapport du GART paru début octobre s'est appuyé sur les

conclusions d'un colloque qui s'est tenu en juin à Nice, intitulé « Gratuité des transports publics : entre idéal et réalité ? », a abouti à ce constat assez unanime : la gratuité pure et simple dans les transports publics est un leurre, à la limite de la démagogie. Il ne faut pas sacrifier la qualité des transports, priorité des usagers, à la gratuité. D'ailleurs, les plus modestes, les jeunes et les seniors disposent déjà de tarifs réduits, voire nuls. Cela créerait, en outre, un effet d'aubaine pour les vacanciers, dans les territoires à forte attractivité touristique, comme le mien, au détriment des contribuables locaux qui seuls financeraient les transports.

Dans la métropole de Nice, le ticket unique à 1 euro, du centre-ville aux petites communes, de la montagne au bord de mer, permet l'équité territoriale.

L'hypothèse d'un taux de TVA à 5,5 % a été évoquée. Seriez-vous prête à considérer les transports publics comme un service essentiel, comme c'est le cas en Allemagne, au Royaume-Uni, en Suède et en Norvège ?

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – Le colloque de Nice a effectivement contribué à la réflexion et au débat. Le choix doit rester libre pour les collectivités territoriales entre la tarification solidaire - alternative pour la mobilité des plus fragiles - en appui à la mobilité, et le développement d'une offre de mobilité qui tienne compte de leurs marges de manœuvre financière et fiscale.

Quant à faire des transports des services essentiels, je vous répondrai la même chose qu'à la présidente Assassi : la décision n'est pas prise. Elle entraînerait un manque à gagner de 805 millions d'euros pour l'État.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Ce rapport d'information a l'avantage d'envisager la problématique globalement. Cité à la page 93, Henri Lefèvre en 1968, dans *Le Droit à la ville*, signalait déjà que « les milieux populaires souffrent d'une double peine, car pour eux, la distance domicile-travail ne cesse de croître et parce que la pauvreté se traduit par l'usage de modes de transport plus lents, moins directs, inconfortables ».

Un rapport du Conseil économique, social et environnemental, (CESE) pointe l'accentuation de la péri-urbanisation avec le renchérissement du foncier en centre-ville. Les lieux de vie n'ont jamais été si éloignés des lieux de travail ; les politiques d'urbanisme des années soixante ont montré leurs limites.

Y a-t-il une volonté générale de mettre en place des outils tels que la taxation des plus-values immobilières pour remédier à ces problèmes ?

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – Oui, l'étalement urbain est un problème majeur, également parce que certains sont éloignés à la fois du travail et des lieux de convivialité, et pour des

raisons environnementales, avec l'artificialisation des sols.

Le Gouvernement considère qu'une réflexion pourrait être menée sur la taxation des plus-values liées aux réseaux de transports. Plusieurs mesures législatives ont été adoptées ces dernières années, mais aucune mise en œuvre en Île-de-France. La loi sur le Grand Paris prévoyait ainsi de taxer les terrains nus.

De telles taxes avaient été instituées ; non seulement elles n'ont jamais été appliquées, mais elles ont été abrogées par des lois postérieures. Ainsi, dans la loi sur le Grand Paris prévoyant une taxe sur les produits de la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis, instituée par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, abrogée par la loi de finances initiale pour 2015.

Les réflexions portent sur des dispositions fiscales à la fois plus larges et plus simples, telle la taxe sur les bureaux, prévue pour financer le Grand Paris Express.

M. Jean-Michel Houllégatte. – Il y a urgence à repenser nos politiques urbaines et nos outils de taxation des plus-values. La gentrification des centres-villes représente un risque social important, mis en évidence par Jérôme Fourquet dans son ouvrage *L'Archipel français*.

M. René Danesi. – En France, la part des recettes dans les ressources des AOT est moins élevée qu'à l'étranger. Les entreprises participent fortement aux transports publics.

L'apport financier des entreprises est fait par deux canaux : d'abord, la participation des employeurs aux frais de transport de leurs salariés entre le domicile et le lieu de travail, avec un coût annuel de l'ordre de 900 millions pour les entreprises. Ensuite, le versement transport, prochainement dénommé versement mobilité, est un impôt qui fut instauré en 1971 pour la seule région parisienne et qui fut progressivement étendu. Actuellement, plus de 250 autorités organisatrices de la mobilité lèvent cet impôt sur les entreprises ayant plus de 10 salariés. Or, ces quinze dernières années, la part des usagers dans le financement des transports publics a diminué tandis que le versement transport augmentait considérablement. Il représente désormais 45 % des ressources des AOM. En 2017, 67 % de celles de plus de 300 000 habitants avaient atteint le plafond. Une vingtaine de programmes électoraux municipaux proposent la gratuité totale des transports, mais les employeurs ne peuvent guère financer davantage.

L'extension de la gratuité ne va-t-elle pas amener les employeurs à contester la légitimité d'un impôt de plus en plus éloigné de sa raison d'être initiale ?

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – Le versement transport représente 44 % des ressources des AOT. Nous ne souhaitons pas l'augmenter mais le stabiliser.

La gratuité entraînerait des conséquences sur les contribuables, c'est certain, sous la forme d'un transfert de charges. Ce qui n'est pas financé par l'utilisateur est par le contribuable local ou l'employeur.

La gratuité implique plus de fréquentation et donc plus d'investissements en matériels et infrastructures. Pour les plus grands réseaux, la gratuité pourrait renchérir le recours à l'impôt, notamment le versement transport. Elle serait alors pénalisante pour l'égalité entre usager et contribuable.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Notre rapport a permis de sortir ce débat d'une approche binaire : la gratuité n'est ni bonne ni mauvaise, elle dépend des territoires et des habitants.

Pour ma part, je préfère la notion d'accès libre aux transports : il revient à la collectivité d'en ouvrir l'accès à tous ou pas. Cette expression permet de mieux réfléchir à des outils alternatifs, comme la tarification solidaire. La révolution sociale des mobilités aura des conséquences sur tous : citoyens, collectivités territoriales, État *via* la baisse des dépenses de santé. Pour l'accompagner, des ressources supplémentaires sont nécessaires, y compris une part de la fiscalité de l'État. Que penseriez-vous d'une vignette sur les SUV ou de l'affectation d'une part de la TICPE au fonctionnement des transports en commun ?

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – Ce débat souffre en effet trop souvent de positions de principe et d'idées préconçues. La gratuité dépend du libre choix des collectivités territoriales.

Des solutions alternatives comme la tarification solidaire existent aussi, afin de toucher les publics les plus fragiles. Mais l'accompagnement de ceux-ci doit aller au-delà du tarif.

La TICPE est fléchée pour les investissements ; elle ne me semble pas correspondre aux besoins que vous évoquez.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Le transport public est bien un investissement. Il conviendrait d'avoir une vue plus globale des dépenses de l'État : celui-ci ferait des économies sur les dépenses de santé en développant le transport propre.

Mme Brigitte Lherbier. – En 2018, le GIEC préconisait une baisse de 40 % des consommations d'énergie dans les transports. C'est à une révolution des usages qu'il nous appelle. La voiture ne doit plus constituer le premier mode de transport et l'État doit les y aider.

L'agglomération de Dunkerque - 200 000 habitants - propose la gratuité pour les bus en semaine, après l'avoir expérimentée trois ans le week-end. Les premières conclusions de l'expérience sont très positives. Des maires de la métropole lilloise se sont déclarés favorables à une gratuité partielle, ciblée sur les plus jeunes, et lors des pics de pollution.

Quels moyens l'État va-t-il employer pour inciter nos concitoyens à utiliser davantage les transports collectifs ?

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – Chaque AOT doit trouver le bon équilibre entre les différentes sources de financement. Si la métropole lilloise souhaite mettre en place une gratuité partielle, c'est-à-dire solidaire, c'est sa liberté. Comme vous, le Gouvernement est attaché à la libre administration des territoires en la matière.

Le Gouvernement s'engage dans la lutte contre les zones blanches, pour que nul Français ne se trouve hors du territoire d'une AOT. Les appels à projet France-Mobilité permettront d'innover, mais chaque autorité devra prendre ses responsabilités.

M. Jacques Gasperrin. – Les transports collectifs en zone rurale ou périurbaine méritent une réflexion différenciée. La gratuité n'est pas ici une priorité. De fait, le choix de la gratuité en métropole - je pense à Besançon - peut avoir des conséquences négatives sur les communes péri-urbaines. Je suis en revanche favorable à la gratuité partielle, notamment au bénéfice des jeunes, mais celle-ci se justifie parce que la mobilité, en zone rurale, leur est imposée pendant leur scolarité.

Ainsi, Grand Besançon Métropole est l'autorité organisatrice de la mobilité sur son territoire. La région Bourgogne Franche-Comté organise les transports scolaires, à l'exception des zones couvertes par un réseau urbain et périurbain. Les transports scolaires sont ainsi gratuits pour tous les élèves du ressort de la région, du CP à la terminale. En revanche, les élèves de la communauté urbaine doivent s'acquitter d'un abonnement mensuel important. L'absence d'une mesure nationale se fait donc sentir.

Comment le Gouvernement peut-il tendre vers une plus grande équité pour répondre aux transports de demain ?

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – La première équité est que chaque Français soit couvert par une AOT, qui ne doit pas concerner que la seule ville centre : il faut mutualiser à l'intérieur d'un EPCI. La première solidarité se situe à l'échelle d'une agglomération. L'État, cependant, n'a pas à s'insérer dans les relations entre les différents niveaux de collectivités territoriales bien que la question puisse être abordée dans le cadre des contrats de plan entre l'État et les régions.

M. Jean-Pierre Grand. – À l'approche des élections municipales, les débats sur la gratuité se multiplient. Je n'y suis pas opposé en principe, mais elle n'est justifiée que si elle permet un vrai report modal pour que les usagers délaissent leurs voitures. Pour cela, l'offre de transports doit être développée ; c'est d'ailleurs le premier souhait des usagers, plutôt que la gratuité.

Mais la gratuité a un coût, surtout que la fréquentation augmente. Jusqu'en 2014,

l'agglomération de Montpellier a consenti de lourds investissements pour son réseau de transport. Mais la gratuité, c'est moins de recettes et un nécessaire redéploiement des personnels. L'État serait-il prêt à aider une métropole comme Montpellier, notamment sur son encours de dette, si celle-ci envisageait de mettre en place la gratuité et d'accroître son offre de transports ?

Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État. – La gratuité pose effectivement des questions de soutenabilité économique. Sa mise en œuvre dans des grands réseaux, comme à Montpellier, où la billetterie représente une part significative des dépenses de fonctionnement, apparaît difficile.

L'État n'a pas vocation à intervenir financièrement dans les politiques de transport qui relèvent des collectivités locales : celles-ci doivent examiner avec la plus grande prudence les effets de la gratuité sur leurs ressources. En revanche, l'État souhaite soutenir les collectivités en ce qui concerne la qualité de l'offre, notamment pour les infrastructures, comme il l'a fait à Montpellier.

Un quatrième appel à projets en faveur des investissements en transports collectifs sera ainsi lancé en 2020, la LOM ayant prévu des crédits à ce titre.

Mme Michèle Vullien, présidente de la mission d'information sur la gratuité des transports collectifs. – La gratuité, certes, mais à quel prix ? Le sujet passionne, notamment en cette période pré-électorale. Je remercie chacun pour sa participation aux travaux de la mission d'information.

Nous avons trouvé un équilibre, après un premier rapport ni adopté, ni rejeté. La commission a préféré prolonger ses travaux, aboutissant à un second rapport, adopté à l'unanimité. Je salue le rapporteur qui a bien voulu se remettre sur le métier durant l'été.

Ceux qui proposent la gratuité systématiquement sont souvent des gens qui ne se sont jamais intéressés aux transports et qui n'en connaissent pas le fonctionnement. C'est ma touche personnelle ! (*Sourires*) On voit fleurir des propositions électorales en ce sens, sans même une évaluation préalable. C'est se faire de la publicité à bon compte, si j'ose dire ! Mais la gratuité n'est pas une réponse miracle ! Elle n'est possible qu'à la condition de l'existence d'un réseau de bus sous-fréquenté et d'un financement qui repose essentiellement sur le versement transport. Alors, comme à Dunkerque, elle peut contribuer à redynamiser le centre-ville ou à optimiser le service existant. Je suis plus circonspecte pour des réseaux comme celui du métro parisien, déjà saturé.

La gratuité n'est pas demandée par les usagers qui lui préfèrent un accroissement de l'offre. À Lyon, je n'ai jamais entendu réclamer de la gratuité mais toujours plus d'offre, de maillage, de fréquences... La gratuité présente le risque d'accroître les inégalités entre les zones urbaines et rurales ou péri-urbaines. La priorité

doit rester le développement de l'offre dans tous les territoires. Il en va de l'équité entre tous les Français !

Je crois davantage à la tarification solidaire, généralement appelée la gratuité partielle, solidaire. La mission a donc proposé la création d'un observatoire de la tarification des transports. M. Djebbari m'a assuré qu'il avait transmis le dossier à ses services. Je gage que le travail est en cours. *(Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État, le confirme.)*

La gratuité totale n'est ni une bonne ni une mauvaise idée, mais un outil au service des collectivités territoriales pour revitaliser les centres-villes, ou créer des aménagements urbains laissant moins de place à la voiture.

Mme la présidente. – Il faut vraiment conclure.

Mme Michèle Vullien, présidente de la mission d'information. – À titre personnel, j'estime que la gratuité totale est un outil d'iniquité aggravant la fracture territoriale. *(Applaudissements sur les travées des groupes RDSE, UC et Les Indépendants)*

La séance, suspendue à 16 h 55, reprend à 17 h 5.

Bilan et perspectives de la compétence Gemapi

Mme la présidente. – L'ordre du jour appelle le débat sur le thème : « Bilan et perspectives de la compétence Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) ».

Mme Maryse Carrère. – *(Applaudissements sur les travées du groupe RDSE ; MM. Yves Détraigne et Pierre-Yves Collombat applaudissent également.)* Deux ans après l'entrée en vigueur de la Gemapi, ce débat était nécessaire. La Gemapi a été créée par la loi Maptam sur la base des travaux de Pierre-Yves Collombat. C'était à mes yeux un mal nécessaire, face à des compétences éclatées entre syndicats, échelons territoriaux et leurs entités. À cela s'ajoutait une absence totale de ressources humaines dédiées à ces questions. Nos concitoyens recherchent aussi de façon permanente les responsables. Les événements climatiques comme la tempête Xynthia ou des inondations ont étayé ce constat.

En attribuant cette compétence au bloc communal, le législateur a assuré le lien entre politique d'urbanisme, gestion de l'eau, prévention des inondations, pouvoirs de police du maire et surtout proximité qui sont déterminants en matière de Gemapi.

Le texte adopté présentait néanmoins des failles qui ne permettaient pas une mise en œuvre sereine de cette compétence. La loi Fesneau a instauré la sécabilité, mesure plus que bienvenue, permettant de passer d'une compétence exclusive à un chef de filat du bloc communal, et redonnant du pouvoir aux départements.

Aujourd'hui, les remontées du terrain montrent que la prise de la compétence varie au gré de la carte intercommunale. Les risques et les moyens financiers ont pu précipiter la prise de compétence Gemapi ; pour beaucoup d'élus, elle avait les apparences d'un transfert de charges décidé par l'État, sans aucun transfert financier.

Oui, le financement est la première préoccupation des élus locaux pour la Gemapi. Un tiers seulement des Français paie la taxe Gemapi, adossée à la taxe d'habitation dont la compensation est aujourd'hui hasardeuse. Les 145 millions d'euros récoltés en 2018 ne suffisent pas à financer les ouvrages.

La mise en place de la taxe Gemapi est laborieuse. Une fois de plus, les plus petites collectivités territoriales risquent d'être les plus pénalisées et ne pourront pas faire face aux dépenses importantes qu'occasionne cette compétence.

Ma collectivité fut une des premières à mettre en place la Gemapi. Dès 2017, au sein du Pays de Lourdes Vallée des Gaves que je présidais, nous anticipions cette prise de compétence, pour permettre une gouvernance commune de ces enjeux à l'échelle du bassin versant du Gave de Pau amont. Cette prise de compétence ne s'est pas faite sans conséquences puisque désormais c'est près d'un million d'euros de budget qui est destiné à la Gemapi.

Mais beaucoup d'élus ont l'impression aujourd'hui de rester au milieu du gué.

Dans une question de décembre 2018, j'interrogeais Mme Gourrault sur la qualification de l'urgence. Lors que surgit un événement climatique entraînant des crues et des débordements de cours d'eau, il est souvent difficile de dissocier la protection des ouvrages réalisés ou non par l'EPCI n'étant pas classés en tant que systèmes d'endiguement et la protection des enjeux, de la population et des biens, prérogatives dévolues au maire.

Les élus peuvent-ils agir sur les ouvrages dont les EPCI ont la charge afin de prévenir d'éventuels dégâts dans le cadre des pouvoirs de police du maire ? Qu'en est-il des systèmes d'endiguement, sur lesquels l'État, ironiquement, n'a jamais été aussi vigilant ?

Il va donc falloir améliorer l'information des élus des autorités gémapiennes sur l'avancement de la mise en conformité des systèmes d'endiguement qui les concerne, avec une véritable programmation concertée des travaux.

Les 15 millions d'euros annuels du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) pour les digues sont insuffisants, malgré son déplaçonnement.

Il faudra s'appuyer sur les piliers de l'organisation du bassin qui sont les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et sur les plans de gestion des risques inondations (PGRI) et les contrats de financement pluriannuels cadre, comme

les contrats de rivière ou les programmes d'action de prévention des inondations. Le problème n'est pas les instruments, nombreux, mais leur mise en œuvre laborieuse.

Le salut de la Gemapi passera par une sanctuarisation du budget des agences de l'eau et par une réorientation du fonds Barnier, demandé par le récent rapport Bonnefoy-Vaspart : un euro dépensé en prévention, ce sont sept euros économisés en réparation.

Monsieur le ministre, j'espère que votre Gouvernement aura ces sujets autant à cœur que nos concitoyens. *(Applaudissements sur les travées des groupes RDSE et SOCR ; M. Pierre-Yves Collombat applaudit également.)*

M. Marc Fesneau, ministre auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement. – La logique de Gemapi est forte et solidaire. La gestion des cours d'eau et le risque d'inondations doivent être envisagés de pair avec la gestion des zones d'extension naturelle des crues et l'entretien des ouvrages de protection contre les inondations.

Je suis heureux de ce débat.

La loi Maptam du 27 janvier 2014 avait confié, par un amendement sénatorial, une compétence obligatoire Gemapi aux EPCI à fiscalité propre, au plus tard au 1^{er} janvier 2020.

Très vite des problèmes d'organisation, de gouvernance, financiers se sont fait jour, malgré l'introduction d'une taxe additionnelle pour financer cette compétence.

La loi du 30 décembre 2017 que j'ai eu l'honneur de présenter donne la possibilité aux départements et aux régions de poursuivre leurs engagements au-delà du 1^{er} janvier 2020. Une logique de bassin versant a également été instituée, où les EPCI ont appris à travailler ensemble, dans des syndicats mixtes. La loi offre ainsi la possibilité de transfert à un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (Epage) ou à établissement public territorial de bassin (EPTB) d'une partie des compétences Gemapi.

D'autres souplesses ont été apportées. Le décret du 14 juin 2019 relève le plafond d'éligibilité à une assistance technique de 15 000 à 40 000 habitants.

La mise en œuvre de la compétence est inégale. Elle est obligatoire pour les EPCI à fiscalité propre depuis le 1^{er} janvier 2018.

La taxe Gemapi est lisible, bien identifiée, plafonnée à 40 euros par habitant. Elle adopte un produit et non un taux. Son rendement est passé de 25 millions d'euros en 2017 à 155 millions d'euros en 2018 et on attend un rendement de près de 190 millions d'euros en 2019.

Son rendement maximal serait de 2,5 milliards d'euros si le plafond était atteint : elle offre donc une marge de manœuvre aux collectivités territoriales. En

2019, 556 EPCI à fiscalité propre, soit 44 % d'entre eux, ont mis en place la taxe, couvrant une population de 32 millions d'habitants.

Ces orientations avaient une visée pratique. L'enquête de novembre 2018 de la DGCL auprès des préfetures montre que les acteurs veulent des textes stabilisés et un véritable accompagnement dans la mise en œuvre de la Gemapi.

Les collectivités territoriales directement confrontées aux inondations se sont rapidement emparées de la compétence, d'ailleurs quelque peu orpheline. Les aléas climatiques de plus en plus nombreux et fréquents incitent les collectivités à mettre en œuvre cette taxe.

En matière de gestion des fleuves ou de trait de côte, la gouvernance doit notamment être renforcée. *(Applaudissements sur les travées des groupes Les Républicains, LaREM, RDSE et UC ; MM. Jean-Pierre Sueur et Pierre-Yves Collombat applaudissent également.)*

M. Jérôme Bignon. – Le modèle de gestion intégrée de l'eau par bassin versant a été préconisé. Nous observons un morcellement des entités et des méthodes qui ne permet pas de répondre aux attentes en termes de gestion de l'eau.

Deux points illustrent cette difficulté : ainsi, les solidarités sont fragilisées. C'est le cas de la Bresle, petit fleuve côtier, où deux EPCI sur sept, composant le bassin versant, ne travaillent pas main dans la main, que ce soit entre eux ou avec les collectivités territoriales.

Le périmètre des diverses compétences - Gemapi mais aussi hors Gemapi - doit également être clarifié : ne pensez-vous pas utile de débattre de la gouvernance et de la politique de l'eau à l'échelle des bassins versants ?

M. Marc Fesneau, ministre. – Le comité de bassin est l'instance de concertation privilégiée du débat sur la gouvernance : c'est un véritable parlement local de l'eau. Pour répondre précisément, il convient d'envisager les modalités de gouvernance et de financement à mesure que la compétence se déploie.

M. Jérôme Bignon. – La Gemapi a rendu orphelines des compétences comme la préservation de la ressource en eau, la gestion des eaux pluviales dont peu de collectivités souhaitent se saisir.

Mme Annick Billon. – *(Applaudissements sur les travées du groupe UC)* La compétence Gemapi a eu un parcours législatif chaotique. EPCI, syndicats mixtes, départements et régions : les acteurs sont multiples, mais surtout les procédures financières et administratives s'empilent, surtout pour tout ce qui a trait au littoral. En vérité, la décentralisation n'est pas allée à son terme. La lourdeur et la longueur des procédures s'opposent à l'urgence de protection des populations. Comment simplifier ?

En Vendée, le syndicat mixte du marais poitevin est désormais seul responsable des digues en ruine dont le statut n'avait jamais été clarifié pendant près de 60 ans. C'est techniquement et financièrement intenable, et moralement insupportable dans un département qui va commémorer en février les dix ans de la tempête Xynthia.

En cas de digues prévues sur un tracé refusé par le maire, que peut faire l'autorité en charge de la Gemapi ?

M. Marc Fesneau, ministre. – Des simplifications, notamment la réintroduction des départements dans le paysage, ont été apportées dans la loi de 2017. Des simplifications importantes ont également été apportées en matière d'ouvrages hydrauliques, avec l'instauration d'autorisations environnementales unique, ce qui accélère les procédures.

Une mission a été confiée aux inspections pour voir comment accélérer la production et la mise en œuvre d'un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI). Les conclusions seront rendues d'ici la fin de l'année.

Je vous ferai faire une réponse sur la question du maire refusant le tracé d'une digue.

Le fonds Barnier peut être utilisé pour renforcer des ouvrages.

M. Michel Vaspert. – Le 29 octobre dernier, le Sénat a débattu des conclusions du rapport « Catastrophes climatiques. Mieux prévenir, mieux reconstruire » de Mme Bonnefoy, à la demande de la mission d'information sur la gestion des risques climatiques que je présidais.

Il conclut à la nécessité de moderniser notre politique de prévention et d'indemnisation.

Nous avons notamment proposé de renforcer le rôle du conseil de gestion du fonds Barnier et de supprimer les sous-plafonds ; d'achever l'élaboration des plans de prévention des risques naturels (PPRN) ; d'accélérer la labellisation des programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) ; d'accompagner les territoires confrontés au recul de trait de côte ; de développer la culture du risque.

Le transfert de la compétence Gemapi a profondément fait évoluer le rôle des élus, devenus acteurs de la prévention des risques, alors que la délimitation de la Gemapi n'est pas claire et que le modèle financier n'est pas réaliste.

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'Inspection générale de l'administration (IGA) ont été mandatés pour réaliser un rapport. La voix de ceux qui veulent faire bouger les choses sera-t-elle enfin entendue ? *(M. Jean-Paul Émorine et Mmes Maryse Carrère et Françoise Laborde applaudissent.)*

M. Marc Fesneau, ministre. – Le Gouvernement a lu le rapport sénatorial sur les risques climatiques.

Nous réfléchissons avec les acteurs au régime de catastrophes naturelles. Le plafonnement du fonds Barnier n'obère pas son efficacité, en raison de la trésorerie disponible. Sa gouvernance va être renouvelée, avec une plus grande implication du comité d'orientation des risques naturels majeurs.

Nous rejoignons les recommandations du rapport visant à renforcer les actions de prévention et à réduire la vulnérabilité. Le taux d'aide aux propriétaires d'habitation est passé de 40 % à 80 % pour les PAPI et il en sera de même pour les plans de prévention des risques.

Avant, on gérait après le risque ; les élus sont désormais plus souvent en première ligne. Aux citoyens de s'approprier le risque. Avec ce dispositif Gemapi, nous tenons les grands objectifs tout en tenant compte des réalités de terrain et des besoins des élus.

M. Jean-Pierre Sueur. – Quelles conclusions tirez-vous de la réforme de 2017 du dispositif mis en œuvre en 2014 grâce à l'implication de Pierre-Yves Collombat ? Les sécabilités introduites n'ont-elles pas pour effet de dissocier les instances de prévention des inondations des instances en charge de l'urbanisme et de l'aménagement ? Or il faut lier les deux : construire en prenant en compte les risques.

Il y a une réforme de la taxe d'habitation, or la Gemapi y est en grande part adossée. Comment maintenir, voire accroître, les ressources pour la Gemapi ?

M. Marc Fesneau, ministre. – Il est un peu tôt pour dresser le bilan de compétences transférées au plus tôt au 1^{er} janvier 2018, au plus tard au 1^{er} janvier 2020. Nous sommes encore dans un processus d'appropriation.

Je ne crois pas que la sécabilité porte un risque de dissociation, car ce sont souvent les mêmes élus qui siègent dans ces instances. Dans l'agglomération orléanaise comme ailleurs, l'urbanisme reste de la compétence des communes. Faisons confiance aux élus. Dès lors que les élus sont responsables de la prévention des inondations, ils veilleront à bien faire les choses.

La suppression de la taxe d'habitation ne change rien au pouvoir des intercommunalités, qui pourront continuer à adopter un produit, réparti sur les taxes restantes. Un dispositif transitoire est prévu jusqu'à la fin complète de la taxe d'habitation.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je reste sceptique sur la question financière. Ce ne sera pas si simple pour les élus de décider que ce qui est aujourd'hui adossé à la taxe d'habitation se répartira désormais entre les autres taxes - qui augmentent en conséquence. Ce transfert ne permettra pas d'accroître la ressource. Si la mise en place de la taxe Gemapi était nécessaire, son produit n'est pas à la hauteur des besoins. *(M. Pierre-Yves Collombat s'exclame.)*

Mme Françoise Laborde. – Les élus, inquiets, demandent à pouvoir mieux financer les opérations de lutte contre le ruissellement, première cause d'inondation dans certains territoires.

La circulaire du 30 décembre 2017 précise que la taxe Gemapi peut être mobilisée pour le financement des ouvrages hydrauliques, mais ne peut l'être pour réparer les dégâts causés par le ruissellement ou l'érosion. Or cela représente parfois un coût important pour les collectivités.

Le rapport d'avril 2018 appelle à mieux articuler le financement des opérations concourant à la prévention par la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement. Envisagez-vous de permettre aux collectivités de mobiliser cette taxe pour ces opérations spécifiques ? (*Applaudissements sur les travées du groupe RDSE ; M. Pierre-Yves Collombat applaudit également.*)

M. Marc Fesneau, ministre. – La frontière est ténue, en effet. La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement est partagée entre les différents échelons de collectivités territoriales car elle ne relève ni de la Gemapi, ni de la gestion des eaux pluviales urbaines. Toutefois, les opérations de réparation ayant pour finalité la prévention sont considérées comme relevant de la Gemapi. À ce titre, la reconstitution d'un réseau, dès lors qu'elle participe à la lutte contre le ruissellement, peut être financée par la taxe Gemapi.

Mme Françoise Laborde. – Merci. J'entends que la réparation peut être considérée comme de la prévention. Je le dirai aux maires présents à Paris. L'enjeu est double : risque pour les collectivités de se concentrer uniquement sur les compétences obligatoires et manque de communication entre elles.

M. Didier Rambaud. – Quel sera le devenir de l'assiette de la taxe Gemapi après la suppression de la taxe d'habitation ? C'est encore une somme modique, 150 millions d'euros, à l'échelle nationale. Le rapport CGEDD-IGA préconise de fiabiliser l'assiette de la taxe.

La suppression de la taxe d'habitation risque de déplacer la charge de la population locale vers les entités redevables de la cotisation foncière des entreprises (CFE), entraînant une asymétrie de traitement. Porterez-vous une attention particulière sur le rééquilibrage de l'assiette entre taxe foncière et CFE ?

M. Marc Fesneau, ministre. – La refonte de la fiscalité locale liée à la suppression de la taxe d'habitation ne modifie aucunement la faculté pour les communes et EPCI d'adopter un produit de la taxe Gemapi, plafonné à 40 euros par habitant.

L'article 5 du projet de loi de finances pour 2020 est clair sur l'assiette retenue. Aucune incertitude ne persiste. Seule change la répartition. Le taux sera identique à celui de 2019, et réparti entre les différents assujettis : taxe d'habitation sur les résidences secondaires, taxe foncière et CFE. En 2021 et 2022, nous veillerons à éviter que les 20 % restants

d'assujettis à la taxe d'habitation soient confrontés à un ressaut.

La hausse de la pression fiscale sur les redevables n'est pas excessive, quelques dizaines d'euros au maximum. Les collectivités territoriales restent libres d'activer ou non la taxe Gemapi.

M. Pierre-Yves Collombat. – « Se donner les moyens de ses ambitions », tel était le titre du rapport d'information sénatorial à l'origine de la loi Gemapi.

Les moyens juridiques, ce sont les Epage, bras armé des EPCI. Les moyens financiers, c'est la taxe assise sur une base très large : l'ensemble du foncier. Les marges de manœuvre existent. La taxe Gemapi peut être augmentée et elle s'ajoute à l'existant.

Ce qui manque aujourd'hui, ce ne sont pas les moyens mais l'ambition, usée par les querelles byzantines des théologiens du contrôle de légalité, qui ont paralysé nombre d'opérations contre le ruissellement, cause principale des inondations dans le sud de la France.

L'opposition a votre oreille, puisque la loi Fesneau, qui dit répondre à une demande forte des collectivités territoriales, en revient à la dispersion des responsabilités d'avant la loi Maptam. On rompt avec le principe de l'unicité de décision et de compétence qui était l'un des apports de la loi, *via* la création des Epage.

Mme la présidente. – Veuillez conclure.

M. Pierre-Yves Collombat. – Peut-on espérer que le Gouvernement porte de nouveau cette ambition et favorise la mise en place de structures pouvant la porter localement ?

M. Marc Fesneau, ministre. – Vous avez été à l'origine de l'introduction de la Gemapi dans la loi Maptam en 2014. Le législateur a prévu les moyens afférents, en effet, même s'il est aussi question de solidarité entre les territoires, un EPCI seul ne pouvant prendre en charge une digue, par exemple.

Le Gouvernement prône la souplesse dans la structuration des Epage, et le projet de loi Engagement et proximité prévoit des dérogations et des reports. Il faut laisser du temps aux territoires. Parfois, la convergence entre syndicats est délicate. Faisons confiance aux élus locaux pour mieux prendre en compte cette compétence. Faisons aussi prendre conscience aux citoyens des raisons de cette taxe.

Mme Évelyne Perrot. – (*Applaudissements sur les travées du groupe UC*) La loi Maptam a transféré la compétence Gemapi aux EPCI à fiscalité propre, celle de 2017 a permis aux départements et régions de continuer à exercer la compétence. Cet assouplissement nécessaire pose aujourd'hui problème au niveau local.

Dans l'Aube, le département assume seul la compétence, les syndicats de proximité ont été supprimés. Le suivi n'est plus évident. La gestion des

cours d'eau en milieu rural est difficile. Qu'est-il prévu pour l'exercice de la compétence Gemapi lorsque le département ou la région sont chefs de file ?

M. Marc Fesneau, ministre. – La loi de 2017 permet au département et à la région de s'impliquer au-delà de 2020. Les départements sont des partenaires essentiels pour la gestion de l'eau ; leur place dans la gouvernance varie localement. Selon la loi, ce choix incombe aux collectivités territoriales : si le département a pris cette compétence, c'est que les EPCI l'y ont autorisé. Je ne veux pas m'immiscer dans les relations entre collectivités.

Juridiquement, il n'y a pas de chef de filat des départements ou des régions. L'État est présent pour accompagner les collectivités *via* des missions d'appui technique de bassin.

Les ministères de la transition écologique et de la cohésion des territoires ont distribué des guides à destination des élus et des techniciens, un guide questions-réponses a été mis en ligne le 27 mai dernier. Localement, les stratégies d'organisation des compétences locales de l'eau, dites Socle, sont appuyées par les services de l'État et nous nous attachons à assouplir la réglementation.

Mme Évelyne Perrot. – Nous avons des petits syndicats de bassin et de rivière qui faisaient un travail remarquable et bénévole... Les maires ont beaucoup perdu.

M. Guillaume Chevrollier. – La gestion des cours d'eau doit être au cœur de l'aménagement du territoire. Les élus locaux attendent que l'État donne une impulsion pour la reconquête de la qualité des eaux.

La trame bleue et la nécessité d'une trame verte sont indispensables pour lutter contre le ruissellement. Incitons les agriculteurs à construire des haies. Il faut aussi clarifier la gouvernance locale : entre schémas, départements, régions, EPCI, il y a une trop grande dispersion des initiatives et des responsabilités. Une simplification s'impose.

La compétence Gemapi est à l'échelle des EPCI et non des bassins versants, ce qui présente des difficultés quand deux intercommunalités voisines ne mènent des actions concomitantes sur le cours d'eau qu'elles ont en commun.

Enfin, la gestion des milieux aquatiques est largement financée par la région et l'Agence de l'eau, mais ce n'est pas le cas de la prévention des inondations. L'État prévoit-il des aides sur ce poste ?

M. Marc Fesneau, ministre. – De nombreux dispositifs ne relevant pas de la Gemapi luttent contre le ruissellement, notamment *via* la PAC. Il faut conforter ces mesures en direction des agriculteurs. Nous simplifions au gré de la prise en charge de la compétence.

Pour avoir présidé un EPCI et été maire d'une commune de 700 habitants, j'estime qu'il n'appartient

pas à l'État d'intervenir. Laissons les collectivités territoriales travailler ensemble et s'approprier la compétence. Parfois, il faut dialoguer à l'échelle de plusieurs EPCI. Tendons vers cet objectif, évitons de raisonner en silo. Faisons confiance aux élus locaux pour réaliser ce travail de lutte contre les inondations auprès des habitants.

Mme Monique Lubin. – L'EPTB du bassin de l'Adour a évalué le système d'endiguement, qui ne semble plus être adapté. Or le maintien des ouvrages classés coûte très cher. La mise aux normes de la digue rive droite de l'Adour maritime, qui protège 350 personnes, est estimée à 33 millions d'euros. *A contrario*, certains ouvrages non-classés ne peuvent pas non plus être abandonnés, en raison de la présence de population, d'activités agricoles ou de sites protégés.

Le décret d'août 2019 qui supprime le seuil plancher de trente personnes pour le classement des ouvrages n'est pas adapté, alors que les EPCI n'ont déjà pas les moyens de classer des ouvrages protégeant des populations importantes. Il paraît aussi contraire à la compétence Gemapi.

Comment les EPCI supporteront-ils le financement des ouvrages classés avec la fragilisation de l'assiette de la taxe Gemapi ? Êtes-vous favorable à la création d'un nouvel instrument administratif *ad hoc* assorti de ressources soutenables ?

M. Marc Fesneau, ministre. – La loi prévoit que les digues protégeant moins de trente personnes non intégrées à un système d'endiguement doivent être neutralisées. L'ancienne réglementation aboutissait donc à les supprimer automatiquement. La nouvelle réglementation permet de conserver ces digues si la collectivité le souhaite.

Le dispositif sénatorial prévoit la capacité à lever des financements pour la préservation de ces ouvrages. Aux collectivités territoriales de s'approprier la compétence.

Mme Patricia Morhet-Richaud. – (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*) Pourquoi parler des eaux pluviales dans un débat sur la Gemapi ? Cette question, d'apparence simple, est un symbole du dédale technocratique dans lequel on plonge les élus locaux.

La question de savoir qui s'occupe des eaux pluviales en France nécessite plus de développements que le code du travail suisse ! Les eaux pluviales urbaines sont traitées par les intercommunalités, sauf communauté de communes ; pour les eaux de ruissellement, il y a un angle mort - cette compétence ne relève ni de l'assainissement, ni de la gestion des eaux pluviales urbaines, et n'est que voisine de la Gemapi.

Lui sera-t-elle rattachée ou le sera-t-elle à l'assainissement, comme propose le CGEDD dans son rapport commis avec l'IGA ?

M. Marc Fesneau, ministre. – La gestion des eaux pluviales est rattachée à la compétence assainissement pour les métropoles et les communautés urbaines, mais pas pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes. La souplesse s'impose, vu la convergence de plusieurs champs d'action. Identifier une compétence spécifique eaux pluviales urbaines et la confier obligatoirement aux métropoles et communautés urbaines à compter de 2020 est une clarification institutionnelle et financière. Le financement par la taxe Gemapi sera possible pour les opérations de prévention des inondations.

Pour les communautés de communes, ce sera une compétence facultative.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il faudra réunir un concile !

M. Franck Montaugé. – Alors que les agences de l'eau voient leur champ d'action étendu dans le cadre du onzième programme, leur budget est amputé d'un milliard d'euros du fait du plafonnement des recettes. D'où une baisse voire un arrêt des aides aux collectivités territoriales. Les agences doivent pourtant avoir les moyens financiers de faire face au défi du réchauffement climatique et de la dégradation des milieux aquatiques.

Il faut en revenir au principe selon lequel l'eau paie l'eau. Les agences de l'eau sont les mieux placées pour apporter leur aide aux gestionnaires des bassins versants. Comment aiderez-vous les intercommunalités chargées des bassins versants pour que la biodiversité et les cultures contribuent à la restauration des milieux aquatiques et à la qualité de la ressource en eau ?

M. Marc Fesneau, ministre. – Cela ne relève pas tout à fait de la Gemapi.

MM. Franck Montaugé et Jean-Pierre Sueur. – C'est lié !

M. Marc Fesneau, ministre. – Les intercommunalités ont la capacité de lever des financements au travers de la taxe Gemapi telle qu'elle a été conçue par le Sénat. Les Assises de l'eau ont souligné que différents outils peuvent être mobilisés. La Caisse des dépôts et consignations a ainsi consenti 57 millions d'euros de prêts pour le seul premier semestre 2019.

S'agissant des paiements pour services environnementaux, un dispositif a été notifié à la Commission européenne. La loi de finances pour 2018 a plafonné les redevances des agences de l'eau ; toutefois, celles-ci peuvent accompagner les actions de Gemapi dès lors qu'elles sont corollaires aux actions de préservation des milieux aquatiques.

M. Franck Montaugé. – Les paiements pour services environnementaux pourraient faire partie du dispositif dans le cadre de conventions tripartites entre

EPCI, agences de l'eau et agriculteurs, comme c'est le cas en Occitanie.

Mme Vivette Lopez. – (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*) Je viens du Gard, soumis aux caprices du temps, où la prévention des inondations est une obsession collective. Jugez plutôt : depuis le XIII^e siècle, le Gard a connu plus de cinq cents crues !

La nécessité de réduire la vulnérabilité est une évidence.

L'équinoxe d'automne est une période critique, chaque grosse pluie, source d'appréhension. Souvenez-vous de la catastrophe du 3 octobre 1988 à Nîmes, de la déferlante meurtrière des 8 et 9 septembre en 2002... La nécessité de réduire la vulnérabilité est une évidence.

La protection contre les risques naturels relève le plus souvent des habitants, regroupés en associations. Des acteurs locaux ont créé des syndicats départementaux, régionaux et interrégionaux, avec des bassins de rétention. L'aménagement du territoire et l'organisation des zones urbanisées doivent désormais intégrer les besoins liés à la sécurité des personnes et des biens, à la qualité de vie et à l'environnement. La directive Inondations a fixé un cadre ambitieux.

Mme la présidente. – Il faut vraiment conclure ! (*M. Patrick Kanner en appelle à l'indulgence de la présidence.*)

Mme Vivette Lopez. – La compétence Gemapi répond à un besoin de cohérence de l'action publique. À deux mois de la mise en place de la compétence obligatoire, qu'envisage de faire l'État pour finaliser sa structuration ? Et qui finance ?

M. Marc Fesneau, ministre. – Le Gard a payé un lourd tribut aux inondations de manière récurrente, mais il s'est organisé et c'est désormais l'un des départements les plus résilients. Cela prouve qu'il faut faire confiance aux élus locaux, même si l'État doit vous accompagner. C'était l'objectif de l'adoption de l'amendement sénatorial qui créait la compétence Gemapi.

Mme Chantal Deseyne. – (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*) Le 27 janvier prochain, cela fera six ans que le transfert de la compétence Gemapi a été initié. Mais le débat n'est pas clos. Avec la loi dite Fesneau, la loi Ferrand et la loi Engagement et proximité, l'inflation législative montre que les choses ne se passent pas comme les élus le voudraient. Ils ont toutefois assumé leur responsabilité. Reste que le transfert d'une compétence doit être accompagné des moyens financiers nécessaires à son exercice. Or ce n'est pas le cas.

Personne ne souhaite que la taxe Gemapi ou les redevances des agences de l'eau ne deviennent les variables d'ajustement... Souhaitez-vous que les aides

européennes puissent être fléchées vers des programmes stratégiques sur l'eau, comme le propose le rapport d'octobre 2019 de l'IGA et du CGEDD ? La programmation 2021-2027 donnera-t-elle plus de place à la prévention des risques et à la protection de l'environnement ? (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains*)

M. Marc Fesneau, ministre. – Le dispositif initial a été voté par des parlementaires qui connaissaient bien la question. La mise en œuvre de la compétence s'est heurtée à des écueils de gouvernance et de pilotage, pas de financement, car ce dernier était prévu. Les textes qui ont suivi ont été proposés à la demande des élus : ils n'ont fait qu'apporter des simplifications !

Les fonds européens étaient sous la gouvernance des régions dans la dernière période. La prochaine programmation prévoira des mesures agro-environnementales pour la préservation des milieux aquatiques et de la biodiversité, sans doute *via* le deuxième pilier de la PAC.

M. Yves Bouloux. – La compétence Gemapi pose un problème opérationnel. Elle associe deux volets - gestion des milieux aquatiques d'une part, prévention contre les inondations d'autre part. Il est difficile de distinguer ce qui relève de l'un et de l'autre. Différentes solidarités sont associées aux différentes actions, au niveau de l'EPCI, du bassin ou au niveau national.

L'État a imposé aux EPCI cette compétence mais doit assumer sa responsabilité, stratégique, opérationnelle et financière. À fiscalité constante, comment clarifier la compétence sans transférer toute la responsabilité de la politique de l'eau aux collectivités, dont beaucoup risquent de se retrouver dans une situation critique face à la multiplication des événements climatiques extrêmes ? (*Applaudissements sur plusieurs travées du groupe Les Républicains*)

M. Marc Fesneau, ministre. – Ce n'est pas l'État qui a voulu transférer cette compétence aux EPCI, mais le Sénat.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce n'est pas un transfert, elle n'était à personne !

M. Marc Fesneau, ministre. – La loi du 30 décembre 2017 permet aux élus d'organiser la sécabilité des compétences. L'objectif était de répondre à une exigence des élus locaux. Ils ont désormais les outils nécessaires et le dispositif est à l'œuvre.

Mme Maryse Carrère. – Je remercie le ministre pour cet échange, ainsi que les collègues qui se sont exprimés et les élus qui y ont assisté.

Le 21 octobre 2019 paraissait le rapport du CGEDD qui préconise notamment un dialogue renforcé entre l'État et les EPCI sur le transfert de la gestion des digues. Ce débat a dressé un bilan qui devra être prolongé et entrer en résonance lors du projet de loi

Décentralisation, différenciation et déconcentration. Il faut un suivi harmonisé de la Gemapi, avec des évaluations régulières.

La question du ruissellement n'a pas été convenablement traitée par exemple. La mobilisation de la taxe Gemapi pour certaines opérations de lutte contre le ruissellement est une piste. Il faut pérenniser les financements de l'État et veiller aux conséquences de la suppression de la taxe d'habitation.

Des disparités territoriales existent dans la structuration de cette compétence. Un accompagnement accru de l'État est attendu.

L'entière appropriation du dispositif par les EPCI d'outre-mer doit être un chantier de l'État. Les Assises de l'outre-mer de 2018 ont demandé de consolider les ressources en ingénierie et d'animer les réseaux professionnels avec le CNFPT.

Le coût de la restauration des digues domaniales, qui seront transférées en 2024, inquiète les élus. Il y aura un transfert de charges considérable, sans compensation. Le périmètre de l'EPCI apparaît en outre inadapté pour les zones littorales, et les financements insuffisants.

Merci à tous d'avoir enrichi ce débat que nous poursuivrons lors du projet de loi Décentralisation, différenciation et déconcentration. (*Applaudissements sur les travées des groupes RDSE et SOCR ; M. Pierre-Yves Collombat applaudit également.*)

Échec en CMP

Mme la présidente. – La commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 n'est pas parvenue à un texte commun.

Prochaine séance, mercredi 19 novembre 2019, à 15 heures.

La séance est levée à 19 h 30.

Pour la Directrice des Comptes rendus du Sénat,

Jean-Luc Blouet

Chef de publication

Annexes

Ordre du jour du mercredi 20 novembre 2019

Séance publique

À 15 heures

Présidence :

M. Gérard Larcher, président

Secrétaires :

Mme Catherine Deroche - M. Joël Guerriau

1. Questions d'actualité au Gouvernement

De 16 h 30 à 20 h 30

Présidence :

Mme Catherine Troendlé, vice-présidente

M. Philippe Dallier, vice-président

2. Proposition de loi tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des enfants, présentée par Mme Éliane Assassi et plusieurs de ses collègues (*n°134, 2018-2019*)

3. Débat sur le thème : « Pour répondre à l'urgence climatique par le développement ferroviaire : promouvons les auto-trains et les intercités de nuit »