

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ..... 6801

- *Audition sur la refonte du dispositif public d'appui au commerce extérieur, autour de MM. Pedro Novo, directeur exécutif en charge des activités Export de Bpifrance, Pierre Goguet, président de CCI France, Henri Baïssas, directeur général délégué Réseau France de Business France (publié ultérieurement) ..... 6801*
- *Examen du bilan annuel de l'application des lois ..... 6801*
- *Nomination de rapporteurs ..... 6804*

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 6807

- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord-cadre relatif à la coopération en matière de sécurité sanitaire entre le Gouvernement de la République française et la Principauté de Monaco et de l'accord relatif à la coopération en matière de transfusion sanguine entre le Gouvernement de la République française et la Principauté de Monaco - Examen du rapport et du texte de la commission..... 6807*
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Arménie relatif à l'emploi des membres de la famille des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre - Examen du rapport et du texte de la commission..... 6809*
- *Proposition de loi visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis ..... 6811*
- *Questions diverses..... 6811*
- *Loi de programmation militaire – Communication ..... 6812*
- *Situation humanitaire au Moyen Orient et l'action du CICR - Audition de M. Fabrizio Carboni, directeur Moyen Orient du Comité international de la Croix Rouge (sera publiée ultérieurement)..... 6813*
- *Audition de M. Louis Gautier, ancien SGDSN, chargé d'une mission sur la défense de l'Europe (sera publiée ultérieurement) ..... 6813*
- *Situation internationale - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères (sera publiée ultérieurement)..... 6813*

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 6815

- *Projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé – Audition de Mmes Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé et Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ..... 6815*

- *Organisation territoriale de la santé – Communication* ..... 6838
- *Audition de M. Roger Genet, candidat à son renouvellement à la direction générale de l'Agence nationale de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail* ..... 6848
- *Audition de Mme Catherine de Salins, candidate à son renouvellement à la présidence du conseil d'administration de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé* ..... 6858

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION** ..... 6869

- *Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, pour une école de la confiance - Examen des amendements de séance au texte de la commission* ..... 6869
- *Projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 6881
- *Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, pour une école de la confiance - Suite de l'examen des amendements de séance au texte de la commission* ..... 6894
- *Projet de loi pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet - Audition de M. Franck Riester, ministre de la culture (sera publiée ultérieurement)*..... 6912

**COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE** ..... 6913

- *Bilan annuel de l'application des lois - Communication* ..... 6913
- *Audition sur les enjeux environnementaux et territoriaux du développement éolien, autour de MM. Pierre Dumont, co-auteur de l'ouvrage « Éoliennes : chronique d'un naufrage annoncé », Lionel Quillet, premier Vice-président du Département de Charente-Maritime, en charge des questions relatives à l'éolien, Rémi Chabrilat, Directeur production et énergies durables de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et un représentant de France énergie éolienne (publié ultérieurement)*..... 6917

**COMMISSION DES FINANCES**..... 6919

- *Projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés - Examen du rapport et du texte de la commission*..... 6919
- *Nomination d'un rapporteur pour avis* ..... 6936
- *Risque cyber dans les domaines économique et financier - Audition commune de MM. Alain Bouillé, président du CESIN, Christophe Delcamp, directeur-adjoint assurance de dommages et responsabilité de la FFA, Bertrand Peyret, secrétaire général adjoint de l'ACPR, et Guillaume Poupard, directeur général de l'ANSSI*..... 6936

- *Rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'exercice 2018 et sur la certification des comptes de l'État – exercice 2018 - Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes (sera publié ultérieurement)..... 6948*
- *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 - Audition de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics ..... 6948*

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ..... 6961**

- *Projet de loi relatif à l'entrée en fonction des représentants au Parlement européen élus en France aux élections de 2019 - Examen du rapport et du texte de la commission ..... 6961*
- *Mission d'information relative à la sécurité des sapeurs-pompiers - Audition de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) (sera publié ultérieurement) . 6969*
- *Projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen - Examen des amendements au texte de la commission..... 6969*

**COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES ..... 6971**

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française et commission mixte paritaire sur le projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française ..... 6971*
- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative au droit de résiliation sans frais de contrats de complémentaire santé (sera publié ultérieurement)..... 6976*

**MISSION D'INFORMATION « GRATUITÉ DES TRANSPORTS COLLECTIFS : FAUSSE BONNE IDÉE OU RÉVOLUTION ÉCOLOGIQUE ET SOCIALE DES MOBILITÉS ? » ..... 6977**

- *Philosophie de la gratuité des transports publics – Audition de MM. Jean-Louis Sagot-Duvaurox, Maxime Huré et Frédéric Héran..... 6977*
- *Audition de MM. Jacques Rapoport, président, et Grégoire Marlot, co-rapporteur, du groupe d'experts sur le thème de la gratuité des transports publics en Île-de-France..... 6989*

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION « TRANSPORTS AÉRIENS ET AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES » ..... 7001**

- *Réunion constitutive ..... 7001*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 20 MAI ET A VENIR..... 7009**



## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 15 mai 2019

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente –

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

**Audition sur la refonte du dispositif public d'appui au commerce extérieur, autour de MM. Pedro Novo, directeur exécutif en charge des activités Export de Bpifrance, Pierre Goguet, président de CCI France, Henri Baïssas, directeur général délégué Réseau France de Business France (publié ultérieurement)**

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

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

### **Examen du bilan annuel de l'application des lois**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Comme chaque année à cette période, il me revient de vous présenter ce matin le bilan de l'application des lois relevant du champ de compétences de notre commission. Nous adoptons des lois, mais encore faut-il qu'elles soient appliquées et pour cela que toutes les mesures réglementaires attendues soient prises en temps et en heure.

Cet exercice est aussi primordial que délicat : il convient d'analyser quantitativement mais aussi qualitativement les textes réglementaires pris au cours de l'année écoulée. Il s'agit d'apprécier si ces textes répondent aux attentes que nous avons formulées dans les lois que nous avons adoptées.

Le rapport établi cette année porte sur quatorze lois promulguées entre 2010 et le 30 septembre 2018. Concernant la méthodologie, je vous rappelle qu'afin d'apprécier l'objectif d'une parution des textes d'application dans les six mois suivant la promulgation d'une loi, seules les mesures réglementaires publiées jusqu'au 31 mars 2019 entrent dans le champ d'étude de notre bilan et par construction les lois promulguées avant le 30 septembre 2018. La loi « Egalim » et la loi « ELAN », qui ont été promulguées respectivement le 30 octobre et le 23 novembre 2018, ne seront donc prises en compte dans le bilan statistique qu'à partir de l'année prochaine. Mais évidemment, je ne manquerai pas de vous communiquer dès ce matin des premiers éléments sur leur mise en application.

Sur les quatorze lois dont l'application est suivie cette année par la commission des affaires économiques, cinq sont totalement applicables. Les taux d'application des neuf lois partiellement applicables varient de 76 % à 98 % avec une moyenne qui avoisine les 90 %. Pour autant, on ne doit pas automatiquement en déduire une bonne applicabilité de ces lois. Car il y a décret et décret. Parfois un seul manque... et c'est tout un pan de la loi qui n'est pas applicable. Par ailleurs, l'évolution des statistiques réserve des surprises.

La loi ALUR a, par exemple, vu son taux d'application augmenter significativement à la suite de la promulgation de la loi ELAN : en réalité, cette hausse ne reflète pas une mise en œuvre accélérée de la loi, mais une abrogation de certaines de ses dispositions. Dix-sept mesures d'application de la garantie universelle des loyers sont, en effet, devenues sans objet. L'article 154 de la loi ELAN a tout simplement abrogé cette garantie qui, de fait, n'a jamais été appliquée.

Je ne passerai pas en revue l'ensemble des lois sous forme d'inventaire, mais je me limiterai à quelques « focus » sur les plus emblématiques d'entre elles. La seule loi promulguée durant la session 2017-2018 et examinée au fond par notre commission est la loi « Hydrocarbures » du 30 décembre 2017, qui organise l'arrêt progressif, d'ici à 2040, de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures sur le territoire national. La mise en application de la loi apparaît globalement satisfaisante : au 31 mars 2019, les douze textes réglementaires parus – dont dix l'ont été dans les six mois suivant la publication de la loi – ont permis d'atteindre un taux d'application de 76 %.

Il faut en particulier se satisfaire de la mise en œuvre rapide de la réforme du stockage du gaz qui a permis d'assurer la sécurité d'approvisionnement en gaz pour l'hiver 2018-2019 et à laquelle le Sénat a largement contribué. En revanche, aucun des quatre rapports demandés par le législateur avant la fin de l'année 2018 n'a encore été remis.

L'article 12 habilitait le Gouvernement à légiférer par ordonnances, d'ici au 30 décembre 2018, sur trois sujets et notamment l'extension du mécanisme d'interruptibilité à des clients raccordés aux réseaux de distribution et le fait de rendre optionnelle la compensation financière versée aux consommateurs finals interruptibles. Or force est de constater que la seule ordonnance parue sur le fondement de cette habilitation ne comporte pas ces deux derniers points. Le fait que le Gouvernement ne fasse pas usage des habilitations qu'il a pourtant expressément demandées conforte notre commission dans le contrôle très vigilant qu'elle exerce sur l'opportunité du recours aux ordonnances : elle continuera, chaque fois qu'il est possible, à leur préférer une législation directe et, à défaut, à encadrer strictement les délais comme le champ de l'habilitation.

J'en viens à présent à la loi ELAN. Elle n'est donc pas comprise dans nos statistiques cette année. Pour autant, je me dois de vous citer quelques chiffres : le projet de loi déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale comportait soixante-cinq articles. À l'issue de la navette parlementaire, le nombre d'articles a été multiplié par plus de trois pour atteindre 234 articles. Quatre-vingt-quatre renvois à des mesures réglementaires (y compris les ordonnances) auxquels s'ajoutent cinq demandes de rapport ont été recensés.

Quatorze mesures d'application (hors ordonnances) ont été prises à ce jour, dont six non prévues par la loi. Soixante-quinze dispositions sont, en l'état, inapplicables faute de parution des textes d'application. Il ne s'agit pas à ce stade de porter une appréciation sur l'absence des mesures d'application dès lors que le délai de six mois après la publication de la loi, au terme duquel toutes les mesures réglementaires doivent avoir été prises, n'est pas tout à fait échu – il le sera, cela dit, dès le 23 mai prochain...

Le Gouvernement a transmis au Parlement en début d'année un tableau de programmation des mesures d'application de la loi avec un échéancier prévisionnel de mise en application des différentes dispositions. Un double constat s'impose : les délais indiqués dans le tableau de programmation des mesures d'application de la loi ne seront manifestement pas respectés, certaines mesures attendues en mars n'ayant toujours pas été publiées ; le

Gouvernement envisage de prendre au moins vingt-deux mesures d'application non prévues par la loi. Il nous faudra être attentif aux délais d'adoption de ces mesures et veiller à ce qu'ils soient raisonnables afin de ne pas retarder l'application des dispositions législatives concernées.

Aussi, la loi ELAN comprend dix habilitations à légiférer par ordonnances. Notre commission sera particulièrement vigilante en la matière. En effet, l'an dernier, le rapport sur l'application des lois de notre collègue Valérie Létard avait montré que non seulement le recours aux ordonnances ne permettait pas de légiférer plus vite, mais que dans un certain nombre de cas le Gouvernement n'utilisait pas l'habilitation qui lui avait été donnée, voire préférerait finalement légiférer selon la procédure législative ordinaire.

La loi « Égalité et citoyenneté » qui a été promulguée en janvier 2017 offre un exemple intéressant en matière d'usage des ordonnances. L'article 117 habilitait le Gouvernement à légiférer par ordonnances dans un délai de deux ans pour deux sujets : procéder à une nouvelle rédaction du livre IV du code de la construction et de l'habitation relatif aux habitations à loyer modéré afin d'en clarifier la rédaction et le plan ; codifier dans le code de la construction et de l'habitation les dispositions propres à l'allocation de logement familiale et à l'allocation de logement sociale.

Le Gouvernement n'a pas publié dans le délai prescrit la première ordonnance de clarification du code de la construction. Quant à la seconde ordonnance, la loi ELAN a accordé un délai supplémentaire de six mois au Gouvernement pour qu'il puisse finir de rédiger l'ordonnance de codification. L'habilitation à légiférer par ordonnance ne rime donc pas toujours avec rapidité ou efficacité, d'où notre souhait souvent répété d'inscrire autant que possible directement dans la loi des dispositions importantes plutôt que de privilégier un renvoi à une ordonnance.

Même si la loi Egalim n'est pas prise en compte dans notre bilan cette année, je souhaite évoquer le fait que notre commission a très tôt entamé ses travaux de contrôle sur cette loi, en missionnant un groupe de suivi, présidé par notre collègue Daniel Gremillet, afin de suivre à long terme, et non dans un calendrier contraint, les effets de cette loi. Une vigilance particulière sera portée sur le fait que les textes d'application prévus par la loi soient bien pris et que les ordonnances respectent le champ d'habilitation donnée par le Parlement au Gouvernement.

L'idée n'est pas de produire un rapport au bout de quelques mois et de ne plus suivre les effets de la loi, mais bien de mesurer les effets directs et indirects de cette loi sur l'ensemble des acteurs du monde agricole pendant plusieurs années, de les comparer avec les objectifs initiaux du législateur, et, le cas échéant, d'apporter les correctifs nécessaires à la loi.

Je voudrais pour terminer évoquer la résolution renforçant les capacités de contrôle de l'application des lois qui a été adoptée en séance publique le 7 mai dernier, à l'initiative de notre collègue Franck Montaugé et les membres du groupe socialiste et républicain.

Ce texte, qui modifie le Règlement de notre assemblée, confie au rapporteur un « droit de suite » : il lui reviendra en effet de suivre l'application de la loi après sa promulgation et ce jusqu'au renouvellement du Sénat. Notre Règlement mentionnera désormais que les commissions permanentes contribuent à l'élaboration du bilan annuel de

l'application des lois, ce qui consacre dans les textes cet exercice qui a été mis en place par le Sénat dans les années 1970.

J'aimerais effectuer une dernière remarque générale, qui sort quelque peu du champ de ce bilan. Nous entendons régulièrement des réflexions sur le temps parlementaire et sa prétendue lenteur : le délai pour le vote d'une loi serait trop long, alors que même la procédure accélérée est désormais devenue la norme. Mais il faut rappeler, je crois, que pour l'effectivité d'une loi et sa pleine mise en application, il s'écoule là aussi plusieurs mois – voire des années – jusqu'à ce que tous les décrets attendus soient publiés. En outre, l'argument de célérité souvent invoqué pour les habilitations à légiférer à ordonnance n'est guère plus convaincant, nous l'avons encore vu à travers les exemples évoqués ce matin...

En outre, dans le contexte de préparation de la réforme constitutionnelle, parmi les quarante propositions du groupe de travail sur la révision de la Constitution présidé par Gérard Larcher – dont les travaux pourraient constituer une source d'inspiration utile – je souligne deux propositions qui concernent notre sujet : l'inscription dans la Constitution au sein d'un nouvel article 37-2 de l'obligation de prendre les mesures réglementaires d'application des lois, en consacrant le rôle du Parlement dans le contrôle de l'application des lois et l'évaluation de leur mise en œuvre ; la possibilité donnée aux présidents des deux assemblées ainsi qu'à soixante députés ou sénateurs (ce nombre pouvant être ajusté en fonction du nombre de parlementaires) de saisir le juge administratif, en l'espèce le Conseil d'État, en l'absence de publication des mesures réglementaires d'application d'une loi dans un délai raisonnable.

Pour conclure, je ne saurais que trop vous recommander de prendre connaissance du bilan sectoriel détaillé qui procède à une analyse fouillée de l'application de toutes les lois que nous suivons : il sera mis en distribution au début du mois de juin, avant le débat en séance publique qui interviendra le mercredi 12 juin à 8 heures en salle Clemenceau, avant le début des réunions de commission. C'est notre collègue Valérie Létard qui, en tant que présidente de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle, centralise les contributions de toutes les commissions et rédige un rapport global. Je lui souhaite beaucoup de courage pour ce travail très utile et vous remercie de votre attention.

**M. Franck Montaugé.** – Une remarque pour plaider en faveur du maintien du nombre de parlementaires afin d'exercer cette mission de suivi et d'évaluation des politiques publiques en rapport avec les lois que nous votons : je ne suis pas certain qu'il nous sera forcément possible de faire mieux en étant moins nombreux, dans l'hypothèse d'une diminution de 20 à 30 % de notre effectif.

### Nomination de rapporteurs

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous avons à notre ordre du jour deux nominations de rapporteurs. Je vous propose la candidature de M. Daniel Gremillet en tant que rapporteur du projet de loi relatif à l'énergie et au climat. J'indique au passage que je plaide en conférence des Présidents afin d'essayer de trouver un calendrier acceptable pour l'examen de cette loi, qui sera inscrite à l'ordre du jour de la session extraordinaire de juillet. Je souhaite que nous puissions avoir un délai raisonnable entre la transmission du texte par l'Assemblée nationale et son passage en commission, sans pour autant allonger la durée de la

session extraordinaire. Il faudra au besoin reculer la date de la commission mixte paritaire au mois de septembre, comme nous l'avions déjà fait pour le projet de loi « ELAN ».

*M. Daniel Gremillet est désigné rapporteur.*

Sur la proposition visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles, je suis saisie de la candidature de Mme Catherine Procaccia.

*Mme Catherine Procaccia est désignée rapporteur.*

*La réunion est close à 11 h 50.*



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

**Mercredi 15 mai 2019**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 09 h 30.*

**Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord-cadre relatif à la coopération  
en matière de sécurité sanitaire entre le Gouvernement de la République  
française et la Principauté de Monaco et de l'accord relatif à la coopération en  
matière de transfusion sanguine entre le Gouvernement de la République  
française et la Principauté de Monaco - Examen du rapport et du texte de la  
commission**

**M. Gilbert Bouchet, rapporteur.** – Nous examinons ce matin le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord-cadre relatif à la coopération en matière de sécurité sanitaire entre la France et la Principauté de Monaco, et de l'accord franco-monégasque relatif à la coopération en matière de transfusion sanguine.

Les questions sanitaires sont l'un des axes de coopération transfrontalière les plus importants entre nos deux pays, dont les relations s'inscrivent dans la « communauté de destin » consacrée par le traité d'amitié de 2002.

Les échanges existent déjà entre la France et Monaco en matière de sécurité sanitaire. La Principauté a toutefois souhaité officialiser cette coopération à travers un accord-cadre qui permettra, en outre, la prise en compte des besoins de la population monégasque dans les plans d'urgence en cas de crise sanitaire – par exemple en cas de pandémie.

Par ailleurs, la France et Monaco sont membres de l'Organisation mondiale de la santé et, à ce titre, parties au règlement sanitaire international de 2005. Ce règlement est destiné à aider à protéger tous les États de la propagation internationale des maladies et des risques de santé publique, qui est favorisée par l'augmentation croissante des flux internationaux de voyageurs et de marchandises.

Or, à ce jour, la Principauté ne répond toujours pas à ses obligations au regard du règlement. Pour s'y conformer, les autorités monégasques souhaitent bénéficier d'un appui technique de la France afin de développer ses capacités de réponse aux urgences sanitaires internationales, en particulier lorsqu'une alerte sanitaire survient à bord d'un navire. Le règlement sanitaire international impose aux parties de disposer d'un port de secours vers lequel les navires pourraient, le cas échéant, être déroutés. Ne disposant que d'un seul port, la Principauté souhaiterait disposer d'un port d'entrée de secours sur le territoire français, qui pourrait être celui de Marseille.

Le présent accord encadre ainsi les modalités de la coopération transfrontalière destinées à prévenir et traiter les situations d'urgence sanitaire, ce qui permettra à Monaco de répondre à ses obligations internationales. Compte tenu de l'intrication de nos territoires, il est de notre intérêt d'appuyer les autorités monégasques en cas de dépassement de ses

infrastructures sanitaires, et circonscrire, autant que faire se peut, la propagation d'une maladie sur notre territoire.

J'en viens à présent à l'accord relatif à la coopération en matière de transfusion sanguine dont je souhaiterais vous présenter les points saillants.

La coopération entre l'Établissement français du sang (EFS) et la Principauté de Monaco est à l'œuvre depuis 1963 et s'est depuis bien développée. Actuellement, les dons du sang sont prélevés par le centre de transfusion sanguine monégasque et les composants du sang (globules rouges, plaquettes et plasma) sont séparés sur place. Des échantillons sont ensuite transférés à Montpellier, sur un site de l'EFS, pour la réalisation des tests virologiques et bactériologiques nécessaires à la qualification biologique des dons. Les résultats sont ensuite envoyés à Monaco par voie électronique.

Eu égard au faible nombre de dons réalisés à Monaco (environ 1 700 dons par an), l'EFS cède à la Principauté la quantité de produits sanguins labiles lui permettant de couvrir ses besoins. Cela n'entraîne aucune conséquence négative notable pour la partie française, puisqu'il s'agit de quantités très faibles au regard des stocks de l'EFS.

Sa faible taille a rendu le site transfusionnel monégasque fragile, si bien que les autorités de Monaco souhaitent désormais sous-traiter à l'EFS les activités de prélèvement, de préparation du sang et de qualification biologique des dons. La Principauté continuera néanmoins d'organiser des campagnes de collecte de sang sur son territoire ; pour ce faire, le centre hospitalier Princesse Grace de Monaco mettra à disposition de l'EFS le personnel, les locaux et le matériel nécessaires.

À l'avenir, les dons effectués à Monaco seront intégrés sans distinction au circuit français avant leur qualification biologique. À cet égard, le droit monégasque s'est aligné sur le droit français, et continuera de s'adapter au fil des évolutions de notre législation. En effet, les référentiels juridiques applicables sur le territoire monégasque doivent être strictement similaires aux normes françaises.

Enfin, deux autres remarques méritent d'être soulignées :

- premièrement, un décret devra être pris pour permettre l'importation en France de sang ou de ses composants n'ayant pas encore fait l'objet d'une qualification biologique ;

- deuxièmement, la Principauté de Monaco n'est pas reconnue par l'Union européenne comme un État justifiant d'un niveau de protection des données à caractère personnel adéquat. Or, l'EFS partagera sa base de données de donneurs avec le centre de collecte monégasque pour permettre à un donneur français de réaliser un don sur le territoire monégasque, et réciproquement. Le caractère sensible des informations médicales contenues dans cette base de données appellera donc un strict encadrement juridique, à travers des stipulations conventionnelles entre l'EFS et le centre hospitalier Princesse Grace ; il s'agira de clauses contractuelles types, établies par la Commission nationale informatique et libertés (CNIL), qui permettront d'apporter les garanties appropriées.

Pour conclure, ces nouveaux accords répondent au souhait émis par les autorités monégasques d'une coopération efficace entre nos autorités respectives en matière de sécurité sanitaire et de transfusion sanguine, en définissant précisément leur cadre juridique et en simplifiant les démarches administratives et financières.

La France ne supportera aucune charge financière du fait de ces accords, dans la mesure où l'intégralité des coûts engendrés par ces coopérations sera prise en charge par les autorités monégasques compétentes.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi dont le Sénat est saisi en premier. La Principauté de Monaco ratifiera ces deux accords par ordonnance souveraine une fois la procédure parlementaire achevée en France.

L'examen en séance publique au Sénat est prévu le jeudi 23 mai prochain, selon la procédure simplifiée, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, ont souscrit.

**M. Michel Boutant.** – La précision apportée par le rapporteur, relative à la prise en charge de cette coopération, est heureuse !

**M. Gilbert Bouchet, rapporteur.** – Il est en effet très utile de le souligner.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.*

### **Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Arménie relatif à l'emploi des membres de la famille des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Gilbert-Luc Devinaz, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et l'Arménie relatif à l'emploi des membres de la famille des agents des missions officielles.

Cet accord, construit selon un modèle type, s'inscrit dans la stratégie de rénovation du ministère de l'Europe et des affaires étrangères – « Ministère du XXI<sup>e</sup> siècle » – lancée en 2015, dont l'un des piliers repose sur la modernisation du cadre d'expatriation des agents en poste diplomatique et consulaire à l'étranger. Cette nouvelle politique a conduit le Quai d'Orsay à se préoccuper des conditions visant à permettre aux conjoints, de même sexe ou non, mariés ou pacsés, voire des enfants sous certaines conditions, d'exercer une activité professionnelle rémunérée dans l'Etat d'accueil. En dehors des pays de l'Espace économique européen et de la Suisse où prévaut le principe de la libre circulation des travailleurs, le statut diplomatique ou consulaire spécifique de ces derniers, notamment les immunités et privilèges accordés par les conventions de Vienne de 1961 et de 1963, rend compliqué l'accès au marché du travail local. Pour contourner ces obstacles, le Quai d'Orsay s'est lancé dans la conclusion d'un nombre important d'accords de réciprocité permettant aux intéressés d'exercer une activité professionnelle rémunérée tout en conservant les privilèges et immunités octroyés par les conventions de Vienne en dehors du cadre de l'exercice de l'activité professionnelle. Depuis 2015, une douzaine d'accords ont ainsi été conclus et une quinzaine de notes verbales non contraignantes échangées. Ce dispositif, qui globalement profite davantage aux conjoints français qu'à ceux des autres pays venant en France, est susceptible de bénéficier, au total, aux conjoints des 2 000 agents titulaires mariés ainsi qu'aux conjoints des 750 agents issus d'autres administrations (finances, défense, éducation...) présents dans l'ensemble du réseau diplomatique et consulaire français.

Cet accord conclu à l'initiative de la France est analogue aux 11 accords déjà examinés par la commission et conclus respectivement avec la Bolivie, le Chili, l'Equateur, le Pérou, l'Albanie, la Moldavie, la Serbie, le Bénin, le Congo, la République dominicaine et le Nicaragua. Il concerne l'Arménie.

Cet accord a pour objet la délivrance d'autorisations d'exercer une activité salariée dans l'Etat d'accueil aux membres de la famille des agents des missions officielles disposant d'un titre de séjour spécial ou d'une carte diplomatique et ce, sur la base de la réciprocité.

S'il n'est pas fait mention explicitement des conjoints « de même sexe ou de sexe différent » – la législation arménienne ne permet pas le mariage des couples de personnes de même sexe – le ministère des affaires étrangères arménien a indiqué que la notion de conjoint est laissée à l'appréciation de la partie française qui transmet les demandes d'autorisation de séjour pour les membres de famille des agents. Aucune preuve du lien juridique n'est exigée par les autorités arméniennes.

La procédure de demande d'autorisation d'exercer une activité salariée prévoit l'envoi de cette demande, au nom du membre de la famille, par la mission officielle concernée au Protocole du ministère des affaires étrangères de l'Etat d'accueil, accompagnée d'un certain nombre de pièces justificatives. Cette autorisation prend fin avec la perte de qualité de membre de la famille ou avec la fin de la mission de l'agent diplomatique ou consulaire. Le bénéficiaire a l'obligation de se conformer à la législation de l'Etat d'accueil, y compris en matière d'imposition et de sécurité sociale, et doit satisfaire à toutes les exigences requises pour l'occupation de l'emploi en question.

Enfin, les immunités de juridiction civile ou administrative ainsi que l'immunité d'exécution ne s'appliquent pas dans le cadre de l'exercice de l'activité professionnelle rémunérée, à la différence de l'immunité de juridiction pénale qui continue de s'appliquer. L'Etat d'accueil pourra toutefois demander la levée de celle-ci, l'Etat d'envoi pouvant la refuser s'il estime que c'est contraire à ses intérêts.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi. Selon les informations transmises par le Quai d'Orsay, cet accord serait susceptible de concerner 4 de nos ressortissants qui pourraient trouver des débouchés professionnels à l'Université française en Arménie (UFAR), à l'Ecole française Anatole France (EFAF), à l'Alliance française d'Arménie ainsi que dans des organisations internationales et des fondations. La Chambre de Commerce et d'Industrie franco-arménienne (CCIFA) peut également constituer une porte d'entrée efficace vers le réseau des entreprises françaises en Arménie, au nombre desquelles Pernod Ricard, Carrefour, Veolia et Crédit Agricole.

Côté arménien, 11 conjoints sont susceptibles d'occuper un emploi rémunéré en France. Actuellement, avant même l'entrée en vigueur du présent accord, 18 titres de séjour spéciaux ont été délivrés par le service du protocole du ministère de l'Europe et des affaires étrangères à des conjoints d'arméniens en France.

À ce jour, l'Arménie n'a pas fait connaître à la partie française l'accomplissement des formalités requises par son droit pour l'entrée en vigueur de cet accord bilatéral.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 23 mai 2019 selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.*

**Proposition de loi visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis**

La commission a décidé de se saisir pour avis de la proposition de loi n° 454 (2018-2019) visant à préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles et a nommé M. Pascal Allizard rapporteur sur ce texte.

**Questions diverses**

**M. Christian Cambon, président.** – Mes chers collègues, le Gouvernement nous a annoncé le lundi 13 mai qu'il entendait renouveler M Rémy Rioux à la tête de l'AFD.

Comme vous le savez, en application de l'article 13 de la Constitution, notre commission et la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale seront consultées et devront voter sur cette proposition de désignation.

L'audition de M Rioux et le vote devraient avoir lieu la semaine prochaine en commission.

Je charge nos rapporteurs « aide au développement » Jean-Pierre Vial et Marie-Françoise Pérol-Dumont de préparer activement cette audition.

Merci à eux.

À l'initiative de notre collègue Jean-Marie Bockel, la présidente de la commission des affaires économiques Mme Sophie Primas m'a sollicité pour former un groupe de travail conjoint à nos deux commissions pour travailler sur les enjeux spatiaux.

Étaient membres de l'ancien groupe parlementaire de l'espace, et sont donc d'emblée membres de ce nouveau groupe de travail nos collègues : Jean-Marie Bockel, Joëlle Garriaud-Maylam et Hélène Conway-Mouret. Un appel à candidature sera lancé auprès des groupes pour désigner des membres de notre commission dans ce groupe pour permettre le respect de la représentation proportionnelle.

Je signale que nous entendons en audition le 22 mai prochain les présidents d'Arianespace et du CNES, conjointement avec la commission des affaires économiques.

Comme vous le savez, la commission se rend à Cherbourg le 23 mai pour visiter le chantier du sous-marin Barracuda. Je remercie les 16 sénateurs qui se sont inscrits.

Par ailleurs, la commission se rendra au salon du Bourget le mercredi 19 juin au matin : un formulaire d'inscription va vous être envoyé.

Enfin, les Universités d'été de la défense auront lieu les 12 et 13 septembre prochains à Bourges et sur la base aérienne d'Avord, sur le thème des mutations de la guerre. C'est auprès de la société CEIS, organisatrice, qu'il vous revient de vous inscrire. Les sénateurs de la commission qui ont publié des rapports sur les sujets « défense » vont être sollicités pour participer aux différents ateliers de travail.

## **Loi de programmation militaire – Communication**

**M. Christian Cambon, président.** – Mes chers collègues, comme vous le savez, la commission s'est engagée à suivre de très près l'exécution de la loi de programmation militaire.

Je voulais donc vous signaler que chacun d'entre vous avait reçu le 15 avril dernier, sur sa messagerie électronique, à ma demande, et conformément à un amendement parlementaire à la LPM, un rapport d'exécution avec le détail des livraisons, travaux et recrutements, effectués en application de la LPM.

Nous aurons l'occasion d'en reparler puisque la loi prévoit un rendez-vous avec le ministre sur ce sujet, avant le 30 juin. Mais d'ores et déjà, comme c'est un document assez technique, je voulais vous en faire une très brève synthèse, rapidement, sur 3 points : matériels, recrutements, infrastructures.

Pour les matériels, ce bilan révèle un retard significatif concernant l'état d'avancement de l'emblématique programme SCORPION, fer de lance de la modernisation des forces terrestres. Les trois véhicules blindés Griffon dont la livraison était prévue en 2018 ne sont toujours pas livrés, et surtout, aucun des 89 Griffon prévus pour 2019 ne sera livré d'ici au 30 juin 2019. Livrer 92 Griffon en seulement 6 mois, ce sera très serré. J'ai d'ores et déjà pris des contacts avec les entreprises concernées, en particulier Thalès et Nexter, pour faire le point sur le dossier. Il apparaît qu'il est à ce stade toujours possible de rattraper, avec de premières livraisons prévues dès le 1er juillet. Naturellement, je resterai vigilant et je compte bien mettre à profit le rendez-vous avec la Ministre que j'évoquais il y a quelques instants, pour obtenir des assurances sur ce dossier.

Pour les recrutements, le rapport met en évidence un déficit de recrutements de 583 emplois depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, lié à des difficultés de recrutement et de fidélisation. Ces difficultés ne sont pas nouvelles, nous les évoquons régulièrement, mais ce phénomène préoccupant témoigne d'un problème d'attractivité de nos armées dans un environnement de plus en plus concurrentiel avec le secteur privé. Toutes les catégories sont concernées : il manque 100 recrutements d'officiers, pour cause de départs (démissions, retraite, détachements) non compensés par des recrutements ; il manque 300 sous-officiers, dont 2/3 dans l'armée de l'air et 1/3 dans la marine, du fait de départs en retraite à liquidation immédiate ou de dénonciations de contrats ; il manque 150 militaires du rang.

Mécaniquement, cela se traduit par une sous-consommation des crédits de rémunération, de 214 millions d'euros. Ces crédits de rémunération non consommés servent à financer le surcoût OPEX et MISSINT. C'est exactement la même logique que celle que nous avons dénoncée fin 2018 : des crédits de personnel servent à financer les opérations, faute d'arriver à recruter. La capacité du ministère à remonter en puissance est ainsi mise en cause, et c'est une discussion qu'il faudra avoir avec la ministre : des changements organisationnels seront sans doute nécessaires.

Pour les infrastructures, le rapport détaille les avancées d'une quinzaine de programmes d'infrastructures dont le montant est supérieur à 15 millions d'euros.

Il s'agit notamment des infrastructures d'accueil des grands programmes d'armement : SNA Barracuda, FREMM, MRTT, Rafale et Scorpion. Les engagements pris entraîneront des pics de paiement au cours des années 2020-2022.

La question de la soutenabilité de cette trajectoire, en termes de moyens financiers et humains, se pose. Le ministère nous assure que le service des infrastructures (SID) a atteint sa cible d'engagements en 2018. C'est une question sur laquelle nous devrions rester vigilants. Je rappelle que le SID a été bâti depuis 2005 dans la perspective d'un milliard d'euros de dépenses immobilières annuelles, alors que la LPM fixe un objectif de plus de 2 milliards d'euros par an. Le doute subsiste sur sa capacité à absorber ce flux d'affaires nouveau, sans que nous puissions encore en juger à ce stade.

Je n'ouvre pas le débat mais je vous confirme que nous restons en alerte et que je demanderai à la ministre que les rapporteurs défense et moi-même puissions évoquer avec elle ces questions d'ici au 30 juin.

**Situation humanitaire au Moyen Orient et l'action du CICR - Audition de M. Fabrizio Carboni, directeur Moyen Orient du Comité international de la Croix Rouge (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

**Audition de M. Louis Gautier, ancien SGDSN, chargé d'une mission sur la défense de l'Europe (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

*La réunion est close à 12 h 55.*

*La réunion est ouverte à 17 heures*

**Situation internationale - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 18 h 55.*



## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 14 mai 2019

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 40.*

### **Projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé – Audition de Mmes Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé et Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation**

**M. Alain Milon, président, rapporteur.** – Nous entendons cet après-midi Mmes Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé, et Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé.

Nous accueillons également l'un des deux rapporteurs pour avis sur ce texte, Jean-François Longeot, pour la commission du développement durable, notre collègue Laurent Laffon de la commission de la culture étant retenu en séance publique par le texte sur l'école.

Comme les précédents textes relatifs à la santé, qu'il s'agisse de la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (loi HPST), ou plus récemment de la loi de modernisation de notre système de santé, ce projet de loi suscite beaucoup d'attentes de la part de l'ensemble des acteurs du système de santé.

De la part des patients, cette attente est sans doute encore plus forte que pour les textes précédents, tant les questions de santé participent au sentiment d'abandon ressenti dans certains territoires ou par une partie de la population.

Comme pour l'école, il y a un besoin fortement exprimé de plus d'efficacité, de plus d'équité et de plus de transparence. Si ce constat est partagé, les avis divergent sur la façon d'y répondre. Or, sur ces réponses, le texte reste ouvert.

Sur la réforme des études de santé, ce sont les décrets qui donneront véritablement le ton de la réforme au-delà de la seule annonce de la suppression du *numerus clausus* qui fera sans doute bien des déçus. Sur l'organisation du système de soins, ce seront les ordonnances.

Aussi, mesdames les ministres, pour donner corps à ce que sera cette nouvelle réforme, il vous faut préciser ce qu'en sera le contenu, au-delà du texte aujourd'hui soumis à notre examen.

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** – Le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé s'inscrit dans le cadre d'une réforme plus globale visant à restructurer notre système de santé. Je mesure évidemment les attentes, qui sont nombreuses. La stratégie globale que nous proposons doit transformer les modes d'organisation, les modes de financement, la formation et les conditions d'exercice des

professionnels, afin de garantir et d'améliorer l'accès à des soins de qualité pour tous et dans tous les territoires.

S'il demeure, par bien des aspects, synonyme d'excellence, notre système de santé est confronté à des défis structurels qui nécessitent une évolution profonde. J'entends les patients qui font mention de délais d'attente pour obtenir un rendez-vous, de difficultés d'accès à un médecin traitant ou même aux soins dans certains territoires.

J'entends également les professionnels de santé qui font état de la lourdeur des charges administratives, de la multiplication, parfois non pertinente, de certains actes, du manque de temps dédié à la personne malade, de la faiblesse des évolutions professionnelles ou du manque de reconnaissance de leur implication dans leurs évaluations.

Enfin, j'ai pu constater que notre organisation et nos modes de financement ne valorisent ni la pertinence et la qualité des pratiques ni la coopération entre les acteurs de santé. Nous sommes face à un système de soins trop cloisonné entre ville, hôpital et médico-social, entre public et privé. Nous sommes face à un système qui ne permet pas la fluidité des parcours, la coordination entre professionnels, la qualité et la prévention. Notre stratégie s'articule donc en trois axes : offrir une meilleure qualité des prises en charge en plaçant l'utilisateur au cœur du dispositif, permettre une offre mieux structurée pour renforcer l'accès aux soins par un maillage territorial de proximité et repenser les métiers, les modes d'exercice, les pratiques professionnelles pour être en phase avec les besoins de santé de nos concitoyens et avec les attentes des professionnels.

Néanmoins, je le redis, notre action ne se réduit pas à ce seul projet de loi. Celui-ci sera complété d'une réforme profonde du mode de financement s'appuyant sur le rapport de la mission de Jean-Marc Aubert, qui est le directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques de mon ministère. D'autres leviers réglementaires, conventionnels ou financiers, mais aussi d'animation territoriale et d'appui aux acteurs, viendront prolonger la loi, comme la mise en place de 400 postes de médecins généralistes salariés dans les territoires les plus en difficulté.

Nous déployons, en parallèle de la loi, les assistants médicaux, qui devraient permettre de dégager rapidement du temps médical pour que les médecins puissent soigner un plus grand nombre de patients et mieux les accompagner.

En matière d'organisation, je pense aussi au développement des communautés professionnelles territoriales de santé, qui permettront une meilleure coordination de tous les professionnels de santé sur un territoire pour améliorer l'accès aux soins de la population.

Avant de m'exprimer sur le contenu du projet de loi, je voudrais également dire quelques mots des ordonnances dont je sais qu'elles peuvent susciter quelques interrogations, voire de l'agacement. En raison du calendrier, un certain nombre de modifications législatives prennent la forme d'habilitation à légiférer par voie d'ordonnances. Ces ordonnances doivent permettre de construire, avec l'ensemble des acteurs, un modèle robuste et durable. C'est donc un choix assumé par le Gouvernement, qui veut disposer de temps pour la concertation et mener une réforme dont notre système a fondamentalement besoin.

Comme je m'y étais engagée, l'avancée de ces concertations permet au Gouvernement de soumettre à l'examen de votre commission un amendement transcrivant dans le projet de loi les missions des hôpitaux de proximité. Ce thème devait initialement être

défini par des ordonnances. Nous avons également inscrit dans le projet de loi le point relatif à l'Agence régionale de santé de Mayotte, qui devait également relever d'une ordonnance.

Je tiendrai un autre engagement, celui d'associer étroitement les parlementaires. J'ai exprimé, en effet, le souhait de présenter devant les commissions des affaires sociales du Sénat et de l'Assemblée nationale chacune des ordonnances avant la discussion du projet de loi de ratification. De même, nous réaliserons une étude d'impact pour que les parlementaires puissent être éclairés sur les conséquences des mesures retenues.

Le projet de loi initial comprenait 23 articles ; il a été complété par le travail parlementaire. Je concentrerai mes propos sur certaines dispositions. Le titre II devra structurer les collectifs de soins de proximité dans les territoires ; y figurent les projets territoriaux de santé, qui doivent aider à mettre en cohérence toutes les initiatives de l'ensemble des acteurs du territoire, les élus et les usagers.

Ces projets territoriaux formalisent notre volonté de décloisonnement qui est l'essence même de la stratégie Ma santé 2022. Le statut des hôpitaux de proximité sera revisité pour être mieux adapté aux soins du quotidien, afin qu'ils soient davantage ouverts sur la ville et le médico-social. Leurs missions ont pu être inscrites dans la loi qui vous est présentée et sont donc discutées au Parlement, tandis que les modalités de financement seront définies par les prochains projets de loi de financement de la sécurité sociale. L'ordonnance ne traitera donc que de la gouvernance.

Le projet de loi et la stratégie d'ensemble visent par ailleurs à soutenir une offre hospitalière de proximité, qui constitue un pilier de l'offre de soins de premier recours dans les territoires. À ce titre, un amendement du Gouvernement a ouvert la possibilité, sur autorisation expresse du directeur général de l'agence régionale de santé (ARS), que des hôpitaux de proximité pratiquent certains actes opératoires ciblés, dont la liste serait validée par la Haute Autorité de santé (HAS). Il pourrait notamment s'agir d'interventions n'imposant pas nécessairement le recours à une anesthésie générale ou loco-régionale, comme la chirurgie de la cataracte, l'IVG instrumentale ou le traitement de certaines lésions du col de l'utérus. Par ailleurs, en cohérence avec ces enjeux, nous souhaitons conduire la réforme des autorisations des activités pour qu'elles puissent accompagner la gradation des soins, qui est, de fait, inscrite dans la loi, dans une recherche de qualité, de sécurité et de pertinence des prises en charge.

Un chapitre sera consacré à l'acte 2 des groupements hospitaliers de territoire. Le projet médical doit désormais être le centre de gravité de ces groupements.

Je veux évoquer un sujet qui a fait débat et qui suscite légitimement de l'émotion : les certificats de décès. Nous sommes conscients que la situation actuelle n'est pas satisfaisante, même si des efforts, notamment financiers, ont été faits en direction des médecins libéraux. Le Gouvernement a donné un avis favorable à un amendement visant à faire établir ces certificats par des internes et par des médecins retraités. La discussion ne semble toutefois pas close.

Dernier pivot du projet de loi, l'innovation et le numérique : l'ambition est de donner à la France les moyens d'être en pointe sur ces sujets avec la création du *health data hub* et de l'espace numérique en santé, que les députés ont souhaité rendre automatique, sauf opposition du titulaire ou de son représentant légal, dès l'attribution d'un numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques, pour

tous ceux qui naîtront à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022. La dématérialisation des pratiques passera aussi par le renforcement des activités de télésanté. Le télésoin sera créé, pendant que la télémedecine pour les paramédicaux et les pharmaciens, qui permettra la réalisation de certains actes à distance par voie dématérialisée, sera possible, en orthophonie par exemple. La gestion des ressources humaines médicales sera mutualisée et la gouvernance médicale sera adaptée et renforcée en conséquence dans les établissements de santé.

Un nouvel article du projet de loi, introduit à l'Assemblée nationale, offre la possibilité aux professionnels paramédicaux de la filière de la rééducation de cumuler une activité mixte, c'est-à-dire libérale en ville, avec une activité publique à l'hôpital, de façon à rendre ces carrières plus attractives.

Plus largement, l'examen à l'Assemblée nationale a conduit à modifier le périmètre de compétence de certaines professions de santé : je pense en particulier à la délivrance par les pharmaciens de médicaments sous prescription médicale obligatoire ou à la possibilité donnée aux infirmiers d'adapter des prescriptions ou de prescrire certains produits en vente libre.

Une proposition de la mission d'information sur les pénuries de médicaments et de vaccins a également été traduite dans la loi, puisque le texte prévoit désormais la substitution par le pharmacien d'officine d'un médicament d'intérêt thérapeutique majeur en cas de rupture d'approvisionnement.

Enfin, et il s'agit d'un objectif transverse à toutes les politiques publiques, diverses mesures de simplification, d'harmonisation et de sécurisation juridique sont regroupées dans les titres 4 et 5 du projet de loi.

J'aimerais conclure sur la place des élus, notamment locaux. La politique que nous conduisons dans le champ de la santé ne peut se faire sans nouer une relation de confiance durable avec les élus. Aussi, le projet de loi a été amendé pour prévoir la reconnaissance de la promotion de la santé comme compétence partagée des collectivités territoriales avec l'État. Il prévoit également l'association des collectivités territoriales à la mise en œuvre de la politique de santé ; la présence de parlementaires au conseil territorial de santé ; une présentation aux élus par le directeur général de l'ARS de la mise en œuvre de la politique de santé sur le territoire ou le département, notamment en matière d'accès aux soins et d'évolution de l'offre en santé ; enfin, la participation de parlementaires au conseil de surveillance des agences régionales de santé.

Pour construire le système de santé de demain, nous misons sur des initiatives des territoires, le décloisonnement et les coopérations. Il n'y aura pas de décision imposée d'en haut.

**Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.** – La question de la formation, tout particulièrement celle des futurs médecins, est aussi au cœur de ce projet de loi. Depuis trop longtemps, nous nous désolons de voir chaque année plus de 7 étudiants sur 10 inscrits en première année commune aux études de santé (PACES) échouer en raison du *numerus clausus* et nous regrettons collectivement le caractère univoque des études de médecine.

L'objectif du titre I<sup>er</sup> est donc de transformer notre système de santé, avec une évolution radicale de la manière dont nous envisageons la formation des soignants,

notamment des médecins. Cette question fait l'objet des articles 1<sup>er</sup> et 2 du projet de loi. Il s'agit de diversifier les profils des futurs médecins, d'offrir une pluralité de voies d'accès à l'étude de la médecine, de casser les logiques tubulaires qui contribuent à rigidifier notre système de soins, et de faire en sorte que les étudiants en santé se sentent plus à l'aise dans leurs études – d'abord parce que nous le leur devons, mais aussi parce que nous le devons à leurs futurs patients qu'ils ne soigneront bien que si eux-mêmes vont bien.

L'ensemble de ces questions ne pourra pas être exclusivement traité par la loi. Une large concertation se poursuit, notamment autour du nouveau parcours des études en santé, mais notre engagement est de dessiner avec vous le cadre législatif qui permettra aux acteurs universitaires, aux étudiants, à tous les acteurs du système de santé qui concourent à la formation, de faire vivre des cursus plus ouverts et plus diversifiés.

L'article 1<sup>er</sup> porte sur la transformation de l'accès aux études de médecine. Pendant très longtemps et souvent à juste titre, le débat s'est focalisé sur la question du nombre de médecins formés, au-delà du gâchis de ce système de la Paces qui a contribué, par sa rigidité, à l'émergence d'iniquités territoriales parfois profondes. Les antennes Paces, créées ces dernières années, ainsi que les expérimentations ont montré qu'il était possible de rétablir un minimum de cohésion territoriale, même si évidemment ces expérimentations étaient trop peu nombreuses pour répondre aux besoins de notre système de soins dans les prochaines années. Si le seul enjeu de l'article 1<sup>er</sup> était d'augmenter le nombre de médecins à former, un simple relèvement du *numerus clausus* aurait été suffisant. Mais, avec cet article, il s'agit d'aller au-delà de l'augmentation du nombre de futurs professionnels formés. Nous en attendons une réelle diversification des profils des étudiants, au travers notamment de la prise en compte effective des différents parcours pour enrichir la formation des médecins, avec des apports venus aussi bien des sciences « dures » que des sciences sociales.

Nous savons que la demande de soins évoluera fortement dans les prochaines années. Certains patients auront besoin de professionnels maniant des compétences techniques nouvelles liées, par exemple, à l'intelligence artificielle ; de nombreux professionnels devront se coordonner pour une approche globale, biologique, psychologique et sociale, autour d'un patient ayant des difficultés multiples, mais souhaitant néanmoins vivre dans son environnement et rester acteur de sa santé. Les biotechnologies continueront à se développer. Les terrains d'exercice de la médecine et les pratiques vont probablement être profondément modifiés. Les études de médecine, de pharmacie, d'odontologie et de maïeutique doivent intégrer ces différentes demandes.

Concrètement, cela signifie que, dans chaque université, plusieurs voies permettront de candidater pour les filières de santé. Ces différentes voies pourront être constituées d'enseignements majoritairement axés sur la santé mais permettant néanmoins de poursuivre dans d'autres cursus, ou bien d'enseignements centrés sur d'autres disciplines mais comprenant des enseignements en santé. La nouveauté, c'est que l'ensemble de cet accès pourra être proposé dans des universités qui ont bien sûr des facultés de santé, mais aussi dans d'autres qui n'en ont pas et qui sont fréquemment dans des zones sous-denses en médecins.

Le système demeurera sélectif, ce qui est essentiel pour garantir la qualité des médecins qui seront formés, mais ces viviers diversifiés et la possibilité de faire une partie de sa formation de troisième cycle au plus proche des territoires permettront aussi de répondre à cette question de désertification médicale.

Notre ambition est de concilier exigence, bienveillance et ouverture. Aujourd'hui, les études de médecine sont souvent un parcours d'obstacles qui ne convient qu'à un « type » d'intelligence : l'étudiant sélectionné sur des QCM en Paces qui accède à telle ou telle spécialité en fonction de sa capacité à mémoriser une grande quantité d'informations et à cocher des cases. Les qualités de synthèse, la décision en situation d'incertitude, ou plus simplement la capacité à conduire un entretien ou un examen clinique sont finalement peu évaluées, et ne comptent pas pour les étudiants, pas plus que le fait de s'être impliqué dans un travail de recherche ou d'avoir eu une expérience internationale.

Les étudiants et les jeunes médecins ne veulent plus de ce modèle dans lequel le bachotage intensif leur fait parfois perdre le sens même de ce qui les avait conduits à s'engager dans cette voie. Avec l'article 2, nous vous proposons de mettre fin à cette situation en diversifiant les critères d'évaluation des étudiants et en construisant des parcours multiples en perspective de l'internat de troisième cycle. Les débats en séance à l'Assemblée nationale ont permis d'intégrer deux voies complémentaires, sur l'initiative de Stéphanie Rist.

Le Gouvernement souhaite ouvrir à l'article 1<sup>er</sup> une fenêtre d'expérimentation pour rapprocher les formations paramédicales de la formation médicale universitaire classique, en proposant aux établissements qui le souhaiteront des formats de cours communs et des parcours plus transversaux qui permettront d'aller ensuite vers une spécialisation progressive dans un métier de la santé et la création d'une réelle culture commune.

Cette diversification des parcours et des formats pédagogiques va de pair avec les dispositions des articles 2 *bis* et 2 *ter*. L'article 2 *bis* permettra de réviser globalement notre définition des études de médecine pour mieux y associer les patients mais également d'engager une diversification réelle des terrains de stage dans tous les territoires, et notamment dans les zones sous-denses. Le Gouvernement mettra à jour toutes les dispositions réglementaires à cette fin, sous le contrôle du Parlement, qui y sera naturellement associé.

L'objectif de cette diversification de terrains de stage est de permettre à tous les étudiants de profiter d'une formation de qualité, et ce sur l'ensemble des territoires. C'est aussi évidemment un enjeu de cohésion territoriale.

Je voudrais aussi évoquer la principale question : en quoi cette réforme permettra-t-elle de régler le problème des zones dans lesquelles il manque des professionnels de santé ? Nous devons aborder cette question sous l'angle de la formation. Il faut de 9 à 15 ans pour former un médecin, et les difficultés actuelles sont le résultat de décisions prises dans les années 1990 et 2000. Il faudra du temps pour corriger cela : on ne peut pas décider que, dès demain, le nombre de médecins diplômés augmentera miraculeusement.

Mais nous pouvons en revanche améliorer tout de suite l'accès aux soins par un ensemble de mesures, notamment celles présentées par Agnès Buzyn : des formations nouvelles, comme celle d'infirmier en pratique avancée, ouverte dès la rentrée 2018, qui permettent des organisations différentes en libérant du temps médical disponible et en assurant différemment et mieux la prise en charge des maladies chroniques.

La formation des médecins est un vecteur d'évolutions structurelles de long terme de notre système de santé. C'est pourquoi elle est abordée dans ses articles 1<sup>er</sup> et 2. La transformation à la fois de l'accès au premier cycle et de l'accès à l'internat ne permettra pas, à elle seule, de résoudre toutes les difficultés accumulées ces dernières décennies, mais

constitue néanmoins la condition nécessaire pour nous projeter dans l'avenir et construire un système adapté à nos besoins.

**M. Alain Milon, rapporteur.** – Madame Vidal, la mise en œuvre de l'article premier va nécessiter un renforcement considérable des moyens des universités, notamment pour les examens oraux, l'accompagnement vers la réorientation et l'augmentation potentielle du nombre d'étudiants. À combien estimez-vous ces besoins ? Quelles mesures prévoyez-vous pour l'application de la réforme en 2020 ?

Madame Buzyn, la gouvernance éclatée de notre système de santé est-elle adaptée aux enjeux de sa transformation, notamment selon la logique de décloisonnement que vous entendez promouvoir ? Quelles sont vos réflexions sur ces questions au niveau national, régional et local ?

La présentation qui a été faite de l'article premier me semble en partie trompeuse : l'accent mis sur la suppression du *numerus clausus* a pu laisser croire à la population que de très nombreux médecins seraient formés dès demain ; or le mécanisme restera sélectif et les capacités de formation ne sont pas extensibles. Comment les futurs étudiants seront-ils informés de la nouvelle logique pour ne pas faire trop de déçus ? Le *numerus clausus* a déjà été fortement desserré au cours des dernières années : comment souhaitez-vous voir évoluer le nombre de médecins formés au cours des dix prochaines années ?

Par quelle stratégie pensez-vous passer de 243 établissements labellisés « hôpital de proximité » à 500 ou 600 d'ici trois ans, suivant l'objectif affiché par le plan « Ma santé 2022 » ? Quels seront les moyens dédiés pour garantir l'attractivité de ces établissements, et au-delà de la participation à la gouvernance des hôpitaux de proximité, comment entendez-vous assurer la nécessaire articulation avec les soins de ville, eux-mêmes en voie de restructuration ? Comment la singularité de cette organisation et de cette gouvernance sera-t-elle préservée dans les cadres des GHT, dans lesquels ils seront intégrés selon l'article 10 ?

**M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, travaille depuis de nombreuses années sur la problématique des inégalités territoriales dans l'accès aux soins. En ma qualité de coprésident du groupe de travail « déserts médicaux » de notre commission et dans le prolongement du rapport qui m'avait été confié en 2016, j'ai été désigné rapporteur pour avis sur ce projet de loi.

Madame Buzyn, vous indiquez prendre le problème des déserts médicaux à bras-le-corps ; comment améliorerez-vous la répartition territoriale des futurs diplômés, en particulier dans les zones sous-denses, alors que nous assistons à une crise des vocations pour les territoires ruraux et que nous manquons de maîtres de stage ? La suppression du *numerus clausus* n'y changera rien. Les pratiques avancées me semblent aller dans le bon sens pour augmenter le temps médical disponible à court terme sur l'ensemble du territoire. Mais trois ans après le vote de la loi Santé de 2016, seul un décret, en 2018, a permis de décliner ce régime pour les infirmiers. Quand seront pris les décrets pour les autres professions paramédicales ?

Les dispositifs d'incitation à l'installation des médecins sont nombreux, dispersés entre l'État, la Sécurité sociale, les collectivités territoriales, et des doutes sont régulièrement

émis sur leur efficacité et leur efficience – par exemple dans les rapports de la Cour des comptes de 2014, 2015 et 2017. Avez-vous prévu de les évaluer et d'en faire un bilan exhaustif ?

**Mme Frédérique Vidal, ministre.** – Bien sûr, il y aura besoin de moyens supplémentaires, nous en sommes totalement conscients, des moyens très importants mais de façon transitoire, puisque les 70 % d'étudiants inscrits en première année commune aux études de santé (PACES) qui échouent au concours restent ensuite au sein des universités, en sciences, mais aussi en droit. Concernant la modification des épreuves, la concertation est encore en cours avec les facultés de médecine ; il y aura probablement une première liste d'admissibilité, pour éviter de faire passer plus de 50 000 étudiants à l'oral.

Les facultés de médecine auront moins besoin de moyens récurrents que de moyens transitoires – nous avons vu ce qui s'était passé dans les expérimentations – mais bien sûr, on ne peut pas demander aux établissements de faire ces transformations sans moyens. Il s'agit bien de supprimer le *numerus clausus*, puisque nous avons demandé aux établissements de définir, en lien avec les ARS, la réalité de leurs capacités d'accueil. L'objectif est bien de les aider à monter en puissance, y compris en termes d'encadrement, de manière à ce que leurs capacités d'accueil augmentent – logique totalement différente de la logique actuelle, selon laquelle un *numerus clausus* est déterminé à l'unité près.

Concernant la répartition territoriale, nous sommes partis du constat que, si vous voulez faire des études de médecine, vous êtes obligé de quitter l'endroit que vous habitez et de rejoindre une ville dotée d'une faculté de médecine et d'un CHU où vous passerez entre 9 et 15 ans. Or à partir du moment où un étudiant a quitté sa région plus de 5 ans, la probabilité qu'il y revienne chute de manière dramatique, parce qu'il y a fait sa vie sociale, personnelle et amicale. L'idée des articles 1<sup>er</sup> et 2 est de faire en sorte que l'on puisse démarrer ses études dans son université de proximité, suivre le cœur de sa formation médicale dans un CHU, et ensuite, par la diversification des possibilités de stages, retourner dans son territoire.

Nous avons commencé les formations en pratiques avancées par les infirmiers par pragmatisme : elle seule était prête dès la rentrée 2018. L'objectif, c'est qu'elles ouvrent à la rentrée 2019 dans d'autres professions de santé, lesquelles devront toutes – si l'on me permet ces mots barbares – être « LMDisées » ou « universitarisées ». L'objectif, c'est de faire en sorte que ce soit de vraies équipes professionnelles qui prennent en charge les malades. Avec Agnès Buzyn, nous mettons ainsi en place les services sanitaires, c'est-à-dire des équipes de jeunes étudiants dans différentes formations de santé qui sont formés, et qui ensuite s'associent pour aller faire de la prévention, essentiellement auprès des collégiens.

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Monsieur Milon, vous parlez d'un éclatement de la gouvernance. Or nous n'avons pas touché aux grands équilibres entre État et assurance maladie, par exemple. Nous travaillons, non sur les financeurs, mais sur les acteurs de terrain, à travers la différenciation territoriale, et pour cela, nous augmentons les budgets des ARS alloués aux fonds d'intervention régional, pour qu'elles soient mieux en mesure d'accompagner des initiatives de terrain. L'objectif de la loi, c'est vraiment la territorialisation et donc une plus grande régionalisation au sens large de la gouvernance. C'est la raison pour laquelle nous avons placé énormément d'élus locaux au sein des conseils de surveillance des ARS, au sein des conseils territoriaux de santé pour l'évaluation des projets territoriaux de santé.

Concernant les hôpitaux de proximité, le Haut-Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM) a effectivement estimé que 500 à 600 hôpitaux pouvaient correspondre à la définition qu'il avait donnée. Aujourd'hui, ils sont 243 à être labellisés ainsi, mais cela avait été conçu à l'origine comme une protection pour des hôpitaux à l'activité faible ayant du mal à résister dans le cadre de la tarification à l'activité (T2A). Nous voulons donner une nouvelle vitalité à ces hôpitaux où les médecins de ville pourraient intervenir. Nous pensons aussi à des consultations avancées de spécialistes d'hôpitaux qui portent le groupement hospitalier de territoire (GHT), y compris des chirurgiens, de façon à ce que ce ne soit pas au patient de se déplacer mais bien aux médecins d'apporter une expertise en proximité. Tout cela fonctionne très bien là où cela existe. Tous ces hôpitaux de proximité disposeraient d'un plateau d'imagerie et de biologie, quitte à ce qu'il soit partagé avec les libéraux présents sur le territoire. Nous souhaitons un véritable décloisonnement entre ville et hôpital.

Mais nous ne souhaitons pas détacher pour autant les hôpitaux de proximité du GHT. Si je veux assurer la gradation des soins, que les patients hospitalisés dans ces hôpitaux de proximité accèdent à des plateaux techniques ou à des consultations de spécialistes, il faut impérativement que cet hôpital de proximité travaille au sein d'un GHT avec des filières de prise en charge qui soient bien identifiées. Nous avons prévu de déterminer leur gouvernance dans une ordonnance, car elle n'est pas calée. Nous voulons qu'elle inclue la médecine de ville et les élus locaux, mais qu'elle soit intégrée dans les GHT.

Monsieur Longeot, en réalité, nous n'avons jamais eu autant de médecins, mais le temps imparti à l'activité professionnelle par rapport au temps personnel ayant plutôt diminué avec le temps, le temps médical disponible a lui aussi diminué, alors que les patients sont de plus en plus âgés et ont des pathologies chroniques. Nous avons dans la loi, mais aussi en dehors de la loi, beaucoup de mesures qui visent à renforcer l'attractivité, laquelle ne passe pas uniquement par des mesures financières. Or ce sont presque exclusivement de telles mesures qui ont été mises en œuvre ces dernières années, et elles ne sont pas suffisantes. Elles sont difficilement compréhensibles, trop nombreuses, et nous avons d'ailleurs demandé au docteur Sophie Augros, déléguée à l'accès aux soins avec Mme la sénatrice Doineau, de faire un état des lieux de ces mesures.

Au-delà de ça, nous misons sur la qualité de vie au travail. Ce que veulent les jeunes médecins aujourd'hui, ça n'est pas tant gagner de l'argent qu'avoir un exercice professionnel diversifié en coopération avec d'autres professionnels – c'est une chose qu'on ne ressentait pas dans la génération précédente. Il n'y a plus que 5 % des médecins sortant aujourd'hui de l'université ou de l'internat qui souhaitent s'installer en exercice libéral isolé. Nous essayons donc de pousser à la coopération soit dans des maisons de santé ou centres de santé, soit au sein de réseaux ou pôles de santé, soit dans le cadre des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS), réseaux où les professionnels ont une responsabilité territoriale. Nous demandons à ces professionnels – c'est l'objet de la négociation conventionnelle en cours – d'adhérer à un cahier des charges, de faire plus de prévention, d'assurer l'accès à des soins non programmés, de trouver à chaque usager un médecin traitant, en échange d'un financement par la Sécurité sociale pour faire fonctionner la CPTS.

Parallèlement, les maîtres de stage universitaires dans les maisons de santé en zone rurale et en centre de santé, ont augmenté de 17 % l'année dernière et nous avons fait passer leur rémunération de 600 à 900 euros par mois. Nous faisons aussi beaucoup de publicité sur les contrats d'engagement de service public, qui permettent à des étudiants en

médecine d'être financés à hauteur de 1 200 euros par mois pendant un temps s'ils s'engagent de consacrer le temps équivalent aux territoires en zones sous-denses. Cela fonctionne très bien et est plébiscité par les étudiants.

Nous essayons de dégager du temps médical aux médecins de façon à ce qu'ils puissent se concentrer vraiment sur leur valeur ajoutée et prendre en charge une patientèle plus large : c'est le rôle des assistants médicaux, des délégations de tâches qui vont être facilitées dans la loi, des infirmiers de pratique avancée qui pourront prendre en charge dès l'année prochaine les patients chroniques quand ils sortiront de l'université au stade master et à qui nous allons ouvrir la psychiatrie. Nous travaillons évidemment sur les pratiques avancées d'autres professionnels, en commençant par la filière visuelle, où la délégation de tâches fonctionne dans beaucoup d'autres pays.

**M. Bernard Jomier.** – On ne peut que souscrire aux principes affichés par ce projet de loi. Mais il demeure ouvert – si on veut être positif – ou flou – si l'on veut être réaliste. Il est en effet difficile de percevoir quelle sera l'application réelle de ces principes sur les études. La suppression du *numerus clausus* n'aura pas de conséquences : il est passé cette année de 3 250 à 9 300 cette année, sans besoin d'intervention législative ; il passera sans doute symboliquement la barre des 10 000, mais les moyens des universités ne permettront pas d'aller beaucoup plus loin. Évidemment, nous souscrivons à cette suppression, mais il faut la ramener à sa juste mesure. Elle est plus intéressante sur la partie qualitative : nous souscrivons à la suppression de la méthode actuelle de sélection, mais en attendre une conséquence sur les choix des étudiants dans leur vie professionnelle nous paraît un peu trop optimiste. C'est pendant le second cycle que tout se joue. Vous proposez de lever un verrou à l'organisation du second cycle et nous y souscrivons également, mais une fois que ce verrou sera levé, l'important sera de voir ce qui se passe réellement pendant le second cycle. Or vous nous demandez dans ce domaine de vous faire confiance, puisqu'à l'Assemblée nationale, vous avez écarté l'ensemble des amendements sur ce sujet et n'avez pas davantage proposé de modifier la directive sur les contenus de formation.

Sur l'organisation du système de soins, nous avons assez largement souscrit au principe de « Ma santé 2022 ». La construction ascendante des projets de santé est une bonne chose, mais la complexité de la rédaction de l'article pourrait dissuader les professionnels de santé de s'engager dans les CPTS : cela leur demandera un travail qui ne leur laissera pas beaucoup de temps pour le soin et, là encore, rien n'est dit des moyens qui y seront consacrés.

Nous souscrivons aussi au principe de gradation dans la réponse, mais les hôpitaux de proximité sont entachés d'une faiblesse dans leur description. Présenterez-vous des amendements lors de la discussion qui va s'ouvrir au Sénat ? Le Haut Conseil a produit une définition des hôpitaux de proximité ; peut-être pourrait-on reprendre tout simplement cette définition ? En revanche, sur la naissance et la maternité, vous ne défendez pas vraiment une logique de gradation, puisque votre argument est que la sécurité sanitaire nous impose de réduire l'offre en la matière. On pourrait pourtant travailler à un nouveau maillage, y compris avec les maternités de niveau 1, pas seulement les centres périnataux mais à partir d'une gradation entre des maternités de niveau 1, 2 et 3. Le mouvement de concentration dans les GHT que vous proposez de poursuivre ne me semble pas très satisfaisant en termes de gouvernance médicale, car je crains que cette concentration ne se traduise par une allocation des moyens qui ne favorise pas la proximité. Mais surtout, il n'y a rien dans votre texte sur la permanence des soins ambulatoires (PDSA) alors même que la question des urgences est aussi un des principaux dossiers qui préoccupent nos concitoyens. Rien non plus sur les plateformes

territoriales d'appui (PTA), qui ont été instaurées dans une loi précédente : allez-vous intervenir sur cette question dans le débat ?

Je souscris à l'idée d'une meilleure valorisation de professionnels sous-utilisés jusqu'à présent, tels que les infirmiers et les pharmaciens. Mais une limite ne doit pas être franchie : le principe général de séparation de la prescription et de la réalisation d'une prestation. Cela doit être très strictement encadré, sous peine de dérives.

Vous mettez des élus partout, mais je ne suis pas persuadé que ce soit la question. Les conseils de surveillance ont dix ans maintenant, les élus y sont présents, même si c'est trop faiblement, et il leur manque quelques prérogatives pour un meilleur équilibre des responsabilités dans la gouvernance hospitalière. C'était l'occasion de traiter le problème – ou bien l'avez-vous ignoré délibérément ?

**M. Alain Milon.** – M. Jomier a profité d'être le premier orateur à parler pour faire un tour d'horizon complet... Oui, on ajoute des élus partout, et en particulier des sénateurs et des députés, mais c'est probablement à cause d'une majorité précédente qui a interdit le cumul...

**M. Yves Daudigny.** – Ne craignez-vous pas la confusion et la perplexité devant l'enchevêtrement de l'ensemble des dispositifs ? Comment l'implication des professionnels de santé dans ces différents dispositifs sera-t-elle possible sans nuire au temps médical, dont l'augmentation est pourtant le but constamment recherché ? Pouvez-vous nous donner votre avis sur l'article 7 E et la responsabilité populationnelle ; j'avoue avoir un peu de mal imaginer des professionnels de médecine qui ne seraient pas responsables devant la population...

Les missions des hôpitaux de proximité ont été précisées dans l'article 8 à l'Assemblée nationale, mais le champ des ordonnances reste vaste dans l'article 10 sur un sujet qui n'est pas mineur : les commissions médicales d'établissement et les commissions médicales de groupements. Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur vos intentions ? Est-ce une étape vers la fusion des établissements membres du GHT ? Ce texte sera-t-il l'occasion de supprimer des services, et donc de déclasser un certain nombre d'hôpitaux ?

**Mme Laurence Cohen.** – Le grand nombre d'ordonnances et de décrets prévus entretient un certain flou... On ne peut que partager les ambitions que vous affichez pour ce texte, centré sur le renforcement des soins et leur mise en adéquation avec les besoins des populations, et mettant le patient au cœur du dispositif. La difficulté réside dans le financement, car les hôpitaux sont arrivés à un point très grave de leur situation financière : les réformes proposées ne pourront pas être appliquées à moyens constants.

Vous parlez de gradation des soins et de définition des hôpitaux de proximité. Je suis tout de même inquiète, car il existe de grandes inégalités territoriales, et nous risquons de maintenir des coquilles vides. J'ai l'impression que vous avez ouvert une fenêtre en disant que certains actes chirurgicaux pourraient être pratiqués dans les hôpitaux de proximité. Je crois en effet qu'il est important d'y maintenir des plateaux chirurgicaux et des maternités. Pouvez-vous approfondir ce point ?

Dans la santé, il manque des professionnels – et il faut plus de dix ans pour former un médecin. Il faut donc organiser des délégations de tâches et de compétences. Beaucoup de maternités ont été fermées récemment pour des raisons de sécurité. Or, la majorité des

accouchements ne sont pas pathologiques et peuvent être faits par des sages-femmes – avec, évidemment, une permanence médicale pour pallier tout problème. Reconnaître ce fait pourrait aider à maintenir des maternités de niveau 1.

L'attractivité des métiers est aussi un sujet. La reconnaissance et le salaire sont insuffisants, notamment pour les aides-soignantes. Qu'envisagez-vous pour reconnaître la pénibilité de leur métier et les aider à poursuivre leur carrière ?

La concurrence entre privé et public pose de plus en plus problème aux directeurs et aux directrices d'hôpitaux, qui ne peuvent pas offrir des salaires comparables au privé. Que préparez-vous ? L'intérim, notamment, se développe rapidement et met les hôpitaux à genoux.

Les déserts médicaux, enfin, nous préoccupent. Bien sûr, des mesures d'accompagnement valent mieux que la coercition. Mais les dispositifs incitatifs existants ne fonctionnent pas. Les étudiants nous disent que c'est parce qu'ils ne sont pas suffisamment connus. Qu'en pensez-vous ? En Allemagne, il y a dans chaque région un taux de médecins conventionnés. Est-ce une piste ? Pourquoi ne prévoyez-vous pas davantage de moyens pour développer les centres de santé ?

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Nous sommes depuis longtemps favorables à la suppression du *numerus clausus*, et nous partageons le constat que vous faites sur la première année de Paces, notamment sur les QCM interminables, et sur le stress que cela engendre pour les jeunes, mis en compétition les uns contre les autres pendant toute une année. Le décret prévoyant les dispositions pour remplacer le concours à la rentrée est-il prêt ? Quel pouvoir auront les ARS dans ce système de santé ? Quels moyens auront les facultés pour former plus d'étudiants qu'actuellement ? À quoi ressemblera la première année des études de santé ?

Nous avons rencontré, avec Mmes Cohen et Gréaume, des praticiens diplômés hors Union européenne. Certains nous ont alertés car les articles 20 et 21 ne rassurent qu'une partie d'entre eux. Alors que nous manquons de praticiens, nous avons un certain nombre de médecins qui sont là, qui ont la nationalité française, qui sont souvent venus pour des raisons familiales et qui ne peuvent pas exercer leur métier. N'y aurait-il pas une solution à trouver là ? Dans le Pas-de-Calais, la mortalité est supérieure de 38 % à la moyenne française, et le sera de 42 % en 2020, et de 46 % en 2025. La suppression du *numerus clausus* ne produira pas ses effets immédiatement. Que fait-on en attendant ?

**Mme Nadine Grelet-Certenais.** – Les hôpitaux de proximité sont relégués dans ce texte au second plan, alors que la fermeture de plateaux techniques et de services de chirurgie et de maternité suscite une très grande inquiétude. Je pense notamment à l'hôpital Saint-Calais dans la Sarthe, pour lequel je vous avais déjà alertée. La fermeture d'hôpitaux de proximité risque de déstabiliser certains bassins de vie et, notamment, d'amplifier la problématique du transport et de l'accès à des soins qui auparavant étaient offerts localement. Vous avez parlé de 243 hôpitaux proximité labellisés. Il en faudrait le double, pour pouvoir effectuer des consultations avancées de spécialité, disposer d'un plateau d'imagerie biologique et rester connecté aux GHT. Pouvez-vous nous éclairer sur les critères de labellisation qui seront mis en place ? La distance par rapport aux hôpitaux principaux sera-t-elle prise en considération ? Est-il prévu que ces hôpitaux soient associés ou deviennent des dispositifs principaux des futurs CPTS évoqués dans le projet de loi ?

Sur la formation numérique des professionnels de santé et des patients, le titre III du projet de loi prévoit de nombreuses innovations, et notamment l'espace numérique de santé. Lors des débats à l'Assemblée nationale, vous avez été sollicitée sur ce point. Il faut ne pas oublier une large frange de la population qui n'a pas la possibilité technique ou financière d'accéder à l'outil numérique. Il ne faudrait pas rompre l'accès aux soins pour les exclus du numérique. Le Défenseur des droits l'a très bien relevé dans son précédent rapport : le numérique ne peut être l'alpha et l'oméga de toute politique publique. Il faut prévoir de conserver une présence humaine et des relais personnalisés pour ce public particulier. En parallèle, de nombreuses auditions ont souligné la nécessité de former en continu les praticiens aux nouvelles conditions numériques d'exercice de la médecine, notamment en matière de déontologie. Quelles mesures envisagez-vous dans ce domaine ?

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Vous m'interrogez sur le renvoi aux ordonnances : nous avons besoin d'un levier législatif rapide pour faire bouger les lignes, notamment sur la réforme des études, mais également pour mieux structurer l'offre de soins de proximité. Vous connaissez le calendrier législatif, et nous n'étions pas mûrs sur la totalité des sujets pour avancer sans ordonnance. Dès que nous avons la capacité d'inscrire les choses dans la loi, nous le faisons. J'ai mis en place un groupe miroir des grands élus avec l'ADF, l'ARF et l'AMF, qui se réunit tous les mois au ministère, où nous faisons part de l'avancée des travaux sur les concertations en cours et sur les différentes ordonnances. Enfin, je viendrai vous présenter l'ordonnance et l'étude d'impact avant la loi de ratification.

Les CPTS sont un maillon essentiel de l'organisation du territoire. Ce qu'on demande aux professionnels, c'est de penser le territoire ensemble et de se sentir en responsabilité territoriale. Actuellement, dans le code de déontologie, un médecin a la responsabilité de son patient et de sa patientèle mais pas d'une population. Bien sûr, aucun médecin ne peut répondre aux besoins d'une population, c'est un engagement trop lourd. Mais à l'échelon collectif, la responsabilité populationnelle consiste à faire qu'un collectif de professionnels s'engage à répondre aux besoins d'une population donnée. Nous en avons discuté avec les syndicats de professionnels libéraux. Ils adhèrent à cette idée. Dans la convention médicale figurent des moyens pour l'ingénierie de projet, pour aider les professionnels à monter les projets et à les coordonner. L'idée est de leur libérer du temps médical en n'ajoutant surtout pas une couche administrative supplémentaire.

Sur les maternités, nous avons clairement un enjeu de sécurité. Beaucoup sont très peu attractives du fait du faible nombre d'accouchements, nombre de surcroît en baisse : 50 000 naissances en moins chaque année – et une maternité moyenne fait 1 000 accouchements par an. Mon idée est évidemment de préserver le plus longtemps possible des activités de maternité, quand je le peux. Mais, lorsqu'une maternité ne fonctionne plus qu'avec des intérimaires, et que les listes de garde ne sont pas pourvues... Souvent ce sont moins des obstétriciens que des anesthésistes ou des pédiatres qui manquent. Mme Cohen dit qu'on pourrait confier aux sages-femmes nombre d'accouchements. Le problème, c'est qu'on ne sait qu'*a posteriori* qu'un accouchement n'est pas pathologique. S'il le devient pendant l'acte, c'est trop tard, et s'il n'y a pas d'obstétriciens ni d'anesthésistes pour faire une césarienne en urgence, ou s'ils sont à une heure de route, la sage-femme sera en difficulté et l'enfant peut mourir.

Une bonne gradation des soins supposerait qu'on sache à l'avance le risque et la gravité... On les connaît pour certaines femmes, qui ont des pathologies sous-jacentes, d'où l'existence de maternités de niveau 2 et 3. Mais on est en fait obligés de définir *a priori* un niveau de sécurité optimale, même pour les maternités de niveau 1, parce qu'on ne peut pas

laisser des sages-femmes seules sans anesthésiste ou sans obstétricien capables de faire une césarienne.

Les fermetures de maternités sont un point de cristallisation dans la presse et pour les élus locaux. C'est vrai que notre pays en a connu beaucoup. C'est que nous avons un maillage territorial bien supérieur à la plupart des pays européens. Ainsi, le nombre de femmes qui accouchent dans des maternités à forte activité, c'est-à-dire à plus de 3 000 accouchements par an, est d'environ 20 % en France, contre 70 % aux États-Unis ou en Suède, pays qui ne compte qu'une cinquantaine de maternités, sur un territoire immense.

Je me suis donc inspirée de pays qui ont de vastes territoires constituant *de facto* des déserts médicaux, et ont su mettre en place des dispositifs compensant les distances. Même si les trois quarts des femmes accouchent à moins de 30 minutes de chez elles, certaines ont effectivement de grandes distances à parcourir. Mais c'était déjà le cas bien avant qu'on se mette à fermer des maternités ! En Corse, par exemple, les femmes de Calvi ont toujours dû aller accoucher à Bastia, à une heure et demie de route. Sachez en tous cas que je ne suis pas la ministre qui rêvait de fermer des maternités, contrairement à ce qu'on peut laisser croire dans la presse ! Simplement, nous ne pouvons pas vivre avec des intérimaires, qui parfois ne répondent même pas au téléphone.

Vous m'interrogez sur les plateformes territoriales d'appui. Nous réfléchissons à une manière de regrouper ces dispositifs de plateforme, dont la multiplicité nuit à la lisibilité. Nous travaillons sur ce point avec les départements.

La permanence des soins ambulatoires est notre priorité. Il importe d'abord de sécuriser la continuité des soins dans la journée, c'est-à-dire d'offrir aux patients l'accès à des soins non programmés. C'est loin d'être le cas dans beaucoup de territoires. Cette mission de soins non programmés va être confiée au CPTS. Nous leur demanderons d'élargir au maximum leur plage horaire, en contrepartie d'un financement. Cela permettra de désengorger les urgences, notamment en fin d'après-midi, car nous savons qu'il y a un afflux de patients entre 18 et 20 heures du fait de la difficulté à trouver un médecin à ce moment-là. Et la permanence des soins profitera d'une meilleure organisation des soins de ville.

Séparer la prescription de la délivrance est en effet un principe fondamental. Je me suis battue à l'Assemblée nationale contre la délivrance par les pharmaciens des substituts nicotiques, qui ne pouvait qu'aboutir à un mélange des genres. Nous avons réservé la délivrance par des pharmaciens de certains produits uniquement à des situations d'urgence – qui, sinon, aboutissent aux urgences.

M. Daudigny m'interroge sur le temps médical et la confusion entre les dispositifs existants pour les médecins de ville. L'exercice coordonné doit faire gagner du temps aux professionnels. J'essaie d'aboutir à une simplification des dispositifs, à un exercice où chacun trouve sa place et où les médecins ne sont pas isolés dans l'exercice de missions qui vont parfois bien au-delà de la médecine pure et dure. L'objectif général de la loi est de libérer du temps médical. Avec les assistants médicaux, nous pourrions gagner 3 millions de consultations par an, ce qui n'est pas négligeable !

Les équipes de soins spécialisés sont une demande des députés. Il y a parfois des difficultés à trouver un médecin spécialiste. L'idée est de disposer de réseaux de spécialistes qui se coordonnent avec les maisons pluri-professionnelles, ce qui permet aussi un maillage territorial.

Un groupe de travail réfléchit depuis le mois de mars sur la place des CME dans les hôpitaux de proximité. Il a jusqu'à l'été pour nous rendre ses conclusions. L'enjeu est de définir les compétences qui doivent être exercées au niveau du groupement et au niveau des établissements. L'idée n'est pas de tout rassembler dans une CME, car on nous a souvent alertés sur la nécessité de maintenir une CME locale.

Est-ce une étape vers la fusion ? Non, car nous ne sommes pas mûrs pour cela. La fusion n'est qu'une possibilité. Il faut une dynamique humaine favorable : des fusions à marche forcée, avec des équipes qui ne s'entendent pas et qui n'ont pas de projet, cela mène à la catastrophe ! Pour autant, les établissements qui ont fusionné et ont réussi à mutualiser leurs compétences médicales parviennent à maintenir une offre de soins de proximité, grâce à l'adressage de consultations avancées et de professionnels qui donnent du temps médical en proximité. Ceux qui ont mutualisé leurs services d'urgence ou leurs obstétriciens pour maintenir des maternités de proximité ont effectué une réelle avancée.

J'ai souhaité, à la demande des députés, maintenir en proximité une activité de chirurgie. Il faut toutefois qu'elle puisse se faire sans anesthésie générale ou régionale, car cela nécessite un anesthésiste-réanimateur, donc un plateau technique de réveil. J'ai réservé la capacité des hôpitaux de proximité à faire de la chirurgie purement locale, nécessitant des anesthésies locales pouvant être faite par les praticiens eux-mêmes. Le plus raisonnable, en fait, sera que les professionnels nous disent eux-mêmes ce qui est faisable sans anesthésiste-réanimateur. Nous demanderons un avis à la HAS.

Les distances vont-elles être prises en compte ? Oui, pour certaines activités, nous veillerons à ce que la distance entre l'hôpital de proximité et l'hôpital-support permette la disparition éventuelle de certains services. Mais, dès qu'on parle de maternité, il faut un anesthésiste-réanimateur et un bloc opératoire. Le fonctionnement d'une maternité 24 heures sur 24 et sept jours sur sept nécessite une liste de garde pleine, ce qui requiert un effectif de huit obstétriciens, huit anesthésistes-réanimateurs et huit pédiatres. Là où la démographie médicale est très faible, c'est énorme ! Il pourra y avoir des dérogations en fonction des distances, à l'appréciation du directeur général de l'ARS, en fonction de la géographie.

Nous avons conscience qu'il faut mieux accompagner la profession d'aide-soignante. Nous travaillons à l'actualisation de son référentiel d'activité, pour que les aides-soignantes puissent faire évoluer leurs compétences, comme elles le souhaitent. Nous allons aussi repenser leur formation pour tenir compte de l'évolution des compétences. Nous développerons la formation d'assistants de soins en gérontologie, et améliorerons les conditions de reclassement des aides-soignantes qui accèdent au grade d'infirmier. Les assistants médicaux pourraient être une voie de spécialisation de certaines aides-soignantes en milieu de carrière, sous réserve d'une formation complémentaire.

Nous avons confié à Dominique Libault la mission de travailler sur la future loi grand âge et autonomie. Il nous a remis un rapport et nous allons travailler sur les métiers du grand âge, ce qui nous conduira à donner de nouveau aux aides-soignantes une attention particulière, puisque nous avons des difficultés de recrutement dans les Ephad.

J'ai pris un décret fin 2017 pour limiter les rémunérations des intérimaires, afin de ne pas grever les budgets des hôpitaux. J'ai réduit le plafond de ressources régulièrement tous les ans, et il ne devrait pas dépasser 1 400 euros par jour l'année prochaine. Pour que cela fonctionne, il faut que tous les établissements jouent le jeu. Le problème est que, si certains établissements ne jouent pas le jeu, je ne peux pas le savoir !

Les intérimaires vivent leurs belles heures. La pénurie de médecins est telle que certains praticiens hospitaliers renoncent à leur poste pour pratiquer uniquement une activité d'intérim : ils gagnent le même salaire en ne travaillant qu'une semaine par mois. Il faut plus de régulation. J'appelle régulièrement l'attention des ARS sur les établissements qui ont recours à l'intérim. Le décret n'a pas suffi à réguler les déserts médicaux.

Vous dites que les étudiants ne connaissent pas suffisamment les dispositifs incitatifs, ce qui est sans doute vrai. Cependant, les ARS ont veillé à développer l'information pendant les études de médecine. L'ARS du Grand-Est, par exemple, a mis en place des passerelles.

Le conventionnement sélectif ne résoudrait rien, car le déficit de médecins est si important que les malades n'hésiteront pas à aller consulter des médecins non conventionnés, ce qui favoriserait une médecine à deux vitesses. Il est malheureusement trop tard pour ce type de mesure, le défi démographique incitant au contournement de tout dispositif coercitif.

Les mêmes moyens seront donnés aux centres de santé et aux maisons de santé pluri-professionnelles. Je n'ai aucune préférence entre la médecine salariée et la médecine libérale.

**Mme Frédérique Vidal, ministre.** – Le second cycle est déterminant pour la carrière. C'est la raison pour laquelle nous développons des dispositifs qui valorisent les choix opérés à ce stade. Les nouvelles dispositions prévoient ainsi un examen des connaissances, une évaluation de la pratique à l'aide de simulations, et enfin une partie valorisant les choix du deuxième cycle en fonction des spécialités.

On ne peut pas écrire le décret avant que la loi soit votée. Néanmoins, le principe qui se dégage du travail de concertation, c'est qu'il ne faut en aucun cas recréer une Paces. Il y aura un cœur de formation en santé, commun à tous les étudiants de première année, une sorte de mineure santé, qui sera acquise et validée quels que soient la licence et les choix des étudiants. Mais il y aura aussi des formations avec majeure santé à l'issue desquelles les étudiants pourront intégrer en deuxième année une autre licence ou une école d'ingénieur, s'ils ne souhaitent pas continuer en médecine. L'objectif est d'ouvrir le système au maximum en accueillant des profils très diversifiés, afin que les très bons bacheliers puissent accéder aux études de santé, s'ils le souhaitent, quelle que soit la spécialité qu'ils auront choisi dans le contexte de la réforme du lycée.

Il reviendra aux ARS de donner un avis sur les capacités d'accueil et de formation des facultés. L'objectif sera d'amplifier ces capacités, car d'autres formations de licence serviront pour partie de premier cycle. Actuellement, les études de santé sont disponibles en formation à distance, ce qui facilitera l'ancrage de notre dispositif de mineure santé dans tous les établissements.

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Nous voulons régulariser au maximum les Padhue, sachant que certains d'entre eux auront besoin d'un accompagnement, notamment ceux qui ont exercé une activité salariée non médicale, ou ceux qui ont exercé en tant qu'infirmier.

J'ai souhaité inscrire l'obligation pour les médecins d'aller assurer des consultations avancées dans le périmètre des hôpitaux de proximité, afin d'éviter que les patients ne puissent pas avoir accès à un avis médical spécialisé faute de transport.

J'ai effectivement mentionné la possibilité de certaines dérogations liées à la distance pour le directeur général d'une ARS. À partir du moment où un hôpital répondra au cahier des charges défini dans la loi, il pourra être labellisé hôpital de proximité et fera partie des CPTS. L'objectif est de créer une communauté de territoire où s'articuleront l'activité des médecins libéraux et celle de l'hôpital, et nous souhaitons que certains médecins libéraux puissent développer une activité mixte en exerçant aussi dans l'hôpital de proximité.

Le déploiement du numérique en santé nécessitera un accompagnement de certains patients. Il faudra des médiateurs du numérique dans les maisons de santé comme dans les maisons de services au public. Cependant, le système de santé que nous construisons vaudra pour les 10, 20 ou 30 prochaines années, de sorte que les gens qui auront alors 70 ou 80 ans n'envisageront vraisemblablement plus le numérique comme un frein. Cela ne peut que nous inciter à nous projeter dans l'avenir, et à préparer cet espace numérique de santé pour les générations qui naîtront en 2022.

Quant à la formation du deuxième cycle, elle a donné lieu à beaucoup de propositions de la part des députés qui souhaitaient rendre obligatoire telle ou telle thématique. Avec Frédérique Vidal, nous avons préféré ne rien inscrire dans la loi, pour éviter une liste à la Prévert. En revanche, nous sommes en train de rédiger un courrier à l'intention des doyens d'université pour leur faire part des souhaits exprimés par les députés. Nous attendons aussi vos recommandations. Nous pourrions ainsi relayer la volonté qu'à la représentation nationale d'inscrire dans la formation du deuxième cycle des sujets portant sur les violences faites aux femmes, le handicap ou le numérique.

**M. René-Paul Savary.** – Comptez-vous élargir la liste des professionnels de santé habilités à prescrire ? Les masseurs-kinésithérapeutes, notamment, pourraient effectuer des actes de premier secours dans le cas de pathologies articulaires, et pourraient éventuellement prescrire de l'imagerie.

Vous préconisez d'ouvrir le télé soin aux orthophonistes. Pensez-vous l'ouvrir également aux sages-femmes qui pourraient ainsi réaliser un certain nombre de prestations par la voie numérique ?

**Mme Martine Berthet.** – Les Padhue, qui ont obtenu un diplôme hors de l'Union européenne, mais qui sont de nationalité française, n'ont pas été pris en compte dans la loi de décembre dernier, et ne le sont pas non plus dans ce texte. Ils sont dans une impasse, sans possibilité d'exercer. Quel avenir leur proposez-vous ?

J'aimerais aussi revenir sur votre refus de donner le droit de prescription de substituts nicotiques aux pharmaciens, alors que les infirmiers et les masseurs-kinésithérapeutes en bénéficient. Comment justifiez-vous ce refus, alors que les pharmaciens ont une formation pharmacologique poussée ?

**M. Alain Milon, président.** – C'est la guerre des professions !

**M. Daniel Chasseing.** – Ne pourrait-on pas envisager que les stages en deuxième cycle, de la quatrième à la sixième année, se déroulent dans des cliniques privées ou bien chez les praticiens ? L'obligation est de trois mois de stage. On pourrait passer un mois et demi en cours et un mois et demi en stage ?

L'un des rôles du pharmacien est de veiller à ce qu'il n'y ait pas d'interaction médicamenteuse. Il pourrait très bien renouveler une ordonnance avec l'accord du médecin, ou bien prescrire un examen cytobactériologique des urines (ECBU) avant de donner un médicament pour une cystite.

Les communautés professionnelles territoriales de santé ne pourront pas se créer sans animation de l'ARS. Il sera également essentiel de responsabiliser l'hôpital de proximité, afin qu'en cas de problème ou d'absence de médecin dans telle ou telle maison de santé, il soit en mesure d'y envoyer un médecin salarié ou un médecin à mi-temps.

**Mme Véronique Guillotin.** – On prévoit une augmentation de 20 % du nombre d'étudiants à la fin de la Paces. De quels moyens les universités bénéficieront-elles pour accueillir ces étudiants supplémentaires ? Les services hospitaliers pourront-ils faire face ? Et surtout, y aura-t-il suffisamment de maîtres de stage dans les territoires qui en ont le plus besoin ? Je ne suis pas convaincue qu'il suffise de revaloriser la fonction de maître de stage pour résoudre le problème. Certains terrains de stage sont très éloignés et se situent en milieu très rural. Il faudrait assouplir le dispositif permettant d'acquérir le titre de maître de stage, en ouvrant par exemple la possibilité d'effectuer la formation depuis un autre pays, en *e-learning*, ou bien en l'assurant dans les hôpitaux de proximité. On lèverait ainsi le frein que peut constituer la distance pour certains médecins retraités ou pré-retraités, peu enclins à effectuer des déplacements supplémentaires pour se lancer dans cette fonction.

Les mesures qui figurent dans le texte vont dans le bon sens, mais porteront à long terme. À court terme, vous annoncez 400 médecins salariés. Pourriez-vous nous donner des précisions ? Quel sera le salaire ? Quel profil recherche-t-on ? S'agit-il plutôt de jeunes médecins ou bien fera-t-on appel à des médecins retraités assez friands d'une activité salariée ? Quelle souplesse auront-ils pour organiser leur temps de travail : pourront-ils exercer à temps partagé et à temps partiel, ou bien uniquement à temps plein ?

Les infirmières ont été écartées de la possibilité de signer les certificats de décès. Or, dans le cadre de la prise en charge palliative ou dans les réseaux de soins de fin de vie, les infirmières sont nuit et jour au chevet de leurs patients. Ne faudrait-il pas leur ouvrir la possibilité de signer le certificat de décès dans ce cadre ?

Enfin, les hôpitaux de proximité n'auront plus de service de chirurgie, ni de maternité. Ne pourraient-ils pas bénéficier de la coordination avec des maisons de la prévention sur des territoires élargis ?

Ce texte ne sera efficace que si les métiers redeviennent attractifs, ce qui implique de revaloriser la profession d'infirmière et d'aide-soignant sur tout le territoire. À ce sujet, les territoires transfrontaliers subissent la double peine. Le Luxembourg, par exemple est au premier rang des pays de l'OCDE en matière de salaires des infirmières, avec une différence de 1 500 euros net par rapport à la France. Une infirmière française touche 1 700 euros en début de carrière contre 3 200 euros au Luxembourg.

**M. Jean-Marie Morisset.** – Vous nous avez annoncé le déploiement de 400 postes de médecins généralistes dans les territoires les plus en difficulté. Ces territoires sont nombreux en France. Qui déterminera ceux qu'il faut privilégier ?

Il faudrait aussi faire le point sur les 4 000 assistants médicaux qui devaient s'installer dans les territoires ruraux. Je n'ai rien vu venir dans mon département.

Les collectivités, les élus et les associations auraient besoin d'être informés assez rapidement de la cartographie nationale des hôpitaux de proximité. En effet, l'installation de ces hôpitaux impliquera forcément des déclassements de CHU ou de CHR. Pourriez-vous nous rassurer à ce sujet ?

Vous faites de l'innovation un pivot de votre projet de loi. L'article 51 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2018 autorise les expérimentations pour l'innovation. Un conseil stratégique et un conseil technique ont été mis en place et il y a eu un décret. Où en est-on de ces évolutions ?

Enfin, on parle beaucoup des services de proximité, ces derniers temps. Reconnaissez cependant que les territoires ruraux ont été déstabilisés par les grandes régions et par les grandes ARS, en matière de santé.

**Mme Corinne Imbert.** – Un étudiant qui échouerait cette année à la Paces et qui s'inscrirait dans une faculté scientifique à la rentrée prochaine, pourrait-il passer l'examen de médecine à l'issue du vote de la loi ?

**Mme Frédérique Vidal, ministre.** – Il sera tout à fait possible d'effectuer un stage de deuxième cycle dans le privé. Cependant, il faudra veiller à la bonne organisation des périodes de cours et de stage, comme vous l'avez mentionné. Une période de stage à temps plein est envisageable. Cela relève de la structure pédagogique qui doit être définie au plus près du terrain et en fonction de la variété des possibilités offertes.

Augmenter le nombre des maîtres de stage est une nécessité, quelle que soit la spécialité, et pas seulement en médecine générale. Une piste pourrait être de réduire le délai entre l'installation du médecin et la capacité qui lui est donnée de devenir maître de stage. La priorité est de nous assurer de la qualité de l'encadrement, car il ne s'agit pas de faire prendre des risques à nos concitoyens en la bradant. Dans le décret d'organisation du deuxième cycle, nous veillerons à ouvrir partout des stages aussi divers que possible. C'est le sens de l'article 2 *bis*.

Madame Imbert, les redoublants seront effectivement accueillis en 2020-2021. Nous nous appuyons sur les expérimentations pour préserver la meilleure équité possible. Vous redoutiez que certains n'aient pas compris ce que supposait la suppression du *numerus clausus*, avec le risque d'une grosse déception. Rassurez-vous : si tout le monde avait considéré que l'accès aux études de médecine devenait non sélectif à partir de la rentrée prochaine, beaucoup auraient choisi de ne s'inscrire que l'an prochain. Or, ce n'est pas ce que nous constatons.

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Monsieur Savary, l'élargissement de la possibilité de prescription aux masseurs-kinésithérapeutes pose problème. La démographie de ces professionnels est en pleine expansion, avec 20 % d'actes supplémentaires par rapport à l'an dernier. L'accès direct à des actes renforcerait cette inflation. D'où ma volonté de maintenir pour l'instant la prescription médicale obligatoire.

Quant aux sages-femmes, elles peuvent déjà accéder à la téléconsultation. Toutes les professions auront accès au télésoin, et pas seulement les orthophonistes.

Madame Berthet, le problème des Padhue n'est pas de nationalité, mais de diplôme et de l'endroit où ils peuvent exercer, qu'ils soient français ou pas.

**M. Alain Milon, président.** – Nous avons entendu à trois reprises des représentants des Padhue dans le cadre de trois auditions. Votre réponse ne correspond pas à la situation telle qu'ils nous l'ont décrite.

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Je vous prie d'excuser ce flottement. Je vous apporterai une réponse plus précise ultérieurement.

Nous avons élargi aux personnels paramédicaux la possibilité de prescription de substituts nicotiques, mais nous n'avons pas souhaité que les prescripteurs soient les vendeurs. C'est pourquoi le Gouvernement s'est opposé au vote de l'Assemblée nationale. La possibilité de délivrance chez le pharmacien doit être réservée aux cas d'urgence ou au traitement de la cystite ou de la conjonctivite.

Monsieur Chasseing, le pharmacien référent peut renouveler une ordonnance pour un malade chronique. Introduit dans le PLFSS, ce référent est identifié par le patient et le médecin traitant. Il s'inscrit dans le parcours de soin.

Nous sommes favorables à ce que les ARS alimentent la dynamique de création des CPTS, mais l'initiative et l'organisation doivent correspondre aux souhaits des professionnels, sans plaquer un modèle unique sur l'ensemble du territoire. L'ARS peut simplement opposer un veto lorsque la CPTS n'est pas dans le format attendu. Il a par exemple été envisagé de créer deux CPTS sur le même territoire, faute d'entente entre les organisations professionnelles, ou encore des CPTS purement paramédicaux, alors que la logique de la coopération est interprofessionnelle.

Madame Guillotin, nous avons lancé le recrutement de 400 médecins salariés, rémunérés, pour les praticiens territoriaux de médecine générale, à hauteur de 6 900 euros bruts. Monsieur Morisset, ce chiffre est un minimum. Si l'exercice salarié, rattaché à un hôpital ou à une collectivité territoriale, suscite un véritable engouement, nous y répondrons. Le dispositif a été pensé pour les jeunes médecins qui ne souhaitent pas s'installer, mais il pourrait inclure des médecins retraités s'ils le souhaitent.

Nous nous sommes opposés à la délivrance du certificat de décès par les infirmières, car cet acte implique une authentification du caractère non violent de la mort, fournit des informations médicales sur les causes de décès et alimente les registres de l'Inserm servant à l'établissement des statistiques de morbidité. Dans la plupart des pays, ce sont des médecins qui le délivrent. Nous avons envisagé une simplification de la procédure, peut-être *via* une expérimentation, pour les cas où le décès est attendu. Il est parfois difficile de faire venir un médecin en Ehpad.

Je reconnais les difficultés rencontrées en zone transfrontalière, mais y introduire des revalorisations financières créerait un différentiel avec les zones voisines, et ainsi de suite. Nous préférons revaloriser l'exercice de la profession.

Oui, monsieur Morisset, la loi NOTRe a réduit la visibilité territoriale des ARS, notamment en affaiblissant les délégations territoriales. Cependant, la réorganisation, souvent menée à marche forcée, avec des changements de domicile pour les salariés, n'est arrivée à son terme que le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Je n'ai donc pas souhaité revenir sur le sujet, me contentant de réarmer les délégations territoriales pour renforcer leur proximité.

La dynamique des expérimentations pour l'innovation médicale, créées par l'article 51 de la LFSS, est en phase de lancement. Les premiers projets étaient insuffisamment aboutis. Depuis, les premiers cahiers des charges nationaux ont été publiés, notamment sur les biosimilaires. Un projet sur les AVC conçu par le CHU de Dijon va bientôt démarrer. Cette dynamique nécessitera un accompagnement important de la DGOS et des ARS.

**Mme Marie-Pierre Richer.** – La région Centre-Val de Loire ne devrait pas voir son *numerus clausus* augmenter, alors que le territoire est déjà sous-doté. Le département que je représente, le Cher, a une population vieillissante, avec des répercussions sur les urgences et les services de secours. Je me joins aux interpellations de plusieurs élus de la région, territoire en souffrance et oublié. Est-il possible de revenir sur cette décision en concertation avec les élus ?

Les services de soins à domicile voient eux aussi leurs charges augmenter, avec des budgets toujours plus contraints. Avez-vous conduit des études sur l'impact de la désertification médicale sur eux ?

**Mme Victoire Jasmin.** – Allez-vous tenir compte du rapport de notre commission élaboré l'année dernière, après des visites en Guadeloupe et en Guyane, qui formule des recommandations en matière de différenciation, pour renforcer les hôpitaux de proximité en outre-mer ?

Envisagez-vous d'imposer des clauses de non-concurrence entre établissements publics pour le recrutement de médecins, pour mettre fin à la surenchère dans ce domaine ?

Allez-vous mettre en place un véritable accompagnement médico-social des familles pour les cancers pédiatriques, qui ne sont pas traités dans les territoires ultramarins ? Les évacuations sanitaires vers la métropole engendrent des surcoûts considérables.

Enfin, un récent rapport a décrit la grande souffrance des médecins de Guadeloupe et de Martinique, confrontés à une charge de travail très lourde. L'organisation territoriale mérite d'être adaptée, en termes de complémentarité et de différenciation.

**Mme Elisabeth Doineau.** – La loi permet de corriger pour demain les difficultés, défaillances et défauts d'aujourd'hui. Votre texte aura-t-il cette exigence ? Vous en avez la volonté, mais comment faire que les citoyens s'approprient cette politique et en voient la plus-value ? Le sujet s'est invité au premier rang dans le grand débat ; les représentants des territoires nous poussent parfois à adopter des mesures coercitives. Il faut donc mieux travailler à l'information et à la communication. Un exemple : le document distribué lors de votre récente venue dans la Manche et le discours que vous y avez prononcé auraient donné à mes collègues une tout autre idée de l'engagement du gouvernement.

La formation des maîtres de stage doit être délocalisée pour permettre à plus de médecins d'y participer : la distance est un frein car elle engendre une perte de temps médical. Il faut aussi réfléchir à l'affectation des stages, en premier, deuxième ou troisième cycle. Certains hôpitaux de proximité n'ont pas assez de stagiaires. La répartition doit être transparente et le plus grand nombre possible de décideurs doit y participer.

Nous avons tous vu des médecins de notre commune recrutés par d'autres maires. Ce n'est pas acceptable. Le système des incitations financières et des zones de revitalisation

rurale met en concurrence déloyale – il n’y a pas d’autres mot – des maisons de santé pluri-professionnelles situées à quelques kilomètres de distance.

Le *numerus clausus* ne régule pas, en réalité, le nombre de médecins puisque beaucoup de jeunes Français partent obtenir un diplôme de médecine à l’étranger. Le meilleur moyen de s’assurer de la pertinence de vos propositions sera de voir si ceux qui s’exilient en Roumanie ou en Belgique y renoncent.

Il faut aussi favoriser l’implantation de premières années de médecine dans des villes sans université médicale. Laval en recevra une. C’est important, car certains jeunes renoncent à ces études pour des raisons financières et de mobilité. En signant un contrat d’engagement de service public, avec une rémunération de 1 200 euros par mois, ils pourront poursuivre leurs études dans les meilleures conditions et nouer des liens avec les maîtres de stage et les élus locaux.

Enfin, les projets innovants des territoires, comme les infirmiers en pratique avancée, méritent davantage de réactivité. Malgré les efforts très importants des professionnels pour les monter, les financements ne suivent pas.

**Mme Michelle Meunier.** – L’intérêt de la télémédecine, abordée à l’article 13 du chapitre III, est avéré : vous avez-vous-même estimé que 3 millions de consultations seraient potentiellement libérées, soit l’activité de 800 généralistes. On en voit aussi les limites, en particulier techniques : il est impossible de l’installer dans les zones blanches. Comment éviter cette double peine aux habitants des déserts médicaux ?

**M. Dominique Théophile.** – Aux Antilles, les problèmes de démocratie médicale sont encore amplifiés. Les manques dans certaines spécialités sont importants dans les CHU. En Guadeloupe, nous avons engagé une coopération décentralisée avec Cuba, mais les médecins cubains ont des difficultés à venir s’installer chez nous. Nous proposons qu’ils passent leur dernière année d’études aux Antilles, où les plateaux techniques sont meilleurs et les conditions d’exercice beaucoup plus favorables. La loi peut-elle faciliter leur installation de manière temporaire, le temps que le territoire possède une université de plein exercice, soit environ dix ans ? Nous avons déjà pris des contacts avec des responsables politiques.

**Mme Corinne Imbert.** – Les CPTS ne doivent pas apparaître comme un passage obligé pour les médecins, qui prennent déjà en charge une patientèle importante. La notion de proximité n’est pas ressentie de la même manière dans la capitale et dans les territoires. Confirmez-vous qu’aucun seuil de population ne sera introduit pour la création d’une CPTS ?

Enfin, Mme Deroche, qui n’a pas pu participer à cette audition, souhaite savoir si les prestataires de soins à domicile se verront attribuer un véritable statut consacré par le code de la santé publique, avec un agrément obligatoire.

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** – Le *numerus clausus* augmente de 7 % au niveau national, avec cependant des variations régionales. En effet, dans certaines régions, il avait déjà augmenté de manière significative les années précédentes, et les doyens n’ont pas souhaité aller plus loin. La région parisienne est également un cas particulier, puisqu’elle était entrée dans une expérimentation pour éviter le redoublement ; au terme de négociations avec les doyens et les associations d’étudiants le *numerus clausus* a alors été augmenté à destination des étudiants qui n’auraient pas de seconde chance. La question sera clarifiée au

cours d'une réunion qui se tiendra demain en Centre-Val de Loire sur ce thème. Il n'y a pas de discrimination territoriale.

Le sujet des prestataires de soins à domicile évoqué par vous, madame Richer, et Mme Deroche sera abordé dans le cadre de la réflexion prochaine sur les métiers du grand âge. Le sujet n'est pas assez mûr pour figurer dans cette loi.

Pour remédier au manque d'attractivité médicale dans les outre-mer, nous avons créé 200 postes d'assistants spécialistes, rémunérés pour se rendre sur ces territoires, dont cent ouverts dès cette année. Je n'ai pas reçu d'alerte sur le traitement des cancers pédiatriques : des filières de prise en charge ont été mises en place et certains hôpitaux métropolitains se sont spécialisés dans l'accueil d'enfants venus des outre-mer, avec une organisation spécifique pour prendre en charge les familles. Je vous invite à me faire remonter les difficultés que vous évoquez. Il faut aussi mettre l'accent sur la formation sur place. Le nombre de places, mais aussi de formations de deuxième cycle, sera augmenté.

Madame Doineau, notre plan d'accès aux soins, présenté en urgence en octobre 2017, fonctionne bien mais les élus le connaissent peu, et les citoyens encore moins. Je partage donc votre conclusion : il convient de mieux informer les élus locaux. Le nombre de maisons de santé et de maîtres de stage a augmenté. Ces résultats seront présentés au comité de suivi du plan d'accès aux soins, au mois de juillet. Les stagiaires reçoivent 200 euros de prime dans les zones sous-denses, mais cela reste insuffisant. Les élus doivent eux aussi se mobiliser pour proposer des logements et des campus. La question du transport nécessite un traitement assez fin, au niveau du territoire, en collaboration avec les doyens.

Je conviens également que les territoires sont souvent mis en concurrence. Une réflexion sur les financements incitatifs s'impose, car la concurrence déloyale que vous dénoncez n'améliorera pas le maillage territorial. Le travail mené par Sophie Augros devrait contribuer à y remédier.

Des internes en fin d'internat pourront officier en tant que médecins adjoints, ce qui donnera un appui aux généralistes en zone sous-dense tout en offrant aux internes l'occasion de découvrir les zones sous-dotées et la médecine de ville.

La diversification des modes d'entrée dans les études de médecine offrira la possibilité à des villes universitaires n'ayant pas de cursus médical de proposer une première ou une deuxième année de médecine. Le lieu de l'installation est plus souvent celui où est effectué l'internat que celui de la première année ; c'est pourquoi les ARS, dans la répartition des internes, mettent dès aujourd'hui l'accent sur les zones rurales et géographiquement atones.

Concernant les zones blanches, nous menons un travail fin avec le ministère de la cohésion des territoires pour privilégier, dans l'installation des ressources numériques, les hôpitaux de proximité mais aussi les maisons de santé pluri-professionnelles. Dès que l'une d'entre elles se crée en zone blanche, l'ARS est alertée et son équipement est défini comme prioritaire.

Monsieur Théophile, nous travaillons à la création dans les Antilles d'une faculté de médecine de plein exercice rayonnant sur toute la zone caraïbe. La Guyane bénéficie déjà d'une dérogation pour l'accueil de médecins cubains ; pour la Guadeloupe, le gouvernement cubain souhaiterait que la France finance le salaire de ces derniers, versé par Cuba. Ce schéma

ne nous convient pas. En revanche, nous sommes prêts à réfléchir à votre proposition de stage en dernière année d'internat, d'autant qu'un dispositif de ce type a été mis en place dans les Ardennes avec le gouvernement belge.

**M. Alain Milon, président.** – Je vous remercie.

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

*La réunion est close à 19 h 15.*

**Mercredi 15 mai 2019**

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

### **Organisation territoriale de la santé – Communication**

**M. Alain Milon, président.** – Mes chers collègues, nous entendons ce matin une communication de nos collègues Yves Daudigny, Catherine Deroche et Véronique Guillotin sur l'organisation territoriale de santé, à la suite de leurs travaux conduits dans le cadre de la Mecss.

Je voudrais remercier à nouveau notre collègue Jean-Noël Cardoux, président de la Mecss, d'avoir inscrit ce sujet à son programme de travail pour cette session.

Un nouveau texte sur la santé nous était en effet annoncé, qui s'appuie très largement sur des outils d'organisation territoriale renforcés - et rebaptisés - par la loi santé de janvier 2016 sans que le Parlement se soit penché au préalable sur l'évaluation de ces dispositifs.

C'était l'objectif de ces travaux de tenter une première évaluation afin d'éclairer nos travaux pour la suite. Je donne donc la parole à nos rapporteurs.

**Mme Catherine Deroche, rapporteur.** – Monsieur le Président, Mes chers collègues, la Mecss nous a confié, en début d'année, une mission sur l'organisation territoriale de la santé. Nous avons jugé utile de vous présenter nos conclusions en amont de l'examen du projet de loi « santé » afin que le fruit de nos travaux serve à alimenter notre réflexion collective sur ce texte.

Le champ du sujet était potentiellement très large. Dans un souci d'efficacité, nous avons ciblé notre analyse sur les outils et dispositifs destinés à organiser la coordination entre les acteurs au niveau des territoires issus des derniers textes législatifs.

Ces outils, remaniés ou créés par la loi de modernisation de notre système de santé de janvier 2016, sont principalement : dans le domaine des soins de ville, les équipes de soins primaires et les communautés professionnelles territoriales de santé, ainsi que les plateformes territoriales d'appui ; s'agissant des soins hospitaliers, les groupements hospitaliers de territoires.

Le projet de loi dont nous allons débattre, dans le prolongement du plan gouvernemental « Ma Santé 2022 », fait de ces outils des piliers de la « transformation » souhaitée de notre système de santé. Dans ce contexte, notre objectif est de faire un premier bilan, le plus concret possible, de ce qu'apportent ces dispositifs sur le terrain, de la façon dont les acteurs se les approprient, des difficultés ou limites que l'on peut relever à ce stade - en sachant que le recul que nous avons est encore souvent limité.

Il faut souligner que les outils dont nous parlons ne sont pas partis de rien : ils se sont substitués à ceux mis en place par la loi HPST de 2009 - « pôles de santé » ou « communautés hospitalières de territoires » - ou à d'autres qui préexistaient, comme les groupements de professionnels de santé. De nombreuses CPTS se sont par ailleurs formées à partir d'une maison de santé préexistante.

En outre, les professionnels de santé se sont toujours, dans une mesure certes variable, coordonnés entre eux, avec ou sans formalisation juridique. À cet égard, la notion d'exercice « isolé » auquel les évolutions en cours entendent mettre fin constitue assez largement un mythe.

Quoi qu'il en soit, l'inscription dans un exercice coordonné étant, de l'avis unanime des personnes que nous avons rencontrées, un argument décisif pour l'installation des nouvelles générations de professionnels, il ne fait guère de doute que nous avons tout intérêt à développer ce type d'organisation.

Or, le diagnostic de départ fait malheureusement l'objet d'un large consensus : comme nous le répétons dans chacun de nos travaux, notre offre de soins est fragmentée et cloisonnée. Pour beaucoup de personnes entendues, les politiques en matière de santé ont pour travers commun de penser d'abord aux dispositifs ou aux structures, souvent de manière centralisée, avant de partir des besoins des patients et de faire confiance aux professionnels pour trouver des initiatives adaptées à chaque territoire.

Il existe ainsi un décalage paradoxal entre le besoin ressenti de coopération, la pléthore d'outils juridiques existant « sur le papier », et le manque de réponses apportées pour aider concrètement les acteurs à construire une vraie coopération au service d'un territoire.

Si les choses évoluent, et c'est heureux, grâce à des projets de territoire innovants et structurants et à des dynamiques professionnelles, il reste encore du chemin à parcourir.

**Mme Véronique Guillotin, rapporteure.** – S'agissant tout d'abord des soins de ville, trois outils ont été mis en place par la loi « santé » de 2016.

Les deux premiers, les équipes de soins primaires (ESP) et les communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS), sont des formes d'organisation ouvertes aux professionnels de santé volontaires dans le but de créer des équipes de professionnels libéraux « hors les murs ».

Les CPTS ont un champ plus large que les ESP constituées autour des médecins généralistes, puisqu'elles s'adressent aux professionnels de santé du premier comme du second recours ainsi qu'aux acteurs du secteur médico-social.

Il s'agit de les inciter à se coordonner dans un cadre associatif, en dehors d'une structure commune de type maison de santé. Bien que cela ne soit pas précisé par la lettre de

la loi, des établissements de santé peuvent également être associés, comme nous avons pu le constater avec l'hôpital Jean Verdier de Bondy.

Cette forme d'organisation est particulièrement utile à la prise en charge des patients complexes, pour lesquels doivent être mobilisées des ressources à la fois médicales et sociales. Il s'agit notamment de personnes âgées souffrant de pathologies lourdes, multiples ou chroniques, et suivies par de nombreux intervenants.

Dans la plupart des cas, les personnes qui interviennent au nom de la CPTS, les coordonnateurs, ne réalisent pas de soins mais font le lien entre les besoins des patients et les professionnels de santé ou structures concernés.

La CPTS de Paris XIII se conçoit ainsi, selon ses responsables, comme un « chef d'orchestre » permettant d'organiser l'action des professionnels de santé pour le suivi des patients sur le temps long, et de prendre en charge des problèmes plus ponctuels comme l'organisation d'une sortie d'hospitalisation.

Ces coordonnateurs présentent des profils variés : souvent professionnels de santé eux-mêmes, ils peuvent également être issus de formations spécifiques en management de la santé.

Dans l'attente de financements par l'assurance maladie - nous y reviendrons -, les CPTS peuvent bénéficier de financements par les ARS, à des niveaux variables, dans le cadre du fonds d'intervention régional (FIR). Certaines ARS accompagnent la phase d'amorçage des projets en prenant en charge des missions de conseil. Les montants versés permettent ensuite principalement de rémunérer des postes de coordination. Pour une CPTS « mature » constituée dans la région de Beaune, ils atteignent 750 000 euros pour une équipe composée de six postes d'infirmières coordinatrices, une secrétaire, un psychologue et un ergothérapeute. À Paris XIII, 173 000 euros sont alloués chaque année pour deux postes de coordination ainsi qu'une partie du temps passé par le médecin généraliste à l'origine du projet. Pour le moment, les fonds alloués sont déterminés annuellement par chaque ARS.

Les CPTS constituées sont de taille très variable. À Tours, l'une d'entre elles couvre ainsi plus de 350 000 habitants - ce qui peut susciter une certaine perplexité quant à la réelle capacité des acteurs concernés à se rencontrer et à se parler. À l'inverse, certains territoires à la faible densité de population sont maillés par plusieurs CPTS.

Les équipes de soins primaires, organisées dans le seul cadre du premier recours et centrées sur les médecins généralistes, sont également des outils de coopération, conçus comme complémentaires des CPTS. Tandis qu'elles visent à la prise en charge d'une patientèle, les CPTS tendent à organiser et structurer une action sanitaire territoriale plus large. Les ESP peuvent d'ailleurs intégrer les CPTS, comme nous l'avons constaté en Meuse. Pour le moment, aucun financement n'est ouvert aux ESP dans le cadre du FIR.

Cela explique peut-être que les deux formules n'ont pas connu le même succès. Tandis que 61 CPTS fonctionnent de manière « mature », et que 224 projets au total ont été identifiés par les ARS, seules 13 ESP sont aujourd'hui effectivement installées sur l'ensemble du territoire, et 38 sont en phase de construction. Surtout, c'est à l'avenir autour des CPTS que le Gouvernement entend orienter sa politique de structuration des soins de ville.

Il semble par ailleurs que les ESP peinent encore à trouver leur modèle. Outre qu'elles ne sont pour l'heure pas financées, le caractère très « médico-centré » de ces structures a été pointé par certains paramédicaux, désireux d'être plus investis dans la structuration des prises en charge de premier recours.

Au cours de nos travaux, nous avons rencontré les instigateurs de plusieurs CPTS qui se sont constituées et fonctionnent avec succès.

La CPTS de Paris XIII a ainsi permis de réorganiser des visites à domicile pour les patients qui ne peuvent faire autrement. Une CPTS fonctionnant dans la région de Beaune a pu mettre en place des actions de prévention et d'éducation thérapeutique, ainsi qu'un accueil de jeunes professionnels de santé. En Meuse, la création de plusieurs ESP et CPTS permet de pallier les conséquences de la désertification médicale et d'insuffler une nouvelle dynamique sur le territoire.

**M. Yves Daudigny, rapporteur.** – La réussite de ces initiatives tient toujours à la force de volonté et à la ténacité de leurs instigateurs, dont il faut saluer l'engagement - mais aussi au soutien apporté par les équipes locales d'une ARS. Sous l'impulsion qualifiée de « décisive » de l'ARS, plus de 20 CPTS ont ainsi vu le jour en Centre-Val de Loire.

Ces réussites ne doivent cependant pas masquer les difficultés et les obstacles rencontrés par d'autres professionnels pour s'insérer dans de telles structures. Il apparaît d'abord difficile, dans un certain nombre de cas, de mobiliser les médecins spécialistes. L'instabilité juridique autour des dispositifs de coordination et des financements associés peut ensuite légitimement susciter la tiédeur des professionnels, peu enclins à s'engager dans des organisations chronophages dont la pérennité n'est pas garantie.

Nous avons enfin relevé deux reproches opposés formulés à l'encontre des CPTS : tandis que certains craignent de se voir peu à peu contraints d'intégrer un cadre de coopération générique et rigide, d'autres soulignent au contraire le caractère flou de cet outil, qui ne comporte pas de cahier des charges précis.

Il nous semblerait à ce titre utile que les différentes ARS mettent à disposition un recueil de bonnes pratiques recensant le « mode opératoire » des CPTS qui fonctionnent aujourd'hui avec succès.

Un point, en tous cas, fait consensus : celui de l'absolue nécessité de conserver un cadre juridique souple à la main des professionnels, qui leur permette de s'en saisir sur une base volontaire et avec les marges suffisantes pour l'adapter aux besoins de leur territoire. Pour la plupart des acteurs rencontrés, il ne semble pas opportun à ce stade de figer dans la loi un cahier des charges commun à l'ensemble des CPTS. Leurs missions peuvent en effet varier selon les besoins de tel ou tel territoire.

Gardons par ailleurs à l'esprit que le calendrier du projet de loi se superpose avec celui de la négociation conventionnelle qui se déroule actuellement sur l'exercice coordonné des professionnels de santé. Celle-ci aborde notamment la question des missions socles des CPTS et, surtout, de la mise en place d'un mode de financement pérenne de ces structures ainsi que des ESP.

**Mme Véronique Guillotin, rapporteure.** – A côté de ces modes d'organisation existent différents dispositifs d'appui à la coordination des professionnels de santé. Nous

connaissons déjà les Maia et les Clic ; la principale nouveauté issue de la loi de 2016 réside dans la mise en place des plateformes territoriales d'appui (PTA) à l'échelon départemental.

Ces PTA sont des regroupements de coordonnateurs visant à offrir une prestation de service à destination des professionnels et des familles.

Ils peuvent être activés pour la gestion de situations que les professionnels de santé ne peuvent traiter par eux-mêmes, comme l'organisation de visites à domicile ou de portages de repas pour certains patients vulnérables.

L'enchevêtrement de ces dispositifs d'appui, qui fonctionnent à une échelle territoriale souvent différente de celle des CPTS, entretient un sentiment de confusion bien compréhensible des professionnels de santé. En outre, alors que les CPTS et les PTA poursuivent le même objectif de coordination, leur articulation sur le terrain apparaît largement perfectible. Afin d'offrir davantage de visibilité aux professionnels, deux directions nous paraissent pouvoir être envisagées.

Certains de nos interlocuteurs se sont prononcés en faveur d'une fusion des différents dispositifs d'appui. Plusieurs territoires se sont déjà engagés dans cette démarche ; la CPTS de Paris XIII, par exemple, a fusionné les Maia et Clic, ainsi que d'autres structures de coordination locales, en une instance unique.

Une autre proposition pourrait être de faire des PTA des outils véritablement à la main des CPTS et de revoir leur maillage territorial en ce sens. Confier le pilotage des PTA aux CPTS elles-mêmes permettrait à ces dispositifs d'appui d'effectuer les prestations de coordination dont les professionnels ont le plus besoin.

Quelle que soit la solution retenue, il nous paraît essentiel de développer l'idée d'un guichet unique de coordination permettant aux professionnels comme aux familles de mobiliser l'ensemble des ressources médicales et médico-sociales pertinentes.

**Mme Catherine Deroche, rapporteur.** – Concernant l'organisation des soins hospitaliers, nous avons fait un focus sur les groupements hospitaliers de territoires.

La loi « Touraine » de 2016 a rendu obligatoire l'adhésion des établissements publics de santé à l'un de ces groupements ; ils se sont substitués aux « communautés hospitalières de territoire » que la loi « HPST » de 2009 avait inscrites dans une démarche de volontariat.

La vocation territoriale de ces groupements était d'emblée affichée : pour l'exposé des motifs, il s'agissait alors de « *conduire les établissements publics de santé d'un même territoire à se coordonner autour d'une stratégie de prise en charge partagée* ».

Avant de confronter cette ambition à la réalité des perceptions, je vous rappellerai quelques données :

- 135 GHT ont été créés en juillet 2016 ; ils sont aujourd'hui au nombre de 136, le dernier né étant celui de Guyane en janvier 2019 ; peu d'établissements publics restent en dehors du chemin : seuls 19 d'entre eux, principalement des centres hospitaliers spécialisés, sont encore en situation dérogatoire ;

- le constat évident est celui d'une très grande hétérogénéité. Quelques chiffres suffisent à l'illustrer : les GHT comptent entre 2 et 20 établissements parties (près de la moitié d'entre eux se situent dans la fourchette 4-8) ; ils couvrent des territoires qui vont de 100 000 à 2,5 millions d'habitants ; leurs budgets s'échelonnent de 100 millions à plus de 2 milliards d'euros et les effectifs de personnels s'inscrivent de même dans un rapport de 1 à 20.

D'un point de vue plus qualitatif, quel bilan peut-on poser ?

Une première observation est celle d'une ambition territoriale, traduite dans la terminologie, quelque peu galvaudée ou à tout le moins inégale dans les faits.

Les GHT ont été dès le départ conçus comme un outil au service d'une réorganisation de l'hôpital public. Les partenariats noués avec les autres établissements du territoire sont demeurés en pratique limités : d'après les chiffres du ministère, 20 % des GHT ont établi des coopérations avec des structures privées, mentionnées dans leur projet médical partagé.

Le ressenti des acteurs est celui d'un projet médical « dit » partagé, mais perçu comme déconnecté des autres acteurs du territoire.

D'après leurs fédérations, les établissements privés, d'hospitalisation à domicile ou les centres de lutte contre le cancer ont été souvent laissés en marge. Peu de coopérations se sont nouées. Dans les zones rurales ou avec les « petits » GHT, les choses se sont parfois mieux passées ; mais les portes sont restées souvent fermées quand l'établissement support du GHT est un CHU.

Cela conduit certains à demander à clarifier la vocation même des GHT.

Sont-ils là pour permettre à l'hôpital public de se restructurer, par la mutualisation de fonctions et la création de synergies entre établissements ? Évidemment. Comme cela nous a été dit dans la Meuse, la constitution des GHT a au moins eu le mérite de conduire des équipes à se parler ! Doivent-ils tendre vers une dimension plus large d'organisation des soins hospitaliers du territoire ? C'est plus discutable. Il serait en tout cas plus juste de parler dans ce cas de groupements hospitaliers publics dans un territoire plutôt que de groupements hospitaliers de territoire.

Ce changement de vocabulaire serait une clarification mais il faut aussi veiller à ne pas accentuer les concurrences public/privé, alors que nous avons besoin de valoriser les complémentarités.

**M. Yves Daudigny, rapporteur.** – Un autre constat est que l'hétérogénéité des situations se traduit par une grande diversité des expériences vécues par les établissements publics parties aux GHT.

D'après les acteurs que nous avons entendus, il n'y a pas, au stade où nous en sommes, de leçon homogène à tirer de la mise en place des GHT.

Certains avancent très bien, souvent issus de coopérations plus anciennes ; d'autres commencent à structurer des filières ; une minorité éprouve encore des difficultés à concrétiser leurs vœux de coopération.

Certaines difficultés tiennent à des périmètres inadaptés : des GHT sont trop gros, d'autres trop petits. C'est là aussi un enjeu pour la prise en charge des patients, confrontés à des problèmes évidents de transport quand la distance entre établissements d'un même GHT dépasse dans certains cas 150 km.

Alors que le projet de loi « santé » prévoit d'aller plus loin dans l'intégration, certains plaident pour des redécoupages plus cohérents ; mais il nous semble qu'une remise à plat globale interviendrait trop tard pour des établissements qui ont déjà dû s'organiser. Une évaluation par territoire et des ajustements au cas par cas, selon des modalités plus souples, paraissent plus réalistes.

Dans ce contexte, on peut aussi se demander s'il est opportun d'imposer des schémas homogènes pour tous, ou s'il ne serait pas plus pertinent d'accompagner les dynamiques locales.

De ce point de vue, si les GHT présentent, c'est incontestable, un intérêt réel pour organiser des filières de soins graduées et développer la notion d'équipes médicales de territoire avec la mise à disposition des ressources de l'établissement support auprès des autres sites, la réalité perçue est souvent celle d'une captation ou d'un siphonnage des ressources par l'établissement support.

Certains petits établissements périphériques craignent une centralisation de plus en plus forte, qui pourrait déboucher sur une vision assez administrative de l'organisation de la santé et se traduit déjà par des contraintes administratives plus lourdes, par exemple pour organiser les achats. Ces craintes sont légitimes dans un contexte de mutation, mais il faut savoir les entendre avant d'engager de nouvelles évolutions.

Les GHT ont-ils enfin permis de développer les relations avec la médecine de ville ? De nombreux GHT ont fait de cet objectif un axe de leur projet. Toutefois, les relations sont naissantes et le bilan apparaît encore, là aussi, inégal. Le déploiement des CPTS est attendu comme un moyen de faciliter ces échanges, mais les efforts devront également venir du monde hospitalier.

Un élément indispensable à cette coopération sera en outre le développement d'outils numériques interopérables pour permettre le nécessaire partage d'informations entre la ville et l'hôpital.

Telles sont les observations et pistes de réflexion que nous souhaitons partager avec vous à l'issue de nos travaux.

Si le besoin de structuration de l'offre de soins est prégnant, nous voyons bien l'équilibre délicat à trouver entre les aspirations à la souplesse des acteurs de terrain, hostiles à tout carcan, et la nécessité d'impulser des évolutions pour changer les pratiques et mentalités.

Notre évaluation, et les débats à venir autour du projet de loi « santé », interviennent à un stade où des dynamiques se mettent en place. Les situations sur le terrain traduisent une grande diversité dans la façon dont les acteurs se saisissent – ou pas – de ces outils.

Notre commission aura intérêt à renouveler ce suivi sur des enjeux à bien des égards prioritaires pour organiser l'accès aux soins dans nos territoires.

**Mme Catherine Deroche, rapporteur.** – Pour compléter notre intervention, nous avons mis à votre disposition deux schémas, l'un sur les CPTS, l'autre sur les GHT.

**M. Alain Milon, président.** – Nous remercions nos trois collègues. Votre coordination montre qu'au Sénat, on sait travailler ensemble.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Je n'ai pas grand-chose à ajouter, si ce n'est remercier les rapporteurs pour leur travail, sur un sujet complexe. Entre l'enjeu de la répartition territoriale et les initiatives personnelles, on constate que parfois les dispositifs fonctionnent et parfois pas. Comment jugez-vous, dans cette organisation territoriale de la santé, l'efficacité des ARS ? Lorsque je siégeais dans une ARS, j'étais ravi quand c'était fini ! Il y avait des conflits et des règlements de comptes entre médecins. Les ARS répondent-elles aux objectifs qui leur ont été assignés ?

**Mme Élisabeth Doineau.** – Je souhaite remercier nos collègues. Leur communication arrive à point nommé. La situation me semble comparable à celle des débuts des intercommunalités. Les différents acteurs sont difficilement identifiables et le fonctionnement dépend beaucoup des acteurs locaux. On voit que certains outils vont prendre le dessus sur les autres donc il est vraiment utile de clarifier les choses. Dans le cas des intercommunalités, on élabore des schémas, on peut aussi constituer des syndicats. Il y a donc un parallélisme. On peut certes passer par des moments des troubles sur le terrain mais beaucoup sont volontaires pour mobiliser les professionnels de santé.

Sur les GHT, si les choses n'ont pas été construites au niveau du lien entre la ville et l'hôpital, c'est qu'il n'y avait pas d'outils pour le faire. Les CPTS vont permettre ce lien et ce travail en commun, donc c'est un outil intéressant et à promouvoir.

**M. Alain Milon, président.** – Sur les CPTS, il faut quand même laisser de la liberté aux professionnels de santé, sinon ça ne marchera pas.

**M. René-Paul Savary.** – En écoutant nos rapporteurs, on entend un nombre considérable de sigles : on se demande parfois si l'on vit dans le même monde que les acteurs du terrain. Si l'on chiffre l'argent mis par les différents financeurs, il est significatif : ARS, FIR, Clic. Avec l'expérience territoriale d'un certain nombre d'entre nous, nous avons vu la concurrence entre Maia et Clic. Il a fallu convaincre les ARS que des économies d'échelles étaient possibles. On continue sur ce sujet à avoir une vision administrative. Ne serait-il pas envisageable de prendre en compte les établissements privés ? Il y a un problème avec les différentes tutelles qui peuvent se superposer.

**Mme Michelle Meunier.** – Je salue qualité du travail de nos rapporteurs, qui est plein de bon sens et s'appuie sur les territoires, ce qui est la marque des travaux du Sénat. Je voudrais aborder la question des personnes âgées, en reparlant des Clic. Sur le territoire, lorsque les différents acteurs parviennent à se parler, cela fonctionne. Quand vous posez la question de l'homogénéité du schéma, je vous rejoins, mais faut-il le faire à marche forcée ? Je me demande s'il ne faut pas plutôt un accompagnement des dynamiques locales plutôt qu'un schéma qui serait un carcan.

**Mme Jocelyne Guidez.** – J'ai fait partie du conseil de surveillance de l'hôpital de Dourdan, qui a été regroupé avec l'hôpital d'Étampes. Une maternité a été fermée afin de faire des économies. Or, on a constaté que la fréquentation de cette maternité n'a pas

augmenté et que la question du déficit de l'hôpital demeurait présente. Les regroupements ne m'apparaissent pas comme une solution pertinente.

**Mme Frédérique Puissat.** – Les outils de mutualisation que vous avez évoqués sont pertinents. Je constate toutefois que les élus sont *in fine* toujours responsables de l'organisation de la santé dans les territoires. Nos rapporteurs ont-ils prévus des amendements au projet de loi santé prochainement en examen au Sénat à la suite de leur travail ?

**M. Daniel Chasseing.** – Dans les secteurs ruraux, les CPTS me paraissent importantes pour assurer la continuité des gardes et des visites médicales tout au long de la journée. Le financement des coordonnateurs est aussi une question centrale alors que ce n'est pas facile de faire une CPTS. Sur les GHT, les communautés apportent du liant avec les CHU mais cela me semble sans impact sur le territoire. Il faut simplifier les GHT et prévoir des plateformes territoriales de la santé en milieu rural. Les équipes de soins primaires sont à éliminer ou elles doivent remplacer les CPTS.

**Mme Cathy Apourceau-Poly.** – Depuis plusieurs années, les élus tirent la sonnette d'alarme quant aux déserts médicaux. Je rappelle que mon groupe demande un moratoire sur les fermetures de lits et de services dans les hôpitaux. Nous pensons également que l'organisation de la médecine de proximité doit avant tout faire l'objet d'un accord entre l'assurance maladie et les professionnels de santé.

**M. Michel Forissier.** – Votre rapport interroge au fond l'avenir de la médecine libérale en France. Va-t-elle garder la place qu'elle a ou bien les carcans administratifs évoqués peuvent-ils empêcher son développement ?

**Mme Catherine Deroche, rapporteur.** – Avant de commencer nos auditions, j'étais dubitative face à ces nombreux outils de regroupements et de coordination. Nos déplacements nous ont toutefois permis de constater que des CPTS commencent à bien fonctionner dans les territoires ruraux. L'expérience montre que ces outils fonctionnent lorsqu'ils sont initiés par les professionnels de santé eux-mêmes. De plus, aucun territoire n'est comparable à un autre qu'il s'agisse du nombre praticiens de santé, d'hôpitaux, de la présence ou non d'un CHU sur le territoire. Dès lors, il faut laisser aux praticiens dans chaque territoire décider de la bonne formule à adopter.

Lors de notre déplacement dans la Meuse, territoire rural sans CHU, nous avons constaté la pertinence de l'organisation retenue grâce à la volonté des professionnels. À ce titre, les ARS doivent être des facilitateurs plutôt que des organismes de contrainte. Les CPTS permettent de prendre en compte les spécificités de chaque population. S'agissant des GHT, un hôpital peut être tenté de se regrouper avec un hôpital d'un autre département. Il faut là encore laisser de la souplesse et prévoir un soutien des ARS dans la coordination. Pour le médico-social, il semble que la demande d'un guichet unique à la sortie de l'hôpital soit généralisée.

**M. Alain Milon, président.** – Lors d'une audition hier avec le directeur général de la Cnam, Nicolas Revel, il a bien été précisé qu'il n'y avait ni plancher ni plafond obligatoire pour les CPTS.

**M. Yves Daudigny, rapporteur.** – Les ARS, créées par la loi HPST, pâtissent d'une image négative qu'illustrent bien deux exemples : la mise en place des maisons de santé interdisciplinaires, modèle aujourd'hui contesté et les projets de santé régionaux, rapports

imposants que personne ne lit. Mais cette image commence à changer en raison du rôle joué par certains directeurs d'ARS. Dans le Grand-Est par exemple, le directeur général est très ouvert et soutient les innovations. Une évolution des ARS est donc possible.

Pour répondre à René-Paul Savary sur la confusion possible entre les différents modèles de coordination, il faut reconnaître qu'ils n'ont pas de conséquence directe sur le patient, qui demeure au contact de son praticien de santé. Les regroupements doivent servir aux praticiens à mieux répondre aux demandes de leurs patients mais il s'agit d'outils les concernant eux et non les patients. Il n'y a donc pas de confusion pour le patient même s'il peut y en avoir pour les professionnels de santé.

Sur la médecine libérale, je n'ai pas de réponse immédiate : la loi ne pourra pas dicter son évolution. Ce sont les jeunes médecins, en fonction de leur choix d'installation sous la forme libérale ou non, qui feront la médecine libérale de demain. Je rappelle, s'agissant des élus locaux, que la loi « Santé » de 2016 les a réintroduit dans les comités locaux d'organisation de la santé. Enfin, les déserts médicaux n'étaient pas le sujet de notre réflexion, un rapport précédent de la Mecss, réalisé avec le président Cardoux y est consacré.

**Mme Véronique Guillotin, rapporteure.** – Je reprends l'exemple de réussite observée dans le Grand-Est pour préciser que l'ARS y a joué un rôle d'accompagnatrice. Les agences ont pris conscience qu'elles ne doivent pas être rigides et aider les praticiens à s'organiser. C'est aussi le rôle du délégué territorial dans chaque département de réagir aux demandes des praticiens. Un équilibre dans le rôle des ARS doit donc être trouvé entre rigidité et absence totale d'incitation. Mais l'utilité de ces outils de coordination n'a été remise en cause par personne et les praticiens nous disent qu'ils en ont besoin.

Sur le lien ville-hôpital, nous avons constaté que les GHT concernaient prioritairement les hôpitaux publics bien que les établissements de santé privés d'intérêt collectif (ESPIC) n'en sont pas exclus. Dans les premières versions des GHT, les hôpitaux mutualisaient principalement les fonctions achat. Mais désormais se développent des projets médicaux au sein de ces groupements. Dans la Meuse, les hôpitaux se sont regroupés pour mutualiser leur direction et s'organiser en filières. Ces hôpitaux étaient certes de même taille et ne comptaient pas de CHU parmi eux. Cela n'a pas été sans difficulté mais c'est une réussite.

Sur la médecine libérale, il est évident qu'il convient de la protéger. L'étude du conseil de l'ordre montre que les jeunes praticiens ne cherchent pas tous absolument le salariat. Ils cherchent un exercice collectif sur un même territoire. Les maisons de santé commencent même à être un modèle dépassé. D'autres horizons sont possibles précisément grâce aux CPTS. La médecine libérale a un avenir mais c'est bien le problème de rémunération qui se pose.

Enfin, j'ai visité un territoire sur lequel rien n'a été organisé : aucune maison de santé et pas de CPTS. Les praticiens de santé ne sont pas satisfaits car aucun jeune médecin ne veut s'y installer ni même venir en stage. Ils regrettent désormais de s'être arcbutés contre les regroupements.

La question de la pérennité financière de ces CPTS se pose quand on sait que certains ont besoin de 750 000 euros pour fonctionner. Alors que les montants des actes n'augmentent pas, les praticiens s'interrogent sur l'avenir de ces structures.

**Mme Catherine Deroche, rapporteur.** – Si l'on regarde la Seine-Saint-Denis et la Meuse, ce sont des territoires très différents. Les CPTS permettent de mettre en œuvre une coordination, au service de la population, des médecins qui exerçaient plutôt de manière isolée. Toute la pression repose aujourd'hui sur les médecins qui restent. C'est sur eux qu'on pose des contraintes alors qu'il n'y a pas assez de médecins. Il reste encore des médecins isolés, dont le cabinet peut se trouver dans un territoire enclavé. Quand elle est assez souple, la CPTS permet à ces médecins en exercice isolé de trouver un relai. Je pense qu'il faut donc garder la CPTS, en lui donnant beaucoup de souplesse. Il faut aussi que les élus locaux exigent des ARS cette souplesse car quand la CPTS est trop rigide, les élus et les professionnels se ferment. Les élus doivent donc écouter leurs professionnels de santé pour qu'ils organisent leur territoire et exigent de la souplesse. Je l'ai constaté dans la région Pays de la Loire où l'ARS a fini par l'accepter.

**M. Daniel Chasseing.** – Je suis d'accord avec Catherine Deroche. Je pense que les CPTS permettent d'avoir un relai pour les médecins travaillant seuls avec la possibilité que d'autres médecins puissent prendre en charge les patients sur des horaires étendus.

Avec les maisons de santé pluridisciplinaires et les CPTS, il faudra qu'au niveau départemental, l'hôpital public assure une prise en charge, éventuellement avec des cliniques. Cela pourrait s'organiser dans le cadre d'un projet territorial de santé qui rassemble élus locaux et professionnels. Les CPTS devraient alors permettre, dans les cas où il n'y a pas de médecin, qu'un médecin de l'hôpital ou employé par le conseil départemental intervienne dans les maisons de santé et ce n'est pas gagné !

**M. Alain Milon, président.** – Je vous remercie. Je vous demande donc d'autoriser la publication des conclusions des rapporteurs.

Au titre des questions diverses, je demande à la commission de bien vouloir autoriser la publication, sous forme de rapport d'information, des actes du colloque organisé par la commission le 21 mars dernier sur les retraites, dont l'intitulé était « la parole aux partenaires sociaux ».

*Il en est ainsi décidé.*

### **Audition de M. Roger Genet, candidat à son renouvellement à la direction générale de l'Agence nationale de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail**

**M. Alain Milon, président.** – Nous accueillons ce matin M. Roger Genet, docteur en enzymologie et ingénierie des protéines, directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) depuis mai 2016. M. Genet est candidat au renouvellement de ses fonctions et en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, sa nomination doit être précédée de son audition par les commissions compétentes du Parlement. Je précise toutefois que le Sénat n'ayant pas encore été formellement saisi par le Gouvernement de la demande d'audition de M. Genet, celle-ci s'effectue sous réserve de la transmission de la lettre du Premier ministre au Président du Sénat.

Créée en 2010 dans le sillage du Grenelle de l'environnement, l'Anses est chargée d'évaluer les risques sanitaires dans les domaines de l'alimentation, de l'environnement et du

travail. Tout comme l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), l'Anses a vocation à éclairer le débat public sur des questions de sécurité sanitaire où le besoin d'objectivation scientifique se fait fortement sentir. L'affaire Lactalis ou encore l'utilisation du glyphosate l'ont démontré dans la période récente.

Votre audition sera l'occasion, presque dix ans après sa création, de dresser le bilan de l'action de l'Anses. L'agence est-elle parvenue à s'imposer dans le paysage de la prévention sanitaire en France ? Est-elle, selon vous, correctement dimensionnée en termes de moyens humains et financiers pour relever les défis de la sécurité alimentaire et environnementale dans notre pays ?

Par ailleurs, quand nous évoquons la sécurité sanitaire, nous nous focalisons bien entendu sur la santé humaine, en négligeant quelque peu la santé animale et végétale qui représente pourtant un enjeu majeur pour notre propre santé, notamment au travers de notre alimentation. Or l'Anses est un peu l'équivalent de l'ANSM dans le domaine vétérinaire. Sur ce point, peut-être pourriez-vous nous éclairer sur les grands enjeux actuels et à venir de la santé animale qui devraient, selon vous, appeler la vigilance des pouvoirs publics. Je pense, par exemple, au problème de l'antibiorésistance chez les animaux qui pourrait avoir des conséquences pour notre sécurité alimentaire et à terme pour notre santé.

**M. Roger Genet, candidat à la direction générale de l'Agence nationale de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail.** – Je suis très heureux d'être ici devant vous aujourd'hui et je me réjouis que le renouvellement de mon mandat à la tête de l'Anses, proposé par le Gouvernement et nos 5 ministères de tutelle, me donne à nouveau l'occasion de m'exprimer devant votre commission.

Par vos travaux qui portent régulièrement sur les agences et le système sanitaire, l'indépendance de l'expertise et la déontologie, ou encore sur les sujets plus spécifiques liés aux maladies professionnelles ou à l'indemnisation des victimes exposées à des risques sanitaires, vous connaissez bien les travaux de l'Anses. Les occasions de venir exposer nos travaux devant les parlementaires sont d'ailleurs très nombreuses : auditions budgétaires, missions d'information, commissions spécifiques, auditions publiques, et nous avons ainsi répondu à 70 rendez-vous parlementaires, dont 40 auditions en 2018.

Quelques mots d'abord sur mon parcours. À la direction de l'Anses depuis mai 2016, je me définis d'abord comme un scientifique engagé dans les politiques sanitaires et environnementales. Biochimiste et enzymologiste, j'ai consacré les 25 premières années de ma carrière professionnelle à la recherche scientifique et à l'enseignement. Puis à partir de 2005, mon parcours s'est orienté vers les politiques publiques de recherche, le management et la gestion d'établissements publics à vocation de recherche et d'expertise, dans les domaines de la santé, de l'agriculture et de l'environnement. De 2009 à 2012, à la tête du Cemagref, aujourd'hui l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (Irstea), je me suis attaché à promouvoir l'expertise scientifique, comme expertise transparente, indépendante, en appui aux politiques publiques. Cette réflexion s'est concrétisée par la rédaction de la Charte nationale de l'expertise scientifique, qui a été adoptée par l'ensemble des organismes de recherche et universités en 2011.

J'ai également activement travaillé à construire, dans une vision intégrative, le large champ de la recherche environnementale, englobant santé, alimentation, eau, agriculture, biodiversité, environnement, territoires, etc. Le constat de la multiplicité et de la relative dispersion des acteurs dans ces domaines a donné naissance à l'Alliance nationale de

recherche pour l'environnement, AllEnvi, qui regroupe aujourd'hui l'ensemble des acteurs français de la recherche environnementale, avec plus de 27 membres, qui m'ont fait l'honneur de m'en confier la première présidence, de 2010 à 2012.

Enfin, en tant que directeur de la recherche et de l'innovation au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche de 2012 à 2016, j'ai tenté d'impulser une vision stratégique en matière de recherche, pour renforcer le rôle de la recherche scientifique en appui aux politiques publiques – objectif qui a été inscrit dans la loi du 16 avril 2013 –, et affirmer la place de la recherche française en Europe et dans le monde.

Ce parcours me menait donc assez naturellement à l'Anses. J'ai trouvé, en arrivant à sa direction en mai 2016, une agence sanitaire expérimentée et réactive, des équipes compétentes et engagées, capables d'appréhender de manière globale un champ très vaste au service de la santé de nos concitoyens, de faire preuve d'anticipation face à des risques nouveaux ou émergents et de réagir très vite en cas de crise. L'agence est aussi largement reconnue au niveau européen et international.

Devant votre commission en 2016, je m'étais engagé sur cinq priorités d'action, cohérentes avec les cinq axes de notre nouveau contrat d'objectif et de performance (COP) signé début 2018 pour la période 2018-2022.

La première priorité est de renforcer la crédibilité de l'agence et son indépendance. L'agence possède une gouvernance originale avec cinq ministères de tutelle – les ministères de la santé, de l'agriculture, de l'environnement, du travail et économie –, un Conseil d'administration et des instances internes ouvertes à la société civile, avec les cinq collègues du Grenelle de l'environnement, afin d'intégrer les préoccupations de tous les acteurs et citoyens, et un cadre déontologique renforcé garant de la transparence et de l'indépendance de son expertise. L'Anses possède ainsi un Comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts, présidé par le philosophe Pierre Le Coz, composé de personnalités indépendantes et dont les avis sont publics sur notre site internet, un code de déontologie qui a été révisé et renforcé en 2018, et des moyens de contrôle interne pour en vérifier la bonne application, avec une déontologue qui fait un rapport annuel. La Cour des comptes a souligné l'efficacité de cette gouvernance lors du contrôle qu'elle a réalisé pour les exercices 2012 à 2017.

Pour mener à bien ses missions, l'Anses s'appuie sur ses propres forces, mais aussi sur environ 850 experts scientifiques externes à l'agence, dont 20 % d'étrangers, sélectionnés sur appels à candidatures et en fonction de leurs déclarations publiques d'intérêts, et qui sont réunis au sein de comités d'experts spécialisés et de groupes de travail menant une expertise pluridisciplinaire, collective, contradictoire et transparente, puisque tous nos travaux sont publiés sur notre site internet, ce qui constitue la meilleure garantie d'impartialité et de pertinence sur le plan scientifique.

La prévention des conflits d'intérêts est un élément crucial de la crédibilité de l'agence. Nous nous sommes dotés en 2017 d'une grille d'analyse des liens d'intérêts pour prévenir les éventuels risques de conflits d'intérêts. Chaque réunion d'experts commence par le criblage des déclarations publiques d'intérêts de chacun en fonction des sujets qui sont abordés. Ce cadre est exigeant mais nécessaire.

Enfin notre crédibilité repose aussi sur la pluralité de nos sources de données. Nos avis sont fondés sur l'analyse des données scientifiques disponibles et des publications du

monde entier ; nous devons nous assurer de l'absence de liens d'intérêts des chercheurs, et on voit l'importance d'une telle démarche avec le glyphosate. C'est tout l'enjeu des travaux que nous avons récemment conduits pour produire un cahier des charges, que nous publierons dans quelques semaines, pour des études complémentaires indépendantes qui pourront permettre de diminuer les incertitudes sur la toxicité du glyphosate.

Ce cadre rigoureux en matière de déontologie, comme au plan scientifique, est d'autant plus crucial dans le contexte actuel, caractérisé parfois par une montée des irrationalités, le scepticisme de nos concitoyens et la remise en cause des experts et des scientifiques. Continuer à renforcer la transparence de nos processus et nos exigences en matière de déontologie est donc le gage de la crédibilité de l'Anses.

Deuxième priorité, maintenir le haut niveau d'expertise scientifique. J'ai coutume de dire que l'Anses est une agence d'expertise scientifique et une agence scientifique d'expertise. Elle évalue de manière globale et transversale l'ensemble des risques biologiques, physiques ou chimiques, auxquels nous sommes exposés, volontairement ou non, dans notre vie quotidienne au travers de notre alimentation, de notre environnement et au travail. Pour réaliser cette mission, l'agence mène des travaux d'expertise scientifique, mais également ses propres travaux de recherche et de référence au sein de ses neuf laboratoires. L'agence coordonne également de nombreux dispositifs de veille et de vigilance, permettant de détecter le moindre signal d'effets indésirables : maladies infectieuses, effets des pesticides ou des produits chimiques en général, médicaments vétérinaires, compléments alimentaires, *etc.* Elle intervient donc en matière de nutrivigilance, phytopharmacovigilance, pharmacovigilance vétérinaire, toxicovigilance, et de suivi des pathologies professionnelles.

L'Anses a également pour mission la délivrance des autorisations de mise sur le marché (AMM) pour les médicaments vétérinaires, et, depuis plus récemment pour les produits phytosanitaires et les biocides. Ce n'est pas une mission facile et nous nous attachons à répondre à cette attente avec la plus grande rigueur, en appuyant toujours nos décisions sur l'analyse scientifique et la graduation du niveau d'incertitude afin de prendre les mesures appropriées à la situation, en tenant compte de toutes les données scientifiques disponibles.

L'étendue et la variété des missions qui nous sont confiées peuvent paraître paradoxales à certains : nous sommes laboratoire de référence de l'Union européenne sur la santé des abeilles et nous délivrons des AMM de produits insecticides. Mais cela ne doit pas être source de confusion car nous devons posséder l'ensemble des informations qui permettent d'avoir une vision globale. Pour renforcer la cohérence et la complémentarité entre ces différentes missions, j'ai proposé la réorganisation de l'agence en trois pôles et mis en place, en 2017, six directions scientifiques transversales. Nous avons donc une approche intégrée de la recherche et de la référence jusqu'à l'évaluation des risques ou des produits réglementés, au travers six de thèmes : santé animale et végétale, sécurité des aliments, antibiorésistance, épidémiologie et surveillance, exposition aux agents chimiques et exposome. Cela permet à l'agence de répondre aux enjeux sanitaires avec une vision globale et systémique, en tenant compte de l'ensemble des connaissances disponibles.

L'Anses compte un peu plus de 1 400 collaborateurs, avec un effectif en baisse sur le champ de l'expertise mais qui augmente sur la partie évaluation des produits réglementés, pour un budget d'environ 150 millions d'euros, dont 98 millions de subvention pour charges de service public. Chaque année, l'agence délivre près de 4 000 décisions d'AMM dans le champ des produits réglementés, dont 2 000 pour les produits vétérinaires. En 2018, on a répondu à 130 saisines et rendu 230 avis et rapports d'expertise, représentant

parfois plusieurs années de travail comme l'avis que nous avons publié hier sur la lumière bleue des LED au terme de deux années de travail. Nous pouvons aussi être saisis en urgence en cas de crise : 14 saisines en urgence depuis septembre. Nous avons neuf laboratoires de recherche, abritant 700 chercheurs qui produisent environ 700 publications scientifiques dont près de 400 de rang international. Spécificité de l'Anses, nous avons 102 mandats de référence : 65 nationaux, 25 internationaux, 12 européens. À cet égard, la France est le pays qui a le plus de mandats de référence au sein de l'Union européenne, sur des sujets parfois très critiques : ainsi notre laboratoire de Maisons-Alfort vient de récupérer le mandat sur la fièvre aphteuse. Nous avons aussi organisé 31 événements scientifiques en 2018 et publié 70 communiqués de presse.

Depuis 2016, nos missions d'expertise se sont accrues : pilotage de la toxicovigilance et du réseau des centres antipoison, assuré jusqu'à lors par l'InVS ; mise en œuvre de la phytopharmacovigilance ; délivrance des AMM des produits biocides ; renforcement des missions des laboratoires en matière de surveillance sanitaire, prévu par la loi d'avenir pour l'agriculture de 2014, avec la coordination des plateformes d'épidémiologie en santé animale, santé végétale et sécurité des aliments ; et enfin, gestion des déclarations relatives à la composition des produits dérivés du tabac et du vapotage dans le cadre de la mise en œuvre de la directive européenne sur le tabac. Nous avons également élargi nos activités avec de nouveaux comités d'experts : l'un sur les vecteurs, aussi bien en santé humaine, animale que végétale, et l'autre sur l'évaluation préalable à la modification des tableaux de maladies professionnelles.

La troisième priorité consiste à renforcer la stratégie scientifique de l'agence. Le rôle de l'agence est de se prononcer, en l'état des connaissances scientifiques disponibles, sur l'existence, la nature et l'ampleur des risques dans des situations de forte incertitude. En cas de risque avéré, on n'interroge pas l'Anses mais Santé publique France pour mener des enquêtes d'épidémiologie. On nous demande de conduire une évaluation du risque, donc de graduer le niveau d'incertitudes. L'objectif n'est ni de rassurer, ni d'inquiéter, mais de fournir une information scientifique de référence, indépendante de tout intérêt particulier, en sachant alerter sur les zones d'incertitudes et discerner les limites de la certitude scientifique, afin d'appuyer la décision publique.

Nous devons donc faire progresser les méthodologies d'évaluation des risques et l'évaluation du poids de la preuve, pour chacun des éléments scientifiques qui fondent au final nos analyses. Il est rare qu'une publication scientifique révolutionne l'approche. Les publications s'ajoutent les unes aux autres et font sens ensemble. Nous avons publié un rapport qui fait référence sur les méthodologies d'évaluation des risques et qui est repris par les agences et les instances internationales.

Les technologies mises en œuvre dans nos laboratoires doivent également rester en pointe en génomique, en chimie analytique, en infectiologie... Ainsi, grâce à notre nouvelle plateforme P3 d'infectiologie en santé animale à Maisons-Alfort, l'Anses dispose, depuis 2016, d'un dispositif de tout premier plan pour travailler sur les maladies émergentes comme la fièvre aphteuse ou les maladies vectorisées par des tiques.

Nous devons également adapter nos méthodologies d'évaluation des risques à la prise en compte du concept d'exposome, à la problématique des poly-expositions, des mélanges ou des effets cumulés. Il convient de mettre au cœur de nos priorités la question de l'intelligence artificielle et intégrer les nouveaux paradigmes de la production massive des données, de leur accessibilité, du *datamining*. Nous devons aussi intégrer les nouvelles

techniques de séquençage haut débit de génomes entiers au service de nos missions de sécurité sanitaire : l'affaire Lactalis a montré que si nous avions eu des bases de données ouvertes sur le séquençage des génomes de bactéries pathogènes, nous aurions très tôt pu détecter les souches et les localiser. Il est aussi important de pouvoir développer les technologies émergentes et les objets connectés, jusque dans les élevages, pour permettre l'analyse en temps réel des risques émergents. C'est d'ailleurs le sens de l'accord cadre que nous avons signé le 29 novembre dernier avec le CEA. Une vingtaine de projets sont déjà en développement.

Il convient aussi de renforcer la place des sciences humaines, économiques et sociales dans l'expertise environnementale pour mieux prendre en compte les risques, mais aussi les bénéfices, que comportent les innovations et les nouvelles pratiques et problématiser la prise de décision publique en situation d'incertitude scientifique. Enfin, dans un autre registre, la science doit contribuer à mieux identifier les populations à risque en fonction de leur sensibilité spécifique, des nouveaux modes de consommation, de leur vulnérabilité sociale...

Pour relever ces défis, il s'agit d'inscrire toujours plus l'agence au cœur de la communauté, scientifique nationale et internationale, pour intégrer le plus largement possible l'ensemble des données et connaissances disponibles, car nous ne sommes pas un organisme de recherche. Pour ce faire nous avons signé ou renouvelé récemment de très nombreux accords de collaborations avec nos partenaires nationaux de recherche.

Nous devons aussi être force d'influence sur les orientations et les approches internationales en matière de recherche en soutien à l'expertise. C'est l'objet de l'initiative que nous avons portée auprès de l'Autorité européenne de sécurité des aliments, de l'Agence européenne des produits chimiques, du Centre de recherche commun de l'Union européenne et des agences des pays membres partenaires de l'Anses pour créer un fonds européen inter-agences (EuTP) permettant de financer des recherches en toxicologie sur les sujets à forte incertitude, en soutien à l'expertise sanitaire, sur le modèle d'un programme américain cofinancé par la *Food and drug administration*, l'*Environmental Protection Agency* et les *National Institutes of Health*.

La quatrième priorité est de renforcer l'ouverture de l'agence et le dialogue avec toutes les parties prenantes. Le dialogue n'est pas une évidence ; comme la confiance, il se construit, il ne se décrète pas. La confiance repose sur la capacité à discuter, argumenter, comprendre ce qui motive nos interlocuteurs, dans le respect mutuel. C'est ainsi que nous gagnerons la confiance de nos concitoyens. Renforcer la confiance passe par la transparence sur la méthodologie, les sources des données et le niveau d'incertitude ; l'accessibilité des résultats ; l'intégrité et la déontologie ; l'intégration et la participation des citoyens : ainsi, avant de publier notre avis sur l'électro-sensibilité, nous l'avons soumis à une consultation publique pendant six mois et présenté devant un comité de dialogue réunissant toutes les parties prenantes. Nous avons des relations ouvertes et transparentes avec toutes les parties prenantes. Sans cesse, il nous appartient de communiquer, d'expliquer nos résultats et comment ils ont été produits, d'adapter les modalités de dialogue aux évolutions des modalités du débat public, en intégrant les sciences participatives et l'expertise profane, *etc.* Ces dernières années ont été marquées par des débats nombreux, notamment dans le cadre des États généraux sur l'alimentation, par des controverses sur le compteur Linky, les radiofréquences, les perturbateurs endocriniens, le glyphosate, les pesticides, *etc.* Autant de sujets qui reviennent avec régularité dans le débat public parce qu'ils sont sources d'interrogations et de craintes pour nos concitoyens. Les pesticides se trouvent aujourd'hui au

carrefour d'une multiplicité d'enjeux : techniques, scientifiques, économiques, réglementaires et politiques, et le débat actuel sur l'usage des produits phytosanitaires montre que cette question a largement dépassé le cadre technique pour devenir un débat de société. C'est la raison pour laquelle l'agence a mis en place une troisième plateforme de dialogue, fin 2017, sur l'évaluation des pesticides. Réunissant 52 parties prenantes, elle est présidée par Bernard Chevassus-au-Louis.

La société réclame une réduction de l'usage des pesticides, au profit des produits de biocontrôle et à faible risque, et plus de transparence sur les conditions de leur homologation. Nous nous employons à répondre à cette attente avec sérénité, en appuyant toujours nos décisions sur l'analyse scientifique et la graduation du niveau d'incertitude. La phytopharmacovigilance nous fournit aujourd'hui les outils pour analyser et tirer les conséquences d'éventuels effets nocifs qui seraient observés.

Ainsi, c'est parce que nous avons su, au cours des années, toujours placer le dialogue avant la posture, que nous avons pu avancer, avec toujours en ligne de mire l'intérêt général. Je souhaite que l'agence s'engage encore plus loin dans cette voie.

Dernière priorité, gagner en visibilité, notamment au niveau européen et international. Au travers des nombreux entretiens que j'ai eu, au cours de ces 36 mois, au niveau européen, avec le Commissaire européen à la santé et les services de la Commission européennes, avec nos agences sœurs en Europe, avec nos partenaires au Canada, aux USA, au Japon, en Chine, en Corée du sud, j'ai pu constater que l'Anses est reconnue comme l'une des grandes agences sanitaires en Europe et dans le monde. Nos avis sont reconnus et sont traduits en anglais.

L'Anses doit être un acteur majeur en matière de recherche et de référence au niveau européen et international. Nous avons remporté de beaux succès ces trois dernières années, avec le renouvellement ou l'obtention de nouveaux mandats de référence européens et la coordination de grands programmes européens, comme l'*European joint program « One Health »* sur les zoonoses alimentaires.

En matière d'évaluation de risques, nous entretenons des relations étroites avec les autres agences européennes, notamment l'Autorité européenne de sécurité des aliments, l'EFSA, et l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA). En matière d'évolutions réglementaires, nous avons fait des propositions afin d'améliorer les processus d'évaluation des produits réglementés. Nous serons d'ailleurs amenés, avec le Brexit, à accroître notre activité dans ce domaine.

En conclusion, à long terme, notre ambition peut se résumer en une phrase : « Faire de l'Anses à l'horizon 2025, une instance scientifique reconnue au niveau international, attractive et engagée, pour relever les défis cruciaux de sécurité sanitaire auquel notre pays et le monde doivent faire face », et un slogan « Connaître, évaluer, protéger ».

**M. Alain Milon, président.** – Beau slogan !

**M. Gérard Dériot.** – Ma question portera sur la santé au travail. La ministre a regretté de ne pas disposer d'informations scientifiques fiables pour inscrire sur la liste des maladies professionnelles reconnues de nouvelles pathologies. Avez-vous été consultés pour revoir cette liste ? Avez-vous également progressé dans l'objectivation scientifique des liens entre cancer et exposition professionnelle et environnementale ?

**Mme Michelle Gréaume.** – De nombreuses inquiétudes se font jour sur la qualité de l'eau et ses effets sur notre santé. Un rapport de l'Anses évoque les conséquences sur notre santé de la pollution des sols due aux herbicides, à la persistance de résidus d'atrazine, alors que la molécule est interdite depuis de nombreuses années, aux insecticides, aux biocides, aux rejets de produits chimiques par les usines, etc. Les conséquences peuvent être graves pour la santé et la société prend conscience des enjeux de santé environnementale. Le problème des bébés nés sans bras renvoie à la pollution de l'eau. Que faire pour réduire la pollution des sols ? Le glyphosate sera-t-il interdit ? L'Anses a reconnu son caractère cancérigène.

**Mme Corinne Imbert.** – Existe-t-il un chevauchement des missions entre l'Anses et Santé publique France en ce qui concerne la prévention sanitaire ? Les compétences de Santé publique France sont très vastes en matière d'hygiène et de sécurité et les deux agences interviennent souvent sur les mêmes crises : dans l'affaire Lactalis, Santé publique France a ainsi surveillé les infections à salmonelle chez l'homme, et l'Anses les infections chez l'animal ? Faut-il envisager une fusion des deux agences ?

Quels sont les projets de recherche concernant l'impact de l'environnement sur la santé ? Sur quels sujets comptez-vous vous concentrer : les produits phytosanitaires, les perturbateurs endocriniens, la pollution ?

Après la crise Lactalis, notre commission a appelé à une clarification des compétences des administrations centrales en matière de contrôle des aliments avant leur mise sur le marché : le ministère de l'agriculture est compétent pour les denrées animales, la DGCCRF pour les denrées végétales et la direction générale de la santé pour l'eau. Ne faudrait-il pas confier cette mission à une seule autorité comme le font nos voisins ?

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Récemment l'Anses a recommandé de ne pas consommer de la viande de gibier plus de quatre fois par an. C'est extrêmement préjudiciable pour toute la filière alors que de nombreuses initiatives sont prises pour valoriser la venaison et lutter contre l'importation des viandes de gibier en provenance de l'Est. Or les prélèvements qui ont abouti à un tel avis ont tous été effectués à proximité des zones d'impact de balles, contenant inévitablement une surconcentration des éléments pathogènes comme le plomb. Pourtant les grands animaux sont tirés à l'épaule et les morceaux qui sont consommés sont les parties arrière et les gigues qui ne présentent aucun risque. J'ai posé une question écrite au ministre de l'agriculture. Il m'a été répondu que la direction générale de l'alimentation allait ressaisir l'Anses pour approfondir la réflexion. Il serait souhaitable, dans l'objectif de dialogue et d'ouverture que vous évoquiez, que l'Anses se rapproche des consommateurs, des restaurateurs et des chasseurs pour avoir un avis circonstancié tenant compte des pratiques de chasse et de la manière dont sont tirés les animaux.

**Mme Victoire Jasmin.** – Que pensez-vous des déclarations du président du Brésil favorables à l'utilisation de nombreux pesticides ? Dans la mesure où la France importe beaucoup de produits du Brésil, et notamment de la viande, quelles seraient les conséquences sur notre alimentation et sur l'environnement, notamment en Guyane, voisine ?

Ma seconde question concerne la prévention en toxicologie : comment envisagez-vous de travailler pour mieux anticiper et informer le ministre ? Le lien de causalité est souvent remis en cause faute de données suffisantes. Quelle sera votre démarche ?

**Mme Martine Berthet.** – Avez-vous les moyens de résister aux éventuelles pressions politiques ? Avez-vous le sentiment que votre agence est indépendante ? Je me

souviens de l'accident de Tchernobyl, on nous avait expliqué que le nuage radioactif s'était arrêté à la frontière...Les populations n'avaient pas été suffisamment mises en garde et avaient continué à consommer des champignons toxiques. Quel est votre niveau d'indépendance ?

**M. Michel Forissier.** – Président d'une commission locale de l'eau, je suis particulièrement intéressé par vos travaux sur l'eau. Dans la plaine de l'Est lyonnais, très urbanisée, se pose la question des anciennes décharges enfouies : l'intervention de pelleteuses risque de faire exploser les fûts existants et de déclencher des pollutions. Nous serions très désireux de disposer d'études scientifiques pour guider notre travail.

**M. Stéphane Artano.** – En 2015, l'Anses a signé un protocole de coopération avec l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS) sur la santé au travail. Ce protocole est-il satisfaisant ? Faut-il aller plus loin et envisager une fusion des deux entités ?

**Mme Catherine Fournier.** – Vous avez la capacité de délivrer des AMM de produits phytosanitaires ou de fertilisants. Inversement, avez-vous la capacité de retirer un produit du marché en cas d'alerte ? Pouvez-vous proposer d'autres produits ou des solutions alternatives ?

**M. Roger Genet.** – Tous les axes d'action que j'ai présentés ont déjà été engagés. L'Anses a des missions tellement vastes qu'il était difficile de vous faire une présentation synthétique en quelques minutes.

L'Anses n'est pas une autorité administrative indépendante mais une agence sous tutelle de cinq ministères. En revanche notre expertise scientifique est indépendante, comme nos recommandations et nos avis. Les conclusions de l'agence ne peuvent pas revenir sur une évaluation. Quand la direction de l'évaluation des produits réglementés a fini son évaluation, celle-ci est envoyée directement au pétitionnaire par le directeur du service. On a séparé l'évaluation et les décisions de gestion qui me reviennent. De même, l'évaluation des risques et la gestion des risques sont séparées. Vous évoquez Tchernobyl. En cas de crise nous ne permettrions pas de faire des annonces qui relèvent de la responsabilité du gestionnaire de risques ; en revanche, l'ensemble de l'information scientifique adressée au ministère est publique sur notre site. Il appartient ensuite au ministère d'autoriser ou non la collecte de champignons. L'agence est sous tutelle mais son expertise scientifique est publique et indépendante.

Nous avons toute latitude pour délivrer des AMM ou pour les retirer : ainsi, en 2016, nous avons retiré 130 produits à base de glyphosate en coformulation avec la tallowamine. On va retirer l'epoxiconazole alors que l'Europe n'a pas encore pris de décision. Nous avons déjà réalisé de nombreuses analyses, en appliquant les nouveaux critères PE, qui montrent que ce produit est un perturbateur endocrinien. Nous avons demandé à l'Europe d'avancer. On ne peut pas attendre deux ans avant d'agir. Nous autorisons des produits quand il n'y a pas de risque pour la santé et l'environnement et les retirons en cas de risque, sans délai en cas de risque pour la santé. De même, les AMM ne valent que pour certains usages détaillés, et non pour tous les usages réclamés. Cela dépend des évaluations. En revanche nous ne pouvons pas proposer d'alternatives. Le pétitionnaire dépose son dossier et on l'évalue. Si celui-ci ne passe pas, il peut proposer des alternatives. Évidemment nous sommes très engagés sur ce dossier. On nous avait demandé d'évaluer les alternatives aux néonicotinoïdes. Nous allons travailler sur les alternatives au glyphosate et sur le biocontrôle.

Avec Santé publique France, les agences sanitaires et l'Anses, notre système repose sur trois piliers : la santé publique et les études épidémiologiques, l'exposition, le dispositif médical et médicaments. C'est cohérent, on ne peut pas tout fusionner. Santé publique France travaille sur des matrices d'exposition professionnelle autour des liens entre santé et environnement, santé et travail. Mais la partie exposition relève de notre compétence et nous déterminons les valeurs de référence toxicologiques, d'imprégnation, les valeurs limites d'exposition professionnelle. Santé publique France mènera des expérimentations de terrain lorsqu'ils constatent l'apparition de cas dans la population. Nous travaillons sur les expositions, les valeurs repères et la prévention pour définir des valeurs guides. Santé publique France mènera des études épidémiologiques dans une approche populationnelle et nous œuvrons selon une approche d'exposition. Ces deux approches sont complémentaires.

La réflexion institutionnelle concerne l'organisation des services de l'État pour la réalisation des contrôles de premier niveau, entre la direction générale de l'agriculture, la direction de la santé et la DGCCRF. Or l'Anses ne fait aucun contrôle de premier niveau. Ceux-ci sont réalisés sur les produits importés par la DGCCRF ou des laboratoires privés. Nous avons des laboratoires de référence et pratiquons les contrôles de deuxième niveau. Nous faisons l'évaluation de risques au regard des analyses. Pour Lactalis, les contrôles sur les poudres relevaient de laboratoires départementaux et ensuite nous assurions l'évaluation des risques et mettions à disposition les méthodes de référence utilisées par les laboratoires de premier niveau. C'est donc complémentaire. Nous n'interviendrons donc pas sur les contrôles sur les produits d'importation du Brésil mais nous appuierons les pouvoirs publics pour définir les normes utilisées. Il est indéniable, en effet, que la situation du Brésil est préoccupante. Comme agence sanitaire, nous sommes préoccupés à cause de l'exposition aux milliers de produits chimiques dans notre vie quotidienne au travers des produits phytosanitaires, ménagers, cosmétiques, avec souvent les mêmes substances actives et donc une exposition cumulée qui peut provoquer un risque pour nos concitoyens. Donc, sur le plan institutionnel, je ne suis pas favorable à une fusion en raison de la différence entre les contrôles de premier et deuxième niveau, de la responsabilité particulière du gestionnaire de risques. Je trouve aussi que notre système sanitaire atteint sa maturité.

Monsieur Forissier, vous évoquez le cas d'un site pollué. Il appartient aux services départementaux de l'État de faire les analyses de terrain, l'Anses fixera les valeurs de référence ou fera une évaluation de risque si cela est nécessaire.

Sur la santé au travail, je n'ai pas vu de projet de fusion avec l'INRS. L'Anses a des accords-cadres avec l'INRS, avec l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, avec tous les acteurs de la prévention en matière de santé au travail. Nous travaillons avec l'INRS sur des bases de données. Cela se passe bien. La partie expertise scientifique de l'Anses n'a pas été remise en cause. Évidemment l'Anses est un acteur important du troisième Plan santé au travail. Notre mission consiste à dépasser l'évaluation individuelle d'un cas particulier, par un expert qui cherche à identifier la présence d'une maladie professionnelle, d'un lien de causalité ou d'une exposition probable, pour parvenir à une évaluation générale, collective et contradictoire. On a déjà commencé à organiser des saisines transversales sur certaines pathologies pour déterminer l'existence, ou non, d'un lien probable entre certaines pathologies et certaines expositions professionnelles. Nous pourrions communiquer nos résultats, d'ici un an ou 18 mois, aux partenaires sociaux, au conseil d'orientation des conditions de travail et à la commission supérieure des maladies professionnelles en agriculture (COSMAP).

Sur le gibier, nous avons travaillé étroitement avec les chasseurs. Ce sont eux qui ont défini les plans de prélèvement. Ils nous ont dit après coup que leurs adhérents n'avaient pas prélevé les bons morceaux. Lorsque vous utilisez des balles au plomb, le plomb se vaporise sur une zone beaucoup plus large que les cinq centimètres autour de l'impact que l'on retire classiquement. On a constaté que tous les échantillons que nous avons examinés étaient contaminés. Si l'on veut appliquer les mêmes normes que celles que l'on applique pour l'eau, un consommateur qui mange du gibier trois fois par an a déjà atteint la limite maximale sanitaire autorisée dans l'eau... Soit l'on revoit les seuils, soit il faut revoir les méthodes de chasse pour diminuer l'exposition au plomb. Cet avis ne s'applique qu'au grand gibier.

**M. Alain Milon, président.** – Je vous remercie. Je rappelle que notre audition ne sera valable que lorsque nous aurons été saisis officiellement par le Gouvernement.

### **Audition de Mme Catherine de Salins, candidate à son renouvellement à la présidence du conseil d'administration de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé**

**M. Alain Milon, président.** – Mes chers collègues, nous accueillons à présent Mme Catherine de Salins, conseillère d'État, présidente du conseil d'administration de l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) depuis mai 2016. Mme de Salins est candidate au renouvellement de ses fonctions et en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique, sa nomination doit être précédée de son audition par les commissions compétentes du Parlement.

L'ANSM, vous le savez, a été créée par la loi de 2011 relative au renforcement de la sécurité du médicament et des produits de santé, à la suite de l'affaire du Mediator. Cette agence est ainsi chargée de la délicate mission de concilier la sécurité des patients et l'accès au progrès thérapeutique.

Le renforcement de notre système de sécurité sanitaire impliquait une prévention accrue des conflits d'intérêt. Il serait sans doute utile que vous reveniez sur les efforts accomplis par votre agence en matière de transparence des liens d'intérêt de ses responsables et experts et de garanties d'indépendance vis-à-vis de l'industrie pharmaceutique. Dans le cadre du marché européen du médicament et des dispositifs médicaux, le *lobbying* des fabricants reste puissant dès qu'il s'agit de faire évoluer la réglementation. Pensez-vous que l'ANSM offre, au niveau national, des garde-fous efficaces pour résister à ce type de pressions ?

Par ailleurs, malgré des avancées dans la veille sanitaire, l'ANSM s'est retrouvée en position délicate à l'occasion de plusieurs épisodes sanitaires fortement médiatisés : après l'affaire Biotrial et la Dépakine, l'agence a dû gérer les inquiétudes liées à la nouvelle formule du Levothyrox et plus récemment aux implants texturés.

Les positions adoptées par l'ANSM semblent désormais avoir du mal à résister au pouvoir de déflagration des réseaux sociaux où les discours pseudoscientifiques pullulent. Dans ce contexte d'hystérisation croissante des débats de santé publique, comment pensez-vous que l'ANSM puisse se positionner pour renforcer la confiance des usagers dans notre système de santé ?

Je rappelle par ailleurs que j'ai demandé, au nom de notre commission, une enquête à la Cour des comptes qui porte notamment sur l'adéquation des moyens de l'Agence à ses missions. Cette enquête devrait nous apporter des éléments complémentaires d'analyse sur un organe décisif pour notre système de santé et pour la confiance que nos concitoyens doivent pouvoir lui accorder.

Je vous laisse, Madame, la parole pour présenter les perspectives que vous envisagez pour l'ANSM pour les prochaines années, avant que nos collègues ne vous adressent leurs questions.

**Mme Catherine de Salins, conseiller d'État, présidente du conseil d'administration de l'ANSM.** – Monsieur le Président, Mesdames les sénatrices et Messieurs les sénateurs, conseiller d'État, je me présente devant vous car je suis pressentie pour être renouvelée en qualité de présidente du conseil d'administration de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), mission que j'assume depuis le mois de mai 2016. Je me propose, dans un premier temps, de dresser un bilan des trois années écoulées pour l'agence puis de vous présenter le projet que l'agence porte pour les trois années à venir et, en conclusion, vous partager mes interrogations.

Mais, au préalable, je souhaite, d'une part, vous exposer les trois raisons qui m'ont conduite à solliciter le renouvellement de ce mandat et, d'autre part, vous rappeler en quelques mots introductifs les missions et activités de l'agence.

Trois raisons m'ont conduite à demander le renouvellement de mon mandat : à l'intérêt prononcé pour les missions de service public qui sont celles de l'agence qui a animé ma candidature il y a trois ans, s'ajoute aujourd'hui un attachement profond pour l'agence et ses agents, dont je salue le très haut niveau d'expertise et la forte implication personnelle au service de la sécurité sanitaire de nos concitoyens. En outre, j'ai la conviction que la stabilité et la continuité de sa gouvernance sont nécessaires pour que l'agence poursuive sa transformation.

C'est la raison pour laquelle je me trouve à nouveau devant vous aujourd'hui.

Établissement public administratif créé il y a sept ans par application de la loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, l'agence, placée sous la tutelle du ministre de la santé, est chargée de procéder à l'évaluation des bénéfices et des risques des produits à finalité sanitaire tant au plan national qu'au plan européen, ainsi que celle des produits à finalité cosmétique. Les compétences de l'agence s'étendent ainsi à tous les produits de santé : médicaments, matières premières à usage pharmaceutique, vaccins, produits biologiques, dispositifs médicaux et dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*. Afin d'assurer pour le patient l'accès à des produits de santé sûrs et efficaces et d'encadrer la mise à disposition précoce de produits de santé innovants, l'agence évalue et surveille les bénéfices et les risques de ces produits dont elle assure également la surveillance tout au long de leur cycle de vie. Elle inspecte les sites de fabrication et contrôle la qualité des produits dans ses laboratoires. L'agence est enfin chargée de contrôler la publicité, de développer la pharmaco-épidémiologie et de stimuler la recherche indépendante.

Pour s'en tenir à la seule partie décisionnelle de son activité, l'agence ne prend pas moins de 84 000 décisions par an, réglementaires ou individuelles, expresse ou tacite. Je citerai ainsi, s'agissant des plus nombreuses, près de 22 000 autorisations temporaires

d'utilisation (ATU) – pour l'essentiel, des décisions d'octroi nominatives – 18 674 modifications d'autorisation de mise sur le marché (AMM), plus de 10 500 visas publicité – pour les dispositifs médicaux et dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* (DM/DMDIV), pour la publicité auprès des professionnels ou auprès du grand public – et enfin, 2 947 décisions de libération de vaccins et médicaments dérivés du sang (MDS).

Moins nombreuses mais tout autant significatives de son activité, il convient de mentionner aussi d'autres décisions prises par l'agence en 2018, à savoir : 1 334 AMM non centralisées et portant principalement sur des génériques, l'autorisation de 931 essais cliniques et de 3 231 modifications substantielles d'essais en cours, et la délivrance de 84 habilitations d'organismes notifiés en matière de DM et de DM DIV. L'agence a également procédé à 52 rappels de lots, a adressé 64 injonctions et a infligé 9 sanctions financières.

En 2019, les recettes de l'agence s'élèveront à 127 millions d'euros, soit, d'une part, 116 millions d'euros au titre de la subvention pour charges de service public qui demeure globalement stable par rapport à celle figurant au budget de l'année 2018. Cependant, instaurée par la loi du 29 décembre 2011 en remplacement des taxes que l'agence percevait directement jusqu'alors, cette subvention a connu une baisse constante entre 2012 et 2017 avant de progresser très légèrement en 2018 et, d'autre part, 10,6 millions d'euros de recettes propres, issus principalement du produit de l'activité européenne de l'agence qui s'élève à 9,63 millions d'euros, soit en progression d'environ 900 000 euros par rapport à 2018.

Les dépenses de l'agence s'élèveront, quant à elles, à 126,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 127 millions d'euros en crédits de paiement (CP) dont 81,6 millions d'euros pour le personnel, 26,4 millions d'euros en AE et 25,9 millions d'euros en CP pour le fonctionnement, 10,6 millions d'euros en AE et 11 millions d'euros en CP pour les interventions et, enfin 7,7 millions d'euros en AE et 8,5 millions d'euros en CP d'investissement.

Par ailleurs, le fonds de roulement, qui était tombé à 14,5 millions d'euros en 2017 et 13,1 millions d'euros en 2018, devrait se rétablir à 22,5 millions d'euros.

Enfin, le nombre total d'ETP, qui était de 1 019 en 2012, passera de 971 en 2018 à 948, dont 912 sous plafond et 36 emplois hors plafond, dont les 10 emplois dédiés à l'activité européenne depuis 2018. Les services de l'agence sont répartis sur trois sites : Saint-Denis qui concentre la majorité des services, Lyon où sont principalement installés les laboratoires ainsi que Montpellier.

J'en viens, à présent, aux principales étapes de l'évolution de l'agence laquelle, entre 2015 et 2018, n'a cessé de se réformer et de transformer en vue d'améliorer la qualité du service rendu.

L'agence s'est engagée dans une politique de cartographie de ses risques majeurs – dix-sept risques majeurs ont ainsi été identifiés – et de maîtrise de ceux-ci, en particulier des risques sanitaires. Pilotée par une petite équipe placée auprès du directeur général et chargée de la mission de pilotage et de contrôle interne, cette politique consiste à obtenir de chaque direction la production de plans de maîtrise de ces risques fondés sur une description des processus et une formalisation des procédures afin de couvrir les risques identifiés.

L'agence s'est aussi engagée dans une démarche qualité en matière de gestion du risque pour les quatre processus métiers que sont la surveillance des produits de santé, le traitement des situations à risque élevé, le contrôle des produits de santé et l'inspection.

Elle a mis au point des procédures et modifié son organisation afin d'assurer l'évaluation des produits de santé dans le respect des délais légaux impartis pour prendre les décisions qui lui incombent – s'agissant notamment de la délivrance et modification d'AMM, autorisation d'essais cliniques –, tout en renforçant l'efficacité des processus d'évaluation, notamment pour les produits innovants. Au-delà des changements de procédure et de méthode, cette transformation traduit un changement de culture pour beaucoup d'agents de l'ancienne Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (Afssaps) où toute décision était différée en cas de doutes sur l'évaluation bénéfices-risques.

Concomitamment à la mise en place d'une comptabilité analytique et sous la pression des restrictions budgétaires brutales subies au titre de l'année 2017, l'agence a lancé un programme de restructuration des modalités de gestion de ses activités dans un double objectif d'efficacité et de sécurité de ses usagers.

Au cours de ces trois années, l'agence a aussi défini et mis en place une stratégie de renforcement de sa place en Europe. Jusqu'en 2012, la présence de la France au sein des différentes instances européennes de l'Agence européenne des médicaments (EMA) était largement tributaire de la disponibilité des agents y représentant la France, puis avait connu une baisse sensible entre 2012 et 2015 à la suite de l'affaire dite du Mediator. Depuis 2015, l'agence s'y est efforcée de définir une vraie politique d'intervention en hiérarchisant les thèmes de ses interventions, au regard des priorités de la politique nationale de santé et de l'environnement national, c'est-à-dire universitaire, industriel et relatif à la recherche. Elle a distingué trois catégories de domaines : d'une part, les domaines d'intérêt majeur – ou encore dits de « priorité I » – pour la France pour lesquels il convenait qu'elle se porte en priorité candidate tels que la cancérologie, l'hématologie, la neurologie ou les maladies infectieuses et les vaccins en raison de leur importance pour la recherche et l'industrie médicales nationales ; d'autre part, les projets d'intérêt intermédiaire – qualifiés de « priorité II » – comme l'endocrinologie, gynécologie, traitements de l'obésité, pneumologie, ou les maladies orphelines métaboliques ; et, enfin, ceux considérés comme non prioritaires et labélisés « priorité III ». L'objectif affiché pour les prises de dossier d'AMM centralisées est respectivement de 70 %, 20 % et 10 %.

Afin de parvenir à une présence plus forte, l'agence a obtenu des moyens supplémentaires voués à être consacrés à son activité européenne : 3 ETP sous plafond en 2017 auxquels se sont ajoutés 10 ETP hors plafond en 2018 ; l'objectif étant que le coût de ces emplois soit *a minima* couvert grâce aux recettes supplémentaires versées par l'EMA pour rémunérer ces activités année après année.

Enfin, l'Agence a poursuivi sa modernisation afin de conjuguer performance et qualité de vie au travail. En particulier, elle s'est efforcée de résorber sa dette informatique et de renforcer la sécurité de ses systèmes d'information.

Ces chantiers majeurs ont porté leurs fruits. J'en donnerai trois illustrations.

Fin 2018, l'agence a apuré son stock de dossiers de demandes non traitées. Elle respecte désormais les délais qui lui sont impartis, en matière de modification des AMM et

d'essais cliniques, pour statuer sur les nouvelles demandes dont elle est saisie. Des progrès restent néanmoins à faire en matière de délivrance d'AMM non centralisées.

Dans son rapport d'audit de la gestion des risques sanitaires par l'ANSM d'octobre 2018, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) relève que l'agence a progressé dans la maîtrise de ses risques, notamment sanitaires, en soulignant que les processus de contrôle en laboratoire et d'inspection ont atteint aujourd'hui un niveau élevé. Ainsi, la direction de l'inspection vient d'être accréditée pour mener des contrôles et inspection tant au plan européen que pour le compte de la Food and Drug Administration (FDA) américaine. Cette politique de maîtrise et de prévention des risques s'est notamment traduite par la création, en septembre 2017, du Centre d'appui aux situations d'urgences, aux alertes sanitaires et à la gestion des risques (CASAR). Ce comité, placé auprès du directeur général, a pour but de traiter rapidement les alertes susceptibles de devenir des situations à risque élevé (SRE) et les situations de crise sanitaire. Si le rapport de l'IGAS indique que le dispositif est en cours de construction dans les autres directions où son niveau de maîtrise est « moyen », l'agence a néanmoins obtenu sa certification qualité ISO 9001, qui atteste de l'engagement durable d'une « démarche qualité » commune à tous les agents de l'agence et garantit la poursuite et l'approfondissement de cette démarche.

Au plan européen, dès 2018, l'agence a obtenu l'attribution d'un nombre plus important de dossiers : alors qu'elle en avait obtenu douze en 2017, seize nouveaux dossiers d'AMM centralisés lui ont été attribués en 2018 – l'objectif initial étant de quatorze dossiers – et celui de 2019 est de seize dossiers. Elle a en outre été retenue pour émettre environ 75 avis scientifiques et a obtenu, au titre de la redistribution des dossiers jusque-là attribués aux Britanniques, 9 dossiers en qualité de rapporteur unique et 12 dossiers comme co-rapporteur associé à un autre établissement médical. Elle se situe désormais à la quatrième place pour l'attribution de nouveaux dossiers - après l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède, mais avant le Danemark et l'Espagne - et à la troisième place en termes de succès de sa candidature à l'obtention de dossiers. Ces résultats témoignent de la reconnaissance du très haut niveau d'expertise de l'agence et son écoute par les instances européennes, notamment celle du comité de l'agence européenne pour l'évaluation des risques en matière de pharmacovigilance (PRAC).

Ces transformations ont été accomplies alors que l'agence a été confrontée, en 2017, à une réduction drastique de ses financements. Il lui a donc fallu différer des dépenses en matière de résorption de sa dette informatique, de rénovation de ses locaux et réduire ses dépenses d'intervention, alors que les enjeux de sécurité sanitaire dont elle a la charge la place en permanence sous le feu des médias qui relaient les attentes croissantes de nos concitoyens en matière de sécurité sanitaire. Il convient, de ce fait, de saluer d'autant plus le mérite des équipes de l'agence.

J'en viens, à présent, à l'évolution prévisible des activités de l'agence qui consisteront, entre 2019 et 2023, en la poursuite et l'approfondissement de ces axes de travail.

En effet, dans la droite ligne des préconisations du rapport de l'IGAS sur l'audit de la maîtrise des risques sanitaires par l'ANSM et des leçons tirées des crises récentes que l'agence a traversées, le contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'agence pour les cinq prochaines années, qui sera formellement signé le 23 mai 2019, retient les quatre axes stratégiques suivants. Ainsi, le premier axe, sur lequel je reviendrai, consiste à développer l'ouverture de l'agence aux parties prenantes et à renforcer la transparence de ses travaux. Le second axe, qui vise à inscrire la gestion du risque comme principe commun à toutes les

missions de l'agence, se subdivise en six objectifs : mettre en œuvre une gestion prédictive du risque sanitaire et élargir le champ d'analyse des signaux ; assurer une gestion renforcée des situations à risque élevé durant tout le cycle de vie des produits de santé ; conduire une communication d'urgence par la mise en place de « vigimédicament » qui couvrira tous les produits de santé ; assurer la couverture des besoins sanitaires des patients en produits de santé d'intérêt majeur, médicaments comme DM sensibles ; sécuriser et optimiser l'accès aux produits de santé pour les patients ; et, enfin, assurer une vigilance plus efficace sur les produits et les pratiques en renforçant l'organisation territoriale des réseaux et le pilotage scientifique. Le troisième axe vise au renforcement et à la stabilisation du positionnement de l'agence pour l'accès à l'innovation, dans l'environnement européen, notamment pour les dispositifs médicaux, dont ceux de diagnostic in vitro (DM DIV). Enfin, le dernier axe vise à stabiliser la performance et l'efficacité de l'agence.

Je souhaite insister sur deux points, à savoir, d'une part, le premier de ces axes stratégiques qui me semble emblématique de la capacité d'évolution et d'adaptation de l'agence et, d'autre part, l'application de cette stratégie à deux sujets d'actualité qui ont retenu toute votre attention : la sécurité des dispositifs médicaux et de l'approvisionnement en produits de santé. Je voudrais, à cet égard, saluer l'attention que le Parlement porte aux activités de l'agence, et plus particulièrement l'utilité pour celle-ci des deux rapports récents de l'Assemblée nationale et du Sénat, portant respectivement sur les dispositifs médicaux et les pénuries de médicaments.

La mise sur le marché de la nouvelle formule du Levothyrox au printemps 2017 a révélé tout à la fois une inadéquation de la politique d'information des usagers retenue par l'agence et une insuffisante association de ceux-ci et, plus largement, des parties prenantes au processus de décision. Pourtant l'agence avait procédé, avant la mise sur le marché de la nouvelle formule, à une concertation avec les associations d'usagers et les sociétés savantes concernées, et mis en œuvre une campagne d'informations intense auprès des seuls professionnels de santé, en recourant aux canaux éprouvés de la communication que sont les messages électroniques et les courriers postaux. Aussi, consciente des lacunes de cette démarche, c'est sur une politique de transparence et d'association de toutes les parties prenantes le plus en amont possible, testée en 2018, que l'agence s'est engagée massivement depuis le début de l'année 2019. Dès lors, les processus d'élaboration des décisions de l'agence invitent les agents des directions métiers et produits à examiner et traiter les demandes ou alertes reçues, tout en prenant d'emblée en compte les besoins concrets de l'utilisateur dans leur évaluation des bénéfices et des risques. Le conseil d'administration de novembre 2018 a donné son accord à la refonte totale des commissions et groupes de travail de l'agence. Aux trois commissions permanentes et à la trentaine de groupes de travail qui existent à ce jour vont se substituer seize commissions permanentes dans lesquelles seront durablement appelés à siéger tant les professionnels de santé concernés et intéressés que les associations d'usagers. Un appel à candidatures a été lancé auprès des associations pour proposer des membres en vue d'une mise en place en juin 2019. Les travaux de ces commissions et des comités scientifiques spécialisés (CSST), organes temporaires que l'agence pourra également réunir sur des sujets qui le justifient, sont désormais ouverts au public, retransmis et organisés pour permettre des auditions publiques de personnes intéressées.

L'agence met désormais systématiquement en ligne les données communicables dont elle dispose et le fera pour les données qu'elle détient. D'ailleurs, c'est notamment à partir de l'analyse de données relatives à la nouvelle formule du Levothyrox, mise en ligne

par l'agence, qu'a été réalisée l'étude franco-britannique parue récemment dans une revue de langue anglaise sur ce produit.

Elle se donne également pour objectif d'informer, de façon plus systématique, directement les patients, notamment en provoquant un échange entre le médecin et son patient sur le choix d'un produit de santé, médicament ou DM, lorsque celui-ci présente un risque – à l'instar de la prescription de valproate de sodium à des femmes enceintes et à partir de juin 2019, pour la prescription d'androcur. La direction de la communication a également mis au point des supports de communication plus pédagogiques pour les usagers.

Enfin, conformément à l'annonce de la ministre des solidarités et de la santé en septembre 2018 pour mettre en œuvre le rapport sur l'information des patients, l'agence va assurer la communication d'urgence à l'égard des usagers en cas d'alerte sur un médicament en s'appuyant sur le CASAR auquel sera rattaché le comité d'information sur les produits de santé. À cet égard, la direction de la communication de l'agence, très présente sur les réseaux sociaux depuis l'année 2018, a mis en place un pôle de veille, qui vise notamment à corriger, le plus en amont possible, les fausses informations qui peuvent y être diffusées.

S'agissant des dispositifs médicaux, le règlement UE 2017-745 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017, qui entrera en vigueur en mai 2020, est clairement en-deçà des positions de négociation du gouvernement français pour améliorer la sécurité de ces produits, notamment de ceux qui présentent le plus de risques, à savoir les DM implantables et les DM DIV. Il n'en constitue pas moins un progrès par rapport à l'état du droit actuel, très complexe, qui repose, pour leur mise sur le marché, selon le cas sur l'auto-certification ou la certification par des organismes tiers, puis sur la surveillance dans le cadre de la matériovigilance.

Les efforts de l'agence se déploieront tout d'abord au plan européen en assurant la pérennité d'une présence au sein du groupe de coordination des DM et en suscitant une réflexion sur le calendrier d'entrée en vigueur du règlement, au regard notamment du contrôle des organismes notifiés. Au plan national, elle mettra en place une évaluation des demandes d'essais cliniques des DM, au plus proche des exigences de ce Règlement.

L'agence poursuivra la mise en place d'un échelon régional de matériovigilance qui lui apparaît nécessaire à la surveillance de ces produits. Elle va également renforcer la formation de cet échelon régional et le pilotage scientifique à la fois de ce réseau et des autres réseaux de vigilance.

L'agence est pleinement consciente de ses points faibles, qui ont été parfaitement mis en lumière par le rapport de l'IGAS déjà cité, s'agissant notamment de l'évaluation, de la hiérarchisation des alertes et du délai de leur réponse. Ce rapport comporte les recommandations lui permettant de progresser et de monter fortement en puissance. Le contrat d'objectifs et de performance (COP) s'en inspire. Leur mise en œuvre est une des priorités de l'agence pour les mois et années à venir. Elle a d'ailleurs commencé à le faire en matière d'implants mammaires et de renfort pour le traitement du prolapsus et de l'incontinence urinaire.

Enfin, la prévention et la gestion des ruptures d'approvisionnement de produits de santé sensibles constitueront aussi l'une des priorités de l'agence. Comme le rapport de la mission d'information du Sénat le souligne, les causes de ces ruptures d'approvisionnement peuvent être multiples : défauts de qualité sur une matière première, incidents techniques au

sein d'une usine de fabrication, mais aussi mauvaise organisation d'un producteur ou d'un des maillons de la chaîne de distribution. Elles relèvent toutes de la responsabilité des entreprises qui les fabriquent, les commercialisent et les distribuent. Leur survenance constitue une menace pour la sécurité des patients concernés, c'est pourquoi l'agence est particulièrement attentive à le prévenir ; la gestion des pénuries étant pour elle très chronophage.

La législation française comporte un arsenal très développé de mesures afin de les prévenir et de sanctionner les entreprises qui se montreraient négligentes. L'agence continuera de veiller au respect des règles qui visent à prévenir ces pénuries, quitte à sanctionner les entreprises négligentes et à déployer tous ses efforts pour faire face aux périodes de pénurie. Elle sensibilisera également ses partenaires européens pour favoriser une approche européenne de cette question, afin d'éviter qu'une rupture d'approvisionnement dans un État n'induisse des effets négatifs dans les autres États.

En conclusion, je voudrais vous partager mes interrogations de présidente du conseil d'administration, qui a pour fonctions de donner à l'agence les moyens de ses missions et d'arrêter sa stratégie sur les moyens de l'agence.

Ainsi, est-il pertinent que les recettes que l'agence perçoit du budget de l'État pour compenser les missions de service public qu'elle assure soient à ce point déconnectées de son activité ? Je vous ai cité le chiffre de 84 000 décisions par an, mais ce chiffre ne rend qu'imparfaitement compte de l'importance de l'activité qu'elle déploie et du temps qu'elle y consacre ; les activités les plus chronophages et essentielles pour la sécurité sanitaires, comme de garantir les approvisionnements en produit de santé, ne se traduisant pas par le plus grand nombre de décisions.

Est-il également pertinent que les dépenses en personnel et de fonctionnement de l'agence soient plafonnées, quand son expertise repose sur les agents qui la composent ? Je prendrai deux illustrations. D'une part, l'agence vient de créer, avec la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), le Groupement d'intérêt scientifique (GIS) EPIPHARE destiné à conduire des études épidémiologiques indépendantes aptes à éclairer l'analyse sur la sécurité des produits de santé tout au long de leur vie. Or, le recrutement d'experts au sein de cette structure se heurte à la concurrence exercée par les laboratoires qui rétribuent davantage les mêmes qualifications !

Ma seconde illustration concerne la résorption par l'agence de sa dette informatique qui a été différée en raison des problèmes budgétaires auxquels l'agence a été confrontée en 2016-2017. Or, cette résorption se fait par la location et non plus des investissements et se trouve ainsi soumise à une contrainte non prévue.

Enfin, est-il pertinent, alors que l'agence s'engage sur des travaux sur plusieurs années conformément à son COP, qu'elle ne dispose pas davantage de prévisibilité et sécurité sur son financement pour la période correspondante ?

Je demeure néanmoins confiante dans la capacité de l'agence et de la direction du budget, avec laquelle un dialogue constructif a été conduit depuis 2017, à trouver des réponses adéquates à ces interrogations et à assurer une dotation en adéquation avec ses missions. Cette démarche ne manquera pas d'être aidée par les conclusions de l'audit de l'agence que la Cour des comptes vient de débiter à votre demande, Monsieur le Président. Je vous remercie de votre attention.

**M. Yves Daudigny.** – L'agence a-t-elle renforcé son dispositif de prévention et de gestion des pénuries de médicaments ?

Je m'inquiète d'une disposition du projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé que nous examinerons prochainement et qui prévoit l'abrogation de l'expérimentation du contrôle des exportations de médicaments au motif que cette expérimentation rencontrerait des obstacles. Quels sont ces obstacles ? Je rappelle que la mission d'information sénatoriale que vous avez citée plaidait justement pour une meilleure visibilité de la répartition des médicaments entre le marché français et les marchés étrangers.

On sait que le discours anti-vaccins s'appuie notamment sur les fausses informations circulant notamment sur les réseaux sociaux. Alors que la France connaît une recrudescence de cas de rougeole, l'agence peut-elle intervenir pour communiquer sur la sécurité des vaccins ?

Que pensez-vous de l'usage et du mésusage des opioïdes ? Une crise menace-t-elle ? Que compte faire l'agence pour la prévenir ?

**Mme Corinne Imbert.** – Comment l'ANSM a-t-elle renforcé son dispositif de matério-vigilance, suite notamment au rapport de l'Igas de 2018 ?

L'ANSM sera-t-elle l'autorité nationale chargée d'accréditer les organismes notifiés en application des directives européennes sur les dispositifs médicaux ? En aura-t-elle les moyens ?

N'est-il pas nécessaire de clarifier le périmètre d'intervention respectif de l'ANSM et des autres agences sanitaires, notamment la HAS et le CEPS, face aux crises sanitaires ?

**Mme Victoire Jasmin.** – Qu'en est-il de la réacto-vigilance ?

L'ANSM a-t-elle les moyens de contrôler le commerce en ligne de médicaments ?

**Mme Michelle Gréaume.** – Les sanctions prononcées par l'ANSM à l'encontre des grossistes-répartiteurs qui privilégient l'export au détriment de leurs obligations de service public sont-elles efficaces ? Faut-il les alourdir ?

**M. Gérard Dériot.** – Je suis membre du conseil d'administration de l'ANSM et je peux témoigner des efforts de restructuration opérés ces dernières années. J'espère que la réduction des moyens alloués s'arrêtera et que l'État donnera à l'agence les moyens de mener à bien les nouvelles missions qu'il lui confie.

**M. Alain Milon, président.** – A cet égard je rappelle que le Sénat avait été à l'origine, en 2011, de la taxe sur les cosmétiques qui a été supprimée en 2015.

**Mme Catherine de Salins.** – Je voudrais, avant de vous répondre, rappeler les évolutions récentes en matière de déontologie. L'agence contrôle avec vigilance le respect de l'obligation de déclaration publique d'intérêt mais également l'exactitude de ces déclarations, notamment en les croisant avec celles des laboratoires.

Ce contrôle est désormais exercé systématiquement avant chaque réunion d'une instance de l'agence, par chacune des directions de l'agence.

Nous avons une petite difficulté avec la mise en place du nouveau portail unique qui doit encore être amélioré d'un point de vue technique.

L'agence reste mobilisée contre les risques de rupture de stocks de médicaments.

S'agissant de la disposition du projet de loi en cours d'examen, il s'agit de mettre fin à l'obligation de déclaration des quantités exportées qui avait été mise en place à titre expérimental par la loi du 23 février 2017. Cette expérimentation avait un deuxième volet, permettant aux laboratoires fabriquant des produits exportés par des grossistes-répartiteurs de percevoir un complément de rémunération correspondant au manque à gagner par rapport au prix qu'ils auraient perçu s'ils avaient commercialisé les produits concernés sans prix administré. Ce second volet a été jugé contraire au droit de l'Union européenne par le Conseil d'État.

Par ailleurs, la loi de modernisation de notre système de santé de 2016 a interdit l'exportation par les grossistes-répartiteurs de médicaments d'intérêt thérapeutique majeur.

L'abrogation de l'expérimentation que vous évoquez correspond donc à un souci de simplification. Au demeurant, l'obligation de déclaration ne pourrait avoir qu'un intérêt rétrospectif.

Nous n'avons pas assez de recul pour évaluer l'efficacité des sanctions contre les grossistes répartiteurs. Il conviendrait toutefois d'avoir une réflexion sur le prix du médicament, car c'est la baisse des marges qui a incité les grossistes-répartiteurs à développer des stratégies d'exportation.

L'ANSM est présente sur les réseaux sociaux, notamment pour contrer les fausses informations. Il faut développer un sentiment de confiance. La direction de la communication fait des efforts d'adaptation de sa stratégie.

La réactovigilance est un des domaines dans lesquelles l'ANSM doit progresser. C'est un de ses axes de travail pour les années à venir.

Les compétences de l'agence s'étendent aux produits vendus sur internet. Internet est par ailleurs un outil qui peut permettre de favoriser l'accès aux médicaments alors qu'on observe une baisse du nombre de pharmacies.

L'agence est particulièrement vigilante sur la question des usages et des mésusages des opioïdes. L'expérience montre que l'efficacité de l'action de l'agence suppose que notre message soit reçu et suivi par les médecins prescripteurs.

C'est bien l'ANSM qui sera en charge de l'accréditation. Nous comptons appeler l'attention des autorités européennes afin que le délai qui sera fixé permette effectivement de remplir cette mission.

Dès que l'ANSM est saisie d'une question qui relève de la compétence d'une autre autorité, elle la saisit sans tarder afin de travailler de concert.

Il me semble que la répartition des compétences avec le CEPS est claire. Il pourrait toutefois être souhaitable que cet organisme tienne davantage compte des recommandations de l'ANSM dans la fixation du prix des produits de santé.

Par ailleurs, la création d'un campus regroupant sur un même lieu les diverses agences intervenant dans le domaine de la santé, qui est actuellement envisagée, permettrait certainement de renforcer les échanges et la collaboration entre ces agences.

*La réunion est close à 12 h 05.*

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

**Mardi 14 mai 2019**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 09 heures.*

**Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, pour une école de la confiance -  
Examen des amendements de séance au texte de la commission**

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

*Article 4*

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous examinons les amendements au texte de la commission sur le projet de loi pour une école de la confiance. Nous commençons par l'examen des amendements de notre rapporteur.

*L'amendement rédactionnel CULT.1 est adopté.*

*Article 4 bis*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Le maintien de jardins d'enfants aux côtés des écoles maternelles privées hors contrat serait susceptible de créer une rupture d'égalité dans la mesure où les premiers ne sont pas soumis aux contrôles à l'ouverture prévus par la loi Gatel et sont éligibles à des financements de la CAF. L'amendement n° 402 du Gouvernement limite la dérogation prévue à l'article 4 *bis* aux seuls jardins d'enfants en activité au 1<sup>er</sup> septembre 2018. Il s'agit de garantir la pérennisation des jardins existants mais de ne pas encourager la création de structures concurrentes des écoles maternelles. C'est pourquoi la dérogation ne saurait être rétroactive. C'est le sens de mon sous-amendement CULT.2 qui prévoit que la dérogation ne vaudra que pour l'avenir, à l'entrée en vigueur de la loi. En conséquence, je proposerai de donner un avis favorable à l'amendement n° 402, sous réserve de l'adoption du sous-amendement CULT.2.

*Le sous-amendement CULT.2 est adopté. En conséquence, la commission émet un avis favorable à l'amendement n°402, ainsi modifié.*

*Article 5 quinquies*

*L'amendement de précision légistique CULT.3 est adopté.*

*Article 9*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement CULT.5 soumet la désignation des personnalités qualifiées par les présidents des assemblées à l'avis de la commission permanente compétente de chaque assemblée.

*L'amendement CULT.5 est adopté.*

**Article 11**

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement CULT.6 rectifie une erreur législative.

*L'amendement CULT.6 est adopté.*

**Article 25**

*L'amendement rédactionnel CULT.7 est adopté.*

**EXAMEN DE LA MOTION TENDANT À OPPOSER LA QUESTION PRÉALABLE  
ET DES AMENDEMENTS DE SÉANCE**

*La commission donne les avis suivants :*

<b>Motion tendant à opposer la question préalable</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme ASSASSI	1	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> École de la confiance</b>		
M. GRAND	2	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	121	<b>Défavorable</b>
M. DALLIER	198 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme MONIER	269 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme EUSTACHE-BRINIO	254 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme MONIER	270 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme JOUVE	433 rect.	<b>Défavorable</b>
M. PIEDNOIR	221 rect.	<b>Défavorable</b>
M. KARAM	227	<b>Défavorable</b>
M. Henri LEROY	414	<b>Irrecevable</b>
M. Alain MARC	65 rect. ter	<b>Défavorable</b>
M. CABANEL	387 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 1<sup>er</sup></b>		
M. Henri LEROY	469 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. Henri LEROY	412	<b>Irrecevable</b>
M. RETAILLEAU	101 rect. quater	<b>Favorable</b>

<b>Article 1<sup>er</sup> bis AA</b> <b>Prise en compte des inégalités territoriales dans la répartition des moyens du service public de l'éducation</b>		
Mme Sylvie ROBERT	317 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MOUILLER	6 rect. quater	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 1<sup>er</sup> bis AA</b>		
Mme CARTRON	229 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme Martine FILLEUL	360 rect. bis	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> bis A</b> <b>Présence obligatoire du drapeau français, du drapeau européen et des paroles du refrain de l'hymne national dans toutes les salles de classe</b>		
Mme BRULIN	122	<b>Défavorable</b>
Mme MONIER	271 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	188	<b>Défavorable</b>
M. PACCAUD	98 rect. bis	<b>Favorable</b>
M. MALHURET	236	<b>Défavorable</b>
M. DALLIER	199 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. Alain MARC	73 rect. ter	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 1<sup>er</sup> bis A</b>		
M. MALHURET	237	<b>Défavorable</b>
M. LAFON	251 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme MONIER	285 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	420 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	123	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> bis B (Supprimé)</b> <b>Affichage obligatoire dans chaque salle de classe d'une carte de la France et de chacun de ses territoires d'outre-mer</b>		
M. ANTISTE	321 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme LIENEMANN	361	<b>Défavorable</b>
M. ANTISTE	190 rect.	<b>Défavorable</b>
M. KARAM	231	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> bis C</b> <b>Droit de vivre une scolarité sans harcèlement scolaire</b>		
Le Gouvernement	406	<b>Sagesse</b>
M. GRAND	489	<b>Défavorable</b>

<b>Article additionnel après Article 1<sup>er</sup> bis C</b>		
Mme ROSSIGNOL	322 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme ROSSIGNOL	320 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 1<sup>er</sup> bis D (Supprimé)</b>		
Mme ROSSIGNOL	384 rect. bis	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> bis EA Précision rédactionnelle s'agissant des objectifs de la formation scolaire</b>		
M. GRAND	35 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme CARTRON	232	<b>Défavorable</b>
Mme ROSSIGNOL	323 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme PRÉVILLE	388 rect. ter	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> bis E (Supprimé) Mention d'un parent 1 et d'un parent 2 dans les formulaires administratifs destinés aux parents d'élèves</b>		
Mme MONIER	272 rect.	<b>Irrecevable</b>
Mme CARTRON	383 rect. ter	<b>Irrecevable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> bis F Cultures d'outre-mer</b>		
Mme LEPAGE	324 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MENONVILLE	421 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MENONVILLE	423 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 1<sup>er</sup> bis F</b>		
M. ANTISTE	89 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme GHALI	331 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme LOISIER	417 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	41 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MENONVILLE	422 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme ROSSIGNOL	350 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. MAUREY	353 rect. bis	<b>Favorable</b>
M. LABBÉ	501	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	502	<b>Défavorable</b>
Mme ROSSIGNOL	319 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. ROUX	452 rect. bis	<b>Défavorable</b>

M. LABBÉ	471 rect. ter	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	472 rect. ter	<b>Défavorable</b>
Mme ROSSIGNOL	351 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. DANTEC	113 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. ANTISTE	204 rect.	<b>Défavorable</b>
M. BIGNON	243 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme PRÉVILLE	410 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. MARCHAND	467 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme BONNEFOY	330 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme BLONDIN	289 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme CARTRON	381 rect. bis	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> bis G (Supprimé)</b> <b>Sensibilisation aux premiers secours par des enseignants</b>		
Mme Sylvie ROBERT	325 rect.	<b>Défavorable</b>

*Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> bis G (supprimé)*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n° 326 rectifié qui concerne la formation aux symboles de l'Union européenne.

**Mme Maryvonne Blondin.** – On affiche les drapeaux tricolore et européen dans les classes, on chante les hymnes, mais on ne fait guère de pédagogie pour expliquer aux élèves ce que signifient ces différents symboles.

**M. Max Brisson, rapporteur.** – J'ai consulté les programmes d'éducation civique des cycles 2, 3 et 4 et je peux vous rassurer sur le fait que l'Union européenne et ses symboles y sont bien présents. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 326.*

*La commission donne les avis suivants :*

<b>Article additionnel après Article 1<sup>er</sup> bis G (Supprimé)</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme EUSTACHE-BRINIO	109 rect.	<b>Défavorable</b>
M. BASCHER	100 rect. quater	<b>Favorable</b>
M. Henri LEROY	228 rect.	<b>Irrecevable</b>
M. BASCHER	48 rect. quinquies	<b>Défavorable</b>
Mme LOISIER	416 rect. bis	<b>Défavorable</b>

M. SAVIN	116 rect. ter	<b>Défavorable</b>
M. SAVIN	117 rect. ter	<b>Défavorable</b>
Mme Sylvie ROBERT	318 rect. bis	<b>Irrecevable</b>
Mme Sylvie ROBERT	326 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2</b> <b>Abaissement à trois ans du début de l'obligation d'instruction</b>		
Mme BLONDIN	273 rect.	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	25 rect.	<b>Défavorable</b>
M. DALLIER	200 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme NOËL	19 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BERTHET	378 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme Martine FILLEUL	379	<b>Irrecevable</b>
M. DALLIER	201 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme MEUNIER	314 rect.	<b>Défavorable</b>
M. Loïc HERVÉ	480 rect.	<b>Défavorable</b>
M. KAROUTCHI	54 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 2</b>		
Mme SCHILLINGER	479 rect. ter	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	125	<b>Défavorable</b>
Mme NOËL	20 rect.	<b>Irrecevable</b>
M. TEMAL	327 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2 ter</b> <b>Visite médicale des enfants de 3-4 ans</b>		
M. VASPART	81 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	126	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	405	<b>Favorable</b>
M. DEVINAZ	329 rect.	<b>Défavorable</b>
M. DEVINAZ	367 rect.	<b>Défavorable</b>
M. ROUX	449 rect.	<b>Défavorable</b>
M. AMIEL	94	<b>Défavorable</b>
M. AMIEL	120 rect.	<b>Défavorable</b>
M. ANTISTE	60 rect. ter	<b>Défavorable</b>

M. DEVINAZ	369 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme JASMIN	241 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 2 ter</b>		
Mme BLONDIN	274 rect.	<b>Défavorable</b>

### *Article 3*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement n° 49 rectifié affirme l'engagement de l'État à maintenir et développer la scolarisation des enfants de moins de trois ans. Les dispositions de cet amendement sont dépourvues de portée normative. Je propose donc de soulever auprès du président du Sénat son irrecevabilité au titre de l'article 41 de la Constitution.

**Mme Sonia de la Provôté.** – Je ne suis pas surprise. La scolarisation obligatoire des enfants de plus de trois ans est prévue par la loi. Le dispositif de moins de trois ans (DMTA) permet une pré-scolarisation pour les moins de trois ans. Ces structures sont fragilisées à cause d'un manque d'enseignants. Cet amendement les sécuriserait grâce à leur reconnaissance par l'Éducation nationale.

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Mais cet amendement ne crée aucune obligation supplémentaire.

**Mme Sonia de la Provôté.** – Il aurait le mérite de forcer le ministre à s'engager publiquement en faveur du DMTA.

*La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 49 rectifié au titre de l'article 41 de la Constitution.*

*La commission donne les avis suivants :*

<b>Article 3</b>		
<b>Coordinations liées à l'abaissement à trois ans du début de l'obligation d'instruction</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. KARAM	366	<b>Sagesse</b>
M. LUCHE	255 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LAFON	483 rect.	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	505	<b>Défavorable</b>
M. PIEDNOIR	492 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme de la PROVÔTÉ	49 rect. bis	<b>Irrecevable</b>
Mme LABORDE	439 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme NOËL	22	<b>Défavorable</b>
Mme PERROT	418 rect.	<b>Défavorable</b>

<b>Article 3 bis</b> <b>Obligation de formation de seize à dix-huit ans</b>		
M. PIEDNOIR	222 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme MONIER	275 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LELEUX	245 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MALHURET	238	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	404	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	427 rect.	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	37	<b>Favorable</b>
M. GRAND	38 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme TAILLÉ-POLIAN	287 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	428 rect. bis	<b>Favorable</b>
M. GRAND	39 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme MONIER	288 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 3 bis</b>		
Mme IMBERT	202 rect. bis	<b>Irrecevable</b>
<b>Article additionnel après Article 3 ter (Supprimé)</b>		
Mme CONCONNE	209 rect. quater	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4</b> <b>Compensation de la charge résultant pour les communes de l'abaissement à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire</b>		
Le Gouvernement	403	<b>Défavorable</b>
M. TEMAL	332 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme CARTRON	233	<b>Défavorable</b>
Mme CONCONNE	210 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. DEVINAZ	276 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme JOISSAINS	419 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	5 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme Sylvie ROBERT	316 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme Nathalie DELATTRE	440 rect.	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	4 rect.	<b>Défavorable</b>
M. DECOOL	213 rect.	<b>Défavorable</b>

<b>Article additionnel après Article 4</b>		
Mme LABORDE	441 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4 bis</b> <b>Délivrance, à titre dérogatoire et pour les seules années scolaires 2019-2020 et 2020-2021, de l'instruction obligatoire dans les jardins d'enfants</b>		
Le Gouvernement	401	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	185	<b>Défavorable</b>
Mme CARTRON	234	<b>Défavorable</b>
M. Alain MARC	72 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	402	<b>Favorable si rectifié</b>
Mme GUILLOTIN	447 rect.	<b>Défavorable</b>

### *Article 5*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 102 rectifié.

**M. Laurent Lafon.** – Je ne comprends pas la position du rapporteur. Lors de notre dernière réunion, nous avons adopté un amendement excluant les établissements privés hors contrat du champ des établissements dans lesquels la famille peut scolariser son enfant après une mise en demeure de l'inscrire dans un établissement d'enseignement scolaire. L'amendement supprime cette disposition.

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Nous avons eu un long débat. Il me semble que la disposition adoptée en commission porte atteinte aux principes de liberté de l'enseignement et à la liberté de choix de l'éducation. On ne saurait considérer que, par principe, les établissements d'enseignement hors contrat ne dispensent pas un enseignement conforme à l'objet de l'instruction obligatoire. Dès lors que l'établissement d'enseignement privé hors contrat est légalement ouvert et qu'il est contrôlé par l'État, rien ne justifie de l'exclure du dispositif, sinon il faudrait être cohérent et interdire ces établissements ! Pour ces raisons, l'avis est favorable.

**M. Laurent Lafon.** – Mon amendement visait à protéger l'enfant. Après deux contrôles révélant que l'instruction dispensée dans le cadre familial n'est pas satisfaisante, accepter l'inscription de l'enfant dans une école hors contrat revient à lui faire prendre un grand risque. Voyez les difficultés du ministre pour faire fermer une école hors contrat dans le Midi de la France. Rien n'empêcherait les parents d'inscrire l'enfant dans une telle école ! Pour protéger l'enfant, il est impératif d'exclure les écoles hors contrat.

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

*La commission donne les avis suivants :*

<b>Article 5</b> <b>Renforcement du contrôle de l'instruction dans la famille</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme Nathalie DELATTRE	432 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LELEUX	246 rect.	<b>Favorable</b>
M. LELEUX	247 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LELEUX	248 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	129	<b>Défavorable</b>
M. PIEDNOIR	223 rect.	<b>Irrecevable</b>
Mme BRULIN	130	<b>Défavorable</b>
M. RETAILLEAU	102 rect. ter	<b>Favorable</b>
Mme BONFANTI-DOSSAT	75 rect.	<b>Défavorable</b>

**Article additionnel après l'article 5**

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement n° 131, comme les amendements n° 55 et 431, prévoit l'attribution d'un numéro d'identification. Cette mesure, qui est une simple mesure d'exécution, est manifestement d'ordre réglementaire et ne relève pas du domaine de la loi. Je propose de soulever auprès du président du Sénat l'irrecevabilité de cet amendement au titre de l'article 41 de la Constitution.

**Mme Françoise Laborde.** – Ces amendements sont pourtant transpartisans. Il s'agit aussi d'une idée chère au ministre.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Soit, mais le rôle du législateur est avant tout d'être rigoureux, non de faire plaisir au ministre.

*La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité des amendements n<sup>os</sup> 131, 55 et 431 au titre de l'article 41 de la Constitution.*

*La commission donne les avis suivants :*

<b>Article additionnel après Article 5</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme BRULIN	131	<b>Irrecevable</b>
Mme Nathalie DELATTRE	431 rect.	<b>Irrecevable</b>
M. KAROUTCHI	55 rect.	<b>Irrecevable</b>
M. HUSSON	77	<b>Irrecevable</b>
<b>Article additionnel après Article 5 bis A</b>		
Mme BRULIN	186	<b>Défavorable</b>

Mme GATEL	219 rect.	<b>Favorable</b>
M. LAFON	481	<b>Favorable</b>
Mme GATEL	220 rect.	<b>Favorable</b>
M. LAFON	482	<b>Favorable</b>
Le Gouvernement	408	<b>Favorable</b>
<b>Article 5 bis C</b> <b>Recours aux données des services fiscaux pour le contrôle de l'obligation scolaire</b>		
Mme MONIER	291 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5 bis</b> <b>Faculté, pour le maire, de saisir le procureur de la République</b> <b>en cas d'infraction aux règles encadrant l'obligation scolaire</b>		
Mme VÉRIEN	214	<b>Défavorable</b>
Mme CHAIN-LARCHÉ	86 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 5 bis</b>		
Mme COSTES	459 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	444 rect. bis	<b>Défavorable</b>

### *Article 5 quinquies*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement n° 44 prévoit que, comme les élèves sourds, les élèves aveugles ou malvoyants doivent pouvoir avoir une liberté de choix entre des manuels en braille ou des manuels en audiodescription sonore.

**Mme Laure Darcos.** – Dans les faits, ils n'ont pas le choix...

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Il existe dans chaque département, au sein de la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN), un service départemental en charge du matériel pédagogique adapté qui fournit aux élèves les matériels adaptés à leur handicap.

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

*La commission donne les avis suivants :*

<b>Article 5 quinquies</b> <b>École inclusive</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme PEROL-DUMONT	290 rect.	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	44 rect.	<b>Favorable</b>
M. MARIE	277 rect.	<b>Défavorable</b>

M. MOUILLER	10 rect. quater	<b>Irrecevable</b>
Mme BRULIN	144 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme LAMURE	230 rect. ter	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	133	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	132	<b>Défavorable</b>
Mme BLONDIN	278 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	453 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	446 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	435 rect.	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	400	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	140	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	137 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	454 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	142	<b>Défavorable</b>
Mme Laure DARCOS	90 rect. ter	<b>Favorable</b>
Mme Laure DARCOS	91 rect. ter	<b>Défavorable</b>
Mme BLONDIN	279 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MOUILLER	8 rect. Quater	<b>Défavorable</b>
Mme JASMIN	242 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 5 quinquies</b>		
M. MALHURET	239	<b>Défavorable</b>
M. HUSSON	76 rect. ter	<b>Irrecevable</b>
Mme BERTHET	207 rect. bis	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5 sexies</b> <b>Prise en compte des recommandations pour une école inclusive</b> <b>de l'observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement</b>		
Mme BLONDIN	292 rect.	<b>Défavorable</b>
M. PACCAUD	99 rect. ter	<b>Défavorable</b>
Mme BLONDIN	293 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BLONDIN	294 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LAUFOAULU	411	<b>Avis du Gouvernement</b>

<b>Article 5 septies</b> <b>Modifications d'ordre rédactionnel liées au handicap</b>		
M. MOUILLER	9 rect. quater	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 5 septies</b>		
M. SAVIN	115 rect. ter	<b>Défavorable</b>
M. SAVIN	119 rect. bis	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5 octies (Supprimé)</b> <b>Rapport annuel du Gouvernement sur le handicap</b>		
Mme BLONDIN	295 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 5 octies (Supprimé)</b>		
Mme BRULIN	143	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 5 undecies</b>		
M. MOUILLER	14 rect. ter	<b>Favorable</b>
<b>Article 5 duodecies</b> <b>Aménagements en faveur des élèves sportifs</b>		
Mme LEPAGE	335 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 5 duodecies</b>		
M. LUCHE	257 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MOUILLER	15 rect. ter	<b>Avis du Gouvernement</b>

*La réunion est close à 10 heures.*

**Mercredi 15 mai 2019**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 10.*

### **Projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse - Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous examinons le rapport de Michel Laugier sur le projet de loi relatif à la modernisation de la distribution de la presse et les amendements déposés sur ce texte, que le ministre de la culture M. Franck Riester et le président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) M. Sébastien Soriano, sont venus nous présenter mardi dernier.

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – Le dépôt de ce texte en premier lieu sur le bureau du Sénat est une reconnaissance du travail effectué par notre commission et ses différents rapporteurs sur la presse successifs.

La loi du 2 avril 1947, dite loi Bichet, est issue des travaux du Conseil national de la Résistance. Adoptée alors que Paul Ramadier est président du Conseil du dernier gouvernement d'Union nationale rassemblant toutes les forces politiques issues de la Libération, cette loi est le fruit d'un compromis entre les intérêts divergents des éditeurs, des partis politiques et de l'opérateur historique d'avant-guerre, le groupe Hachette. Les acquis de la loi Bichet sont considérables. Elle a rendu possible, depuis plus de 70 ans, la diffusion chaque jour, sur l'ensemble du territoire, de la presse, dans des conditions non discriminatoires et égalitaires. Notre démocratie lui doit beaucoup et, si nous sommes un peuple si politique, c'est en bonne partie grâce à elle, tant la lecture des journaux est une condition nécessaire à la participation informée au débat.

La fragilité de la loi de 1947 est cependant périodiquement rappelée par les crises à répétition des Nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP), devenues Presstalis, unique opérateur à distribuer les quotidiens. En 2011 et 2015, une importante réforme de la régulation a été adoptée, avec un travail remarquable de notre commission, et notamment de David Assouline, rapporteur en 2011. Cependant, malgré le soin apporté à définir une nouvelle régulation, la crise du secteur, des choix de gestion contestables et, disons-le, la défiance généralisée entre les acteurs, ont failli conduire le système à sa perte.

Nous avons donc souhaité une révision de la loi de 1947, ainsi que son élargissement au numérique. Le projet de loi que nous examinons est le fruit d'un travail conséquent, initié en particulier par un rapport commandé par Françoise Nyssen à son ancien directeur de cabinet, Marc Schwartz.

Les orientations retenues par le ministre me semblent aller dans le bon sens, car elles s'efforcent d'apporter une réponse cohérente aux quatre impératifs qu'une loi de distribution adaptée au vingt-et-unième siècle se doit de traiter. Premièrement, il faut préserver la diffusion sur l'ensemble du territoire des titres d'information politique générale, garantie par le Conseil constitutionnel. Deuxièmement, il importe de créer les conditions d'un équilibre économique durable du secteur. Troisièmement, il convient de redonner une place centrale aux diffuseurs de presse, qui ont été oubliés ces dernières années. Enfin, il faut prendre en compte l'évolution de la presse avec la place grandissante du numérique.

Le système issu de la loi de 1947, modifié en 2011 et 2015, repose sur l'imbrication de trois niveaux. Les éditeurs ont l'obligation d'adhérer à des coopératives. Le niveau 1 est constitué de Presstalis et des Messageries lyonnaises de presse, qui doivent être possédées à plus de 50 % par les coopératives. Les messageries traitent avec le niveau 2, qui correspond aux dépositaires centraux, qui assurent la répartition de la presse jusqu'aux diffuseurs, constitutifs du niveau 3. Ce système donne aux éditeurs une forme de droit absolu à être distribué par le réseau. Il en résulte, selon le point de vue, une effervescence créatrice des éditeurs français, avec 4 400 titres de presse magazine, soit trois fois plus qu'en Allemagne et deux fois plus qu'au Royaume-Uni ; ou un système en déséquilibre, puisque cette production ne se traduit pas par plus de lecteurs qu'ailleurs et, partant, aboutit à un taux d'invendus de plus de 50 %.

Le nouveau système cherche à préserver les acquis de la loi Bichet de 1947, en particulier sur deux points. D'abord, il maintient notre système spécifique et unique au monde de distribution de la presse, qui tient compte de la place éminente reconnue à la presse d'information politique et générale. Il n'y a donc pas de libéralisation absolue du secteur. Puis, il garantit le maintien du système coopératif, qui serait conforté dans le projet de loi et que certains des amendements déposés vont encore consolider.

Il est articulé autour de trois grandes idées.

Première idée : si les éditeurs qui souhaitent grouper la distribution doivent toujours bien adhérer à des coopératives, ces dernières n'ont plus l'obligation de détenir la majorité du capital des messageries. Cette obligation avait été introduite dans la loi de 1947 afin d'éviter la mainmise d'Hachette. Désormais, les coopératives de groupage seraient libres de contracter avec des sociétés agréées, qui seraient soumises à un cahier des charges extrêmement strict.

Deuxième idée, la régulation serait intégralement confiée à l'Arcep, qui aurait un rôle de supervision *a priori*, avec sa participation à l'élaboration du cahier des charges et la délivrance des agréments des sociétés, et un rôle de contrôle en continu du respect des engagements de l'ensemble des acteurs. Il serait donc mis fin à l'autorégulation du secteur.

Je voudrais à ce propos dire un mot du Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP), dont le rôle avait été réformé en 2011 et 2015. Je ne crois pas que l'on puisse qualifier son action, non plus que celle de l'Autorité de régulation, d'échec ; bien au contraire. Ces deux instances ont très bien identifié les problématiques du secteur et ont cherché, à long terme comme à court terme, à proposer des solutions. Pour autant, le CSMP a souffert, en partie à tort, de son positionnement jugé trop proche des grands éditeurs et de Presstalis. Dès lors, l'autorégulation n'est plus apparue comme transparente et objective à de nombreux acteurs, ce qui a fragilisé tout le système. Enfin, le CSMP et l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) ont également pâti de la faiblesse de leurs moyens, et notamment de la faiblesse de leur expertise économique. Le nouveau régulateur, l'Arcep, est indépendant par nature, et dispose des compétences économiques nécessaires. On assiste donc bien à un basculement, que je crois absolument nécessaire, vers une régulation économique, qui constitue à mes yeux la meilleure garantie pour la pérennité du système de distribution.

Troisième idée, il serait mis fin à l'accès illimité au réseau des éditeurs, qui contribue à l'encombrement des points de vente et génère un taux d'invendus supérieur à 50 %. *De facto*, une partie du pouvoir serait donnée aux diffuseurs eux-mêmes.

On distinguerait désormais trois grandes familles de presse. La presse d'information politique et générale (IPG) serait distribuée partout – ce qui revient à lui reconnaître un statut à part. La presse dite « commission paritaire », qui relève de la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) et obéit à une définition stricte en termes de contenus, ferait l'objet d'un accord interprofessionnel qui déterminerait les titres et les quantités servies en fonction des points de vente. Cet accord devrait permettre une adaptation fine des titres proposés. Enfin, les autres types de presse, par exemple la presse ludique, serait pour sa part livrée chez les diffuseurs en fonction de leurs demandes.

Les diffuseurs seraient enfin placés au centre du système – et leur organisation représentative la plus importante nous a fait part de sa satisfaction sur cette revendication de longue date. Un amendement très pertinent présenté par Jean-Pierre Leleux sur l'article 5 prévoit de plus un droit de présentation pour les éditeurs de presse CPPAP qui n'auraient pas été retenus dans l'accord interprofessionnel et pour les autres titres de presse. Un diffuseur qui souhaite distribuer un titre pourra donc toujours le faire.

J'attire également votre attention sur une disposition qui me paraît répondre pleinement aux travaux récents de la commission. Le projet de loi prévoit en effet d'étendre les dispositions de la loi à la diffusion numérique, en visant deux catégories. D'abord, les

kiosques numériques, qui ne pourront s'opposer à la distribution de la presse d'information politique générale s'ils distribuent déjà au moins un titre. Par exemple, si le kiosque met à disposition *Libération*, il ne peut refuser de distribuer *Le Figaro* ou *l'Humanité*. Puis, les plateformes en ligne devraient être transparentes sur les critères qui les font mettre en avant tel ou tel contenu en fonction des données personnelles. Cela va tout à fait dans le sens des travaux de notre présidente en introduisant des obligations assez inédites de responsabilisation des plateformes, et cela peut également être mis en parallèle avec la proposition de loi de David Assouline sur les droits voisins, puisque c'est la même réalité qui est visée.

Il reste cependant des incertitudes. La première est la situation de Presstalis. Avec 400 millions d'euros de fonds propres négatifs, la principale messagerie, et la seule à assurer la distribution des quotidiens, est dans une situation très critique. Chacun est conscient que la période qui s'ouvre est pour elle celle de la dernière chance, et que l'État ne viendra plus à son secours comme il l'a fait rituellement. Dès lors, la seule solution est celle d'un adossement à un opérateur qui lui permettra de s'insérer dans un schéma industriel plus large. Je compte relancer le Gouvernement sur ce point, qui nécessite une volonté politique très forte. En la matière, l'État doit prendre ses responsabilités, et être cohérent : ce n'était pas la peine d'apporter en urgence 90 millions d'euros à Presstalis l'année dernière si c'était pour laisser tomber l'entreprise. Cette inquiétude est d'autant plus vivace que le nouveau système ne doit rentrer en application qu'en 2023. Dans l'intervalle, il faudra non seulement que Presstalis ne s'effondre pas, mais qu'elle améliore significativement sa gestion et conserve la confiance de ses clients.

La deuxième inquiétude porte sur le système informatique. Françoise Laborde a évoqué cette question devant le ministre la semaine dernière, et je suis absolument de son avis. Les dispositions relatives à l'assortiment ne pourront fonctionner que si un système informatique robuste est enfin mis en place – c'est attendu depuis 2011 ! Dès lors, il faudra être attentif non seulement au vote de la loi, mais également à son entrée en vigueur.

Troisième et dernier point de vigilance : la place des collectivités locales. Nous savons tous que le point de vente de presse est un élément décisif dans la vie de nos territoires. Dès lors, on ne peut que se réjouir de la place qui leur est enfin donnée dans la définition des politiques commerciales. Jusqu'à présent, les élus n'étaient pas consultés pour les ouvertures, ce qui pouvait occasionner des difficultés compte tenu des situations locales spécifiques, notamment dans les centre-villes et centres-bourgs. Je vous proposerai donc un amendement faisant que le maire de la commune concernée sera consulté à chaque fois par la commission du réseau.

Le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis ». Le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie ». En application des articles 28 *ter* et 48 du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation. Je vous propose donc, même si aucun des amendements examinés ce jour n'encourt de censure à ce titre, de définir de la manière suivante le champ du projet de loi : l'organisation matérielle du réseau de diffusion de la presse au numéro ; l'organisation des coopératives d'éditeurs ; la régulation de l'ensemble de

la distribution ; les conditions d'établissement des barèmes ; les conditions d'assortiment des titres de presse chez les diffuseurs ; les conditions d'ouverture des points de vente ; le cadre de la rémunération des diffuseurs. Le projet de loi traite également de la définition des différentes familles de presse ; de la diffusion numérique dans sa dimension de respect de la pluralité ; de la période de transition jusqu'en 2023 ; du statut des vendeurs-colporteurs de presse. Par contre, n'entreraient pas dans le champ du projet de loi des éventuels amendements portant sur les aides fiscales et budgétaires à la presse, ou la tarification de l'abonnement.

**Mme Françoise Laborde.** – Je tiens à féliciter M. le rapporteur pour ce travail approfondi, mené en un temps record. La loi Bichet avait besoin d'être dépoussiérée, en effet. Au départ, elle a permis la diffusion d'une presse de qualité. Si nous voulons rester les meilleurs, il faut ne pas s'endormir sur nos lauriers ! Nous devons, notamment, réduire le nombre d'invendus. Le traitement indifférencié des familles de presse est intéressant, même si certains s'inquiètent toujours du sort qui leur sera réservé. Il est important d'étendre la régulation au numérique. Et un système informatique performant est attendu depuis 2011, en effet. Je souhaite souligner que nous avons donné 90 millions d'euros à Presstalis, dont il serait bienvenu de suivre l'utilisation. En 2023, quand la régulation sera confiée à l'Arcep, il faudra des distributeurs à la hauteur. Le maintien du système coopératif, en tous cas, est important, car le régulateur pourrait avoir l'idée d'aller plus loin... Pour l'instant, ce texte propose un bon équilibre.

**M. André Gattolin.** – J'ai participé à plusieurs auditions sur ce sujet très technique, et j'ai vu que les acteurs se montrent tous impliqués et manifestent une volonté sincère d'arriver à un point d'équilibre tel que celui proposé par ce texte. Nous sommes dans le contexte de ces produits culturels dont la dématérialisation rapide met à mal le réseau physique de distribution. Je pense notamment au livre et aux librairies : on constate que le livre électronique stagne, et que la loi sur le prix unique du livre – dont l'équivalent, pour la presse, est l'organisation de la distribution – a protégé notre réseau de librairies. Bref, avec une gouvernance efficace et en trouvant des équilibres économiques, nous préserverons une bonne diffusion du débat public.

**M. David Assouline.** – Je félicite le rapporteur pour cette prouesse. Alors que le débat est dans l'air depuis longtemps, qu'il a fait l'objet de travaux nombreux, et notamment du rapport Schwartz, ce projet de loi nous arrive au dernier moment, et au sein d'un embouteillage législatif, ce qui ne nous laisse pas le temps de faire infuser suffisamment les idées pour aboutir à un consensus, comme nous le faisons pourtant souvent au sein de cette commission. Moi-même, alors que j'avais suivi ce sujet, je ne peux pas dire si ce texte trouve le bon équilibre. J'organise des auditions avec mon groupe pour me forger une opinion, avec la volonté d'aboutir, même si, pour l'instant, je ne vois aucune garantie.

Lorsqu'il y a eu un débat sur Presstalis, nous avons demandé une commission d'enquête, tant les zones d'ombres étaient monstrueuses et le déficit incompréhensible. La directrice elle-même nous avait dit avoir trouvé une situation incroyable. On nous a refusé cette commission d'enquête, et nous n'avons donc pas d'éléments d'information. Cela fait de Presstalis la première incertitude de ce texte. On refait une loi fondatrice, mais si Presstalis, s'effondre, tout s'effondre ! Or, vous nous dites que cela peut arriver d'ici 2023. Sur quel opérateur la loi reposera-t-elle dans ce cas ?

Il fallait agir, certes, mais pas se précipiter. La presse elle-même, d'ailleurs, n'a plus rien à voir avec ce qu'elle était dans les années 1940, avec la révolution numérique et les

changements structurels induits par la modernité. C'est une bonne chose de préserver le système coopératif. Vous n'avez pas mentionné la solidarité. Or l'ancien système rendait tous les titres solidaires. Si les magazines ne sont plus dans les mêmes camions et ne contribuent plus, qui compensera ? L'État ? Cette loi donne plutôt l'impression qu'il veut se désengager.

Quand on a estimé que les éditeurs ne pouvaient plus être juges et parties, on est allé chercher l'Arcep, qui dispose de bons moyens d'analyse économique. Encore faut-il que règne la transparence nécessaire : le déficit dit structurel de Presstalis, qui atteignait 25 millions d'euros, n'est-il pas dû aux ristournes que les éditeurs se consentaient eux-mêmes ? Il ne faudrait pas que l'Arcep se mette aussi à faire des ristournes. Elle n'a jamais eu la vocation d'être le régulateur de la liberté d'expression, ce n'est qu'une instance de régulation économique – tout-à-fait compétente, là n'est pas la question. J'aurais préféré qu'on donne une partie de ce rôle au CSA. Pour les agréments, par exemple, l'Arcep pourrait demander l'avis du CSA.

Mon groupe déposera des amendements en séance, mais ne prendra pas part au vote en commission, faute d'avoir atteint une position arrêtée. Bravo pour votre introduction : vous avez bien rappelé l'apport de la loi Bichet. L'enjeu est de la réformer sans fragiliser ses acquis. La liberté de la presse et la conscience citoyenne et politique de notre peuple doit beaucoup à ce système, qui est unique au monde.

**M. Laurent Lafon.** – Je salue le travail du rapporteur sur la presse : si le Gouvernement a confié ce texte en première lecture au Sénat, ce n'est pas un hasard ! La question fondamentale est d'assurer la liberté d'opinion à travers la diffusion de la presse, alors que l'environnement économique et technologique a été transformé depuis la loi Bichet. Le point d'équilibre que propose ce texte est satisfaisant, à la fois dans la rédaction même et dans la méthode retenue, passant par une concertation avec les acteurs, sur le fondement du rapport Schwartz qui posait bien les problématiques.

Il est bon de sortir de l'autorégulation, mais il faudra suivre attentivement la manière dont l'Arcep définira sa doctrine de régulation. Et, pour Presstalis, c'est la dernière chance. Son effondrement entraînerait-il celui du système ? Je ne le crois pas. Le texte laisse au contraire la possibilité de s'organiser différemment. Faut-il, dès lors, assurer la continuité de Presstalis, ou tirer les conséquences de ses difficultés financières ? Dans la période intermédiaire, il appartiendra à l'État d'apporter les bonnes réponses. Adosser Presstalis à un opérateur est une bonne idée, mais, avec 400 millions d'euros de fonds propres négatifs, ce n'est pas évident. Il faudra sans doute forcer le rapprochement.

**Mme Céline Brulin.** – Nous avons apprécié le regard lucide porté par notre rapporteur sur la loi Bichet, fruit d'un compromis historique. Nous partageons les objectifs de pluralité et de proximité. Nous souhaitons un examen approfondi de la situation de Presstalis, mais il se peut que certains accords commerciaux plus favorables que d'autres pèsent sur sa situation. Il faudrait tirer cela au clair.

Nous ne sommes pas favorables à l'ouverture à la concurrence, ce qui ne surprendra personne ! Il ne s'agit pas d'un parti pris, mais du résultat des expériences passées de libéralisations successives, qui consistent en fait à mettre fin à un monopole public pour que se reconstruisent des monopoles privés. Dans le cas de la presse, la fin de la solidarité entre les gros titres et les petits peut avoir un impact négatif sur le pluralisme.

S'il faut prendre en compte, bien sûr, l'évolution numérique, la régulation reste très faible dans ce domaine. C'est un véritable enjeu. Enfin, je doute quelque peu de la capacité de l'Arcep à jouer le rôle de régulateur. Son président nous a d'ailleurs dit avec honnêteté que les moyens dédiés à cette mission seraient sans doute insuffisants.

**M. Jacques Groperrin.** – Ce projet de loi était très attendu. Pour autant, il ne faudra pas négliger de l'évaluer dans quelques années. Comment Presstalis resorbera-t-il ses 400 millions d'euros de fonds propres négatifs ? Que prévoit le texte à cet égard ? Les dépositaires centraux de presse sont inquiets car on ne trouve qu'une ligne les mentionnant, à l'article 17, alinéa 5. Pourtant, ils ont réalisé d'importants investissements et constituent une activité économique et un gisement d'emplois non négligeables.

**M. Claude Malhuret.** – Ce sujet est complexe, en effet. Ce texte était nécessaire, vu l'érosion des ventes de journaux, les tensions dans la filière et la concurrence d'Internet. Il cherche à faire évoluer le système sans le détruire : dans ce domaine, les révolutions sont plus à craindre que les réformes ! L'enjeu est de préserver la distribution impartiale et libre de la presse écrite sur le territoire. L'Arcep se montrera-t-elle à la hauteur ? Au moins, elle unifiera la régulation. Enfin, le projet garantit le pluralisme sur l'ensemble des supports, et notamment les kiosques numériques : il était temps de mettre de l'ordre dans le *Far West* que constituent les plateformes numériques en général, qu'il s'agisse de diffusion de la haine ou de la protection des données. Notre groupe accueille favorablement ce texte et y déposera des amendements d'enrichissement.

**Mme Annick Billon.** – Les incertitudes évoquées par le rapporteur sont très lourdes : 400 millions d'euros à trouver, des difficultés à investir dans l'informatique... Quel sera le rôle joué par les collectivités territoriales dans cette réforme ?

**Mme Sylvie Robert.** – Bravo d'avoir rappelé les fondamentaux de la loi Bichet. Nous devons veiller à ce qu'ils ne soient pas attaqués. J'ai du mal à imaginer le succès du système proposé. En tous cas, il faudra une évaluation rigoureuse de sa mise en œuvre. La presse magazine comporte des titres très divers, qui sont parfois demandés dans certains territoires. Si l'on donne de la marge de manœuvre aux marchands de journaux, soumis par ailleurs aux négociations interprofessionnelles, comment pourront-ils s'adapter aux réalités locales ? Il faut aussi une certaine ouverture si l'on veut que chaque titre puisse trouver de nouveaux lecteurs. Comment garantir ce pluralisme ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je me joins aux louanges adressées à notre rapporteur. La commission travaille depuis un an sur le sujet avec la crise traversée par Presstalis, même si nous sommes dans un calendrier précipité, préjudiciable à un bon travail législatif.

Le texte s'intéresse à la distribution numérique, mutation majeure à laquelle nous sommes confrontés, bien que nous soyons attachés à la distribution physique. Des dispositions inédites de responsabilisation des plates-formes sont introduites, mais il faudra aller beaucoup plus loin, le modèle économique de l'attention de celles-ci étant structurellement antinomique d'un modèle neutre garantissant le pluralisme. La directive *e-commerce*, qui leur confère un régime de non-redevabilité totale, devra être revue afin de permettre une régulation de l'ensemble de notre économie en voie de platformisation. Je remercie le rapporteur d'avoir mis l'accent sur ce sujet.

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – Le projet de loi réaffirme les principes de la loi Bichet : la pluralité, la liberté et la distribution dans tous les points de vente. J’ajoute qu’il n’est pas définitif, dans un monde en constante évolution où la tendance est à la diminution de la distribution physique de journaux. C’est la loi adaptée au temps dans lequel nous vivons. La distribution numérique pourra être régulée grâce au nouveau régulateur indépendant. La situation est complexe, alors que Presstalis compte 400 millions d’euros de fonds propres négatifs. Le ministre s’est engagé à trouver un opérateur.

Néanmoins, nous ne pourrons pas tout régler par un texte. Il conviendra également de contrôler, c’est pourquoi je déposerai un amendement permettant au Parlement de saisir l’Autorité de régulation. Il faut donner les moyens à l’ARCEP d’assumer pleinement sa mission, mais le texte va dans le bon sens, compte tenu des failles de la régulation actuelle.

La loi en vigueur ne mentionne pas les dépositaires de presse, monsieur Groperrin, et le Conseil d’État s’y oppose. Je proposerai un amendement visant à préserver leur rôle.

Je défendrai un amendement, madame Billon, afin que les maires soient consultés sur l’ouverture des points de vente de presse.

Enfin, madame Robert, votre question relève des accords interprofessionnels. Les diffuseurs de presse seront désormais dans la boucle. Un travail sera réalisé sur les premiers numéros.

#### EXAMEN DES ARTICLES

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

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – L’amendement COM-8 permet de lever une ambiguïté, en précisant qu’un éditeur doit nécessairement adhérer à une coopérative pour recourir aux services d’une société de distribution agréée. Cela conforte le principe coopératif.

*L’amendement COM-8 est adopté.*

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – L’amendement COM-7 vise à définir une nouvelle catégorie de presse de connaissance et du savoir, une sous-famille de la presse CPPAP, dont le traitement serait assimilé à celui de la presse IPG. Nous ne pouvons bien entendu qu’adhérer à l’idée de soutenir ces publications. Il apporte par ailleurs plusieurs compléments sur la question de l’assortiment. Cette idée pose cependant deux problèmes. Le premier est la délimitation exacte de cette presse. La tentative réalisée en 2015 par Fleur Pellerin n’avait pas pu aboutir pour des questions de périmètre. Le second est lié : ce type de presse se vend très majoritairement par abonnement.

Vous souhaitez en outre inscrire dans le texte que la presse CPPAP non retenue dans l’assortiment ne pourra pas faire l’objet d’un traitement moins favorable que la presse hors CPPAP. Un amendement COM-3 de notre collègue Jean-Pierre Leleux prévoit que la presse CPPAP non retenue pourra être de nouveau présentée aux diffuseurs. Je crois que nous devons en la matière laisser faire le régulateur.

Votre idée d’une consultation des entreprises de presse au moment de l’élaboration du cahier des charges pourrait être reprise dans le texte par le biais d’un

amendement de séance. Sous le bénéfice de ces observations, je vous propose de retirer votre amendement et de déposer en séance un amendement sur ce dernier point.

**M. David Assouline.** – Il importe d’assurer le pluralisme de la presse au-delà de la presse IPG sur tout le territoire afin de ne pas accentuer la fracture territoriale. Je pense au mensuel *Philosophie magazine - Les Chemins de la philosophie* rassemblent 1,2 million d’auditeurs sur France culture - ou encore à l’hebdomadaire *Elle*, qui traitent de sujets sociétaux fondamentaux. Nous ne pouvons pas nous en remettre uniquement à l’Arcep et aux accords interprofessionnels s’agissant du pluralisme.

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – La revue *Philosophie magazine* fait partie de la presse IPG. Certains titres traitant du même sujet relèvent de la commission paritaire. Il faut appréhender la question dans sa globalité.

**Mme Laure Darcos.** – Je retire l’amendement et présenterai un amendement en séance, comme vous m’y invitez.

*L’amendement COM-7 est retiré.*

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – L’amendement COM-9 rectifié vise à donner la possibilité aux sociétés agréées de participer directement, sans l’intermédiation d’une organisation professionnelle, aux négociations de l’accord interprofessionnel qui définira les règles d’assortiment des titres et de détermination des quantités servies aux points de vente de la presse CPPAP, donc hors IPG. Il répare une imprécision rédactionnelle.

*L’amendement COM-9 rectifié est adopté.*

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – L’amendement COM-10 rectifié permet de clarifier les obligations des diffuseurs de presse, qui devront obligatoirement présenter dans les linéaires la presse CPPAP qui leur aura été adressée dans le cadre de l’assortiment arrêté par l’accord interprofessionnel. Certains estimaient notamment que la liberté donnée aux diffuseurs pouvait se traduire par une place trop importante de la presse ludique.

*L’amendement COM-10 rectifié est adopté.*

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – L’amendement COM-3 organise une forme de seconde chance pour les publications CPPAP non retenues dans l’assortiment, et un droit à être présenté pour toutes les autres publications. Il devrait permettre de lever beaucoup de craintes des éditeurs. D’une part, il assure les recalés de l’accord interprofessionnel de pouvoir être proposé aux diffuseurs. D’autre part, il offre aux titres de presse non CPPAP l’assurance d’être vus par les diffuseurs. Tout en offrant aux éditeurs une bonne visibilité, il place réellement au centre le diffuseur de presse. Avis favorable.

*L’amendement COM-3 est adopté.*

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – L’amendement COM-6 rectifié propose de rétablir l’obligation de réunir trois entreprises de presse pour créer une coopérative, revenant à l’esprit originel de la loi Bichet de constituer des coopératives de taille suffisante. Elles seront ainsi mieux en mesure de négocier avec les sociétés agréées. Avis favorable.

**M. André Gattolin.** – Je précise qu’un nombre impair devrait permettre une gouvernance améliorée.

*L'amendement COM-6 rectifié est adopté.*

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – L'amendement COM-1 permet de clarifier la rédaction de l'article 11. Avis favorable.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – L'amendement COM-11 permet de clarifier le contenu du cahier des charges, en précisant que plusieurs fonctions indispensables à la distribution de la presse doivent y être explicitement mentionnées.

Les sociétés qui assurent la distribution de la presse déploient leurs activités non seulement en matière logistique, mais traitent également la remontée des flux financiers des diffuseurs de presse jusqu'aux éditeurs des publications. Cet amendement permet donc de faire valoir la spécificité de cette activité et de s'assurer que les futurs acteurs de la distribution proposeront des prestations comparables, afin de garantir une concurrence non faussée.

*L'amendement COM-11 est adopté.*

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – L'amendement COM-12 permet aux commissions parlementaires de solliciter l'avis du régulateur. Ce pouvoir de saisine existe actuellement dans la loi Bichet, mais n'avait pas été utilisé par le Parlement. Alors que le Parlement peut actuellement saisir le CSMP de demandes d'avis, tel ne serait plus le cas avec le transfert de la régulation à l'Arcep. Je vous propose un dispositif inspiré de la saisine de l'Autorité de la concurrence. De manière plus large, cet amendement participe d'un rapprochement que je juge fondamental entre le Parlement et les autorités administratives.

**M. David Assouline.** – Je souscris à cet amendement. Il conviendrait également de prévoir la présentation par l'Arcep d'un rapport annuel afin de garantir une vue d'ensemble.

*L'amendement COM-12 est adopté.*

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – L'amendement COM-13 est rédactionnel.

*L'amendement COM-13 est adopté.*

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – L'amendement COM-2 vise à renforcer le pouvoir du régulateur. Il est prévu que l'Arcep émette un simple avis sur l'accord interprofessionnel, pourtant central dans le système proposé par le projet de loi. Il est donc pertinent que l'Arcep, en cas de non-conformité de l'accord, puisse se substituer aux parties. Le grand mérite de cette disposition est d'exister, constituant une forme de menace invitant les parties à conclure un accord respectueux des règles. Avis favorable.

*L'amendement COM-2 est adopté.*

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – L'amendement COM-4 permet de préciser que l'assortiment que retiendra l'Arcep en cas de carence des parties comprend bien la quantité des titres. Avis favorable sur cet amendement pertinent.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – L’amendement COM-14 rétablit la consultation obligatoire des organisations professionnelles représentatives des diffuseurs de presse avant la fixation, par le régulateur, de leurs conditions de rémunération. Cette consultation, prévue par la loi en vigueur, est nécessaire pour garantir la prise en compte des diffuseurs dans cette décision.

*L’amendement COM-14 est adopté.*

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – L’amendement COM-15 a pour objectif de clarifier la vocation du schéma territorial de la distribution de la presse. Les dépositaires centraux de presse, pour la plupart indépendants, ont développé une réelle politique commerciale au-delà de la fonction logistique et constituent un acteur apprécié qui n’a jamais nécessité de soutien public. La pratique, et non les textes, leur a donné un monopole régional sur la distribution.

Dans son avis, le Conseil d’État a indiqué qu’il ne serait pas possible d’officialiser leur rôle, ce qui serait d’ailleurs contradictoire avec l’architecture d’ensemble du système. Le président de l’Arcep a également mis en garde contre la tentation de figer le système. Je suis cependant persuadé qu’ils vont demeurer un point de passage obligé et que les futurs candidats à l’agrément en verront toute l’utilité. Dès lors, je vous propose de faire un geste vers eux en supprimant le terme « orientation » du schéma territorial qui les mentionne. Sans rendre obligatoire le recours à leurs services, cela permet de bien les positionner dans le paysage de la distribution.

*L’amendement COM-15 est adopté.*

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – L’amendement COM-16 permet de préciser que l’Arcep sera en mesure de sanctionner les entreprises de presse et les sociétés agréées de distribution de la presse en cas de non-respect de l’accord interprofessionnel. Il fait suite à l’audition du président de l’Arcep. On peut d’ailleurs faire un parallèle avec l’amendement de notre collègue Lafon : si l’accord contrevient aux principes de la loi Bichet au moment de sa signature, l’Arcep peut agir, et si les parties ne le respectent pas, l’Arcep peut maintenant les y contraindre. Des amendes sont ainsi prévues à l’article 23.

*L’amendement COM-16 est adopté.*

*L’amendement COM-17 de précision rédactionnelle est adopté.*

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – L’amendement COM-18 prévoit, avant toute décision relative à l’implantation d’un nouveau point de vente, que la commission du réseau de la diffusion de la presse recueille l’avis du maire de la commune concernée.

*L’amendement COM-18 est adopté.*

*L’article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## **Article 2**

*L’amendement rédactionnel COM-19 est adopté.*

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – L’amendement COM-20 répare un oubli dans le code des postes et des communications électroniques.

*L'amendement COM-20 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-21 est adopté.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 3, 4, 5, 6**

*Les articles 3, 4, 5 et 6 sont successivement adoptés sans modification.*

### **Article 7**

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – L'article 18-14 de la loi Bichet prévoit que le président de l'ARDP ou le président du CSMP peuvent saisir le premier président de la cour d'appel de Paris lorsqu'ils constatent des manquements aux obligations résultant des décisions de portée générale ou à caractère individuel prises par le CSMP. Le projet de loi ne prévoit que la poursuite, par le nouveau régulateur, des demandes portées devant la cour d'appel de Paris par le président de l'ARDP. Il convient donc d'ajouter les demandes portées par le président du CSMP durant la période de transition.

*L'amendement COM-22 est adopté.*

*L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 8**

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – Le projet de loi fixe comme date limite de publication du cahier des charges servant de base à la délivrance des agréments par l'Arcep le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Dans l'intervalle, les sociétés assurant la distribution de la presse pourront continuer à exercer trois ans à compter de la date de promulgation de la loi. Pour garantir la continuité de la distribution de la presse en 2022 à la fin de la période de transition, il est proposé de fixer comme date limite à l'exercice de la distribution sans agrément de Presstalis et des MLP le début d'activité des sociétés agréées.

*L'amendement COM-23 rectifié est adopté.*

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – L'amendement COM-5 permet de prendre en compte l'absence de société agréée durant la période transitoire. Sa rédaction garantit la sécurité juridique du premier accord interprofessionnel. Avis favorable.

*L'amendement COM-5 est adopté.*

*L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – Je vous remercie de votre soutien, mes chers collègues. Je souhaite m'assurer de votre accord sur l'application de l'article 45 de la Constitution.

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Chapitre I<sup>er</sup> : réforme de la distribution de la presse</b>			
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. LAUGIER, rapporteur</b>	8	Nécessité pour un éditeur d'adhérer à une coopérative pour recourir aux services d'une société de distribution agréée.	<b>Adopté</b>
Mme Laure DARCOS	7	Définition d'une nouvelle catégorie de « presse de connaissance et du savoir ».	<b>Retiré</b>
<b>M. LAUGIER, rapporteur</b>	9 rect.	Participation des sociétés agréées à la négociation de l'accord interprofessionnel.	<b>Adopté</b>
<b>M. LAUGIER, rapporteur</b>	10 rect.	Clarification des obligations des diffuseurs de presse.	<b>Adopté</b>
M. LELEUX	3	Présentation dans le cadre de l'assortiment.	<b>Adopté</b>
M. GATTOLIN	6 rect.	Rétablissement de l'obligation de réunir trois entreprises de presse pour créer une coopérative.	<b>Adopté</b>
M. LAFON	1	Clarification rédactionnelle.	<b>Adopté</b>
<b>M. LAUGIER, rapporteur</b>	11	Contenu du cahier des charges.	<b>Adopté</b>
<b>M. LAUGIER, rapporteur</b>	12	Possibilité pour les commissions parlementaires de solliciter l'avis de l'ARCEP	<b>Adopté</b>
<b>M. LAUGIER, rapporteur</b>	13	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
M. LAFON	2	Renforcement des pouvoirs de l'ARCEP.	<b>Adopté</b>
M. LELEUX	4	Définition des quantités dans le cadre des pouvoirs de l'ARCEP.	<b>Adopté</b>
<b>M. LAUGIER, rapporteur</b>	14	Consultation des organisations professionnelles représentatives des diffuseurs de presse avant la fixation de leurs conditions de rémunération.	<b>Adopté</b>
<b>M. LAUGIER, rapporteur</b>	15	Clarification du schéma territorial de la distribution de la presse.	<b>Adopté</b>
<b>M. LAUGIER, rapporteur</b>	16	Renforcement des pouvoirs de l'ARCEP.	<b>Adopté</b>
<b>M. LAUGIER, rapporteur</b>	17	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
<b>M. LAUGIER, rapporteur</b>	18	Avis du maire avant toute décision d'implantation d'un nouveau point de vente.	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>M. LAUGIER, rapporteur</b>	19	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
<b>M. LAUGIER, rapporteur</b>	20	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>

<b>M. LAUGIER, rapporteur</b>	21	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
<b>Article 7</b>			
<b>M. LAUGIER, rapporteur</b>	22	Réparation d'un oubli.	<b>Adopté</b>
<b>Article 8</b>			
<b>M. LAUGIER, rapporteur</b>	23 rect.	Garantie sur la continuité de la distribution à la fin de la période de transition.	<b>Adopté</b>
Mme LABORDE	5	Prise en compte de l'absence des sociétés agréées pour le premier accord.	<b>Adopté</b>

### **Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, pour une école de la confiance - Suite de l'examen des amendements de séance au texte de la commission**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous examinons la suite des amendements de séance sur le projet de loi pour une école de la confiance.

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Nous avons dû hier travailler à marche forcée pour terminer nos travaux dans les temps. Avant de poursuivre l'examen des amendements de séance, à la suite de précisions apportées par le ministre et de discussion avec les auteurs des amendements, je vous propose d'émettre un avis favorable sur l'amendement n° 44 de M. Grand, de même que sur l'amendement n° 14 de M. Mouiller. Sur l'amendement n° 15 de M. Mouiller, je souhaiterais par ailleurs demander l'avis du Gouvernement.

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

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 14.*

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 15.*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Hier, nous avons émis un avis favorable à l'amendement n° 353 rectifié de M. Maurey réécrivant le code de l'éducation relatif à l'éducation à l'environnement et au développement durable.

Les sous-amendements n°s 502 et 501 de M. Labbé visant à permettre la création de jardins botaniques et potagers dans les écoles élémentaires étant satisfaits, nous émettons un avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux sous-amendements n°s 502 et 501.*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Nous avons en outre émis un avis défavorable à l'amendement n° 483 de M. Lafon. Le contrat entre les parents et l'école concernant l'assiduité doit relever des directeurs d'école. Si la décision revient à l'autorité académique, l'assouplissement n'aura pas lieu.

Le sous-amendement n° 505 du Gouvernement vise à rétablir le dialogue avec l'équipe éducative. Avis défavorable : le dialogue doit s'instaurer entre le directeur d'école et la famille.

**M. Laurent Lafon.** – Je comprends les remarques du rapporteur sur le rôle du directeur et le dialogue avec les parents. Le sous-amendement du Gouvernement me paraissait intéressant : il faut aussi une certaine uniformité dans la réponse de l'éducation nationale sur le territoire.

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Je crains que l'uniformité n'autorise pas les dérogations, pour en avoir discuté avec un certain nombre de directeurs académiques des services de l'éducation nationale, offusqués par notre réécriture du texte. Selon moi, le Sénat doit soutenir la prise de décision au niveau de l'école, les directeurs étant à même d'en juger.

**Mme Françoise Laborde.** – Nous partageons l'avis du rapporteur : la décision doit se prendre au cas par case.

*La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n° 505.*

### **Article 6**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n<sup>os</sup> 106 et 145.*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement n° 399 du Gouvernement est important. Il prévoit l'ouverture, dans les établissements publics locaux d'enseignement international (Eplei) de filières de droit commun, afin de favoriser la mixité et les établissements de quartier. Avis favorable.

**Mme Françoise Laborde.** – Nous y sommes favorables, même si nous craignons que cela ne reste dans certains endroits un vœu pieux.

**M. Max Brisson, rapporteur.** – J'ai travaillé, dans mon département, à la création d'un internat de la réussite ouvert aux enfants du secteur.

**Mme Françoise Laborde.** – Je vous prie de m'excuser : je pensais qu'il s'agissait d'implanter ces établissements dans les quartiers.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 399.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 258.*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement n° 336 propose une répartition homogène des Eplei sur le territoire. Or la création des Eplei relève de l'initiative des collectivités territoriales : avis défavorable.

**Mme Samia Ghali.** – Dans les zones d'éducation prioritaire, les parents s'efforcent, à juste titre, de contourner la carte scolaire ou se tournent vers l'enseignement privé. Pour que la carte scolaire soit respectée et renforcer la mixité sociale, il faut rendre plus attractifs ces établissements en offrant des disciplines ou des options nouvelles comme les classes bilingues ou l'apprentissage du codage informatique. Il s'agit de lutter contre le fléau que représente la ghettoïsation de certaines écoles.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 336.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 393.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 394.*

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 386 et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 395.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 259.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 26.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 385.*

#### **Articles additionnels après l'article 6**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 67 rectifié bis et 377.*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 69 rectifié *ter* et 372 concernent l'enseignement immersif des langues régionales, sur lequel vous connaissez mon engagement. Avis défavorable au regard de leur absence de conformité à la Constitution.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Je constate avec satisfaction que de plus en plus de collègues s'investissent dans les langues régionales. En 2008, j'étais l'une des seules à prôner leur importance !

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nos collègues alsaciens et bretons ont toujours été mobilisés.

**M. Max Brisson, rapporteur.** – J'aurais dû vous rejoindre plus tôt !

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 69 rectifié *ter* et 372.*

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

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement n° 211 rectifié *bis* énumère les langues régionales faisant l'objet d'un enseignement, ce qui relève aujourd'hui d'une simple circulaire. Il s'agit là d'une disposition d'ordre réglementaire.

*La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 211 rectifié bis au titre de l'article 41 de la Constitution.*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement n° 16 rectifié *bis* inscrit l'obligation pour la commune de résidence de prendre en charge les dépenses liées à la scolarisation d'enfants inscrits dans un établissement public d'une autre commune proposant un enseignement de langues régionales.

**Mme Maryvonne Blondin.** – On en discutera en séance !

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 16 rectifié bis et au sous-amendement n° 503.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n° 68 rectifié bis et 373 ainsi qu'au sous-amendement n° 504.*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Les amendements identiques n°s 375 rectifié et 196 rectifié prévoient une dérogation emploi de la langue française comme langue des examens, concours, thèses et mémoires. Nous aurons un débat en séance sur ce sujet.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 375 rectifié et 196 rectifié.*

*La commission donne les avis suivants :*

<b>Article 6 ter A</b>		
<b>Participation financière d'une commune dont des enfants sont scolarisés dans une école privée sous contrat d'une autre commune dispensant un enseignement de langue régionale</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme Laure DARCOS	389 rect. bis	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme BLONDIN	18 rect. bis	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article 6 ter</b>		
<b>Prérogatives du directeur d'école</b>		
M. KARAM	261	<b>Défavorable</b>
Mme BLONDIN	296 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BLONDIN	297 rect.	<b>Défavorable</b>
M. VASPART	93	<b>Défavorable</b>

*Article additionnel après l'article 6 ter*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement n° 146 rectifié prévoit que les délégués départementaux de l'Éducation nationale (DDEN) siègent dans les conseils d'école et les conseils d'administration des collèges. Or les DDEN sont membres de droit du conseil d'école. Par conséquent, la première partie de l'amendement est satisfaite. Par ailleurs, les DDEN sont compétents pour le premier degré et n'ont pas leur place dans les conseils d'administration des collèges.

**Mme Céline Brulin.** – On nous invite souvent à développer le lien entre l'école et le collège et, là, on nous oppose l'argument inverse...

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Si cet amendement est adopté, au regard du code de l'éducation, les DDEN siègeront également dans les conseils d'administration des lycées.

**Mme Françoise Laborde.** – Il faut sous-amender cet amendement pour que ces dispositions ne concernent que les collèges.

**Mme Céline Brulin.** – Oui.

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

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement n° 286 rectifié *bis* prévoit une disposition similaire.

Historiquement, les DDEN sont très liés aux écoles primaires. Les conseils d'administration des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) sont des organes de décision qui gèrent des budgets. Les EPL sont des personnes morales, ce qui n'est pas le cas des conseils d'école. On est en train de mettre au même niveau des instances très différentes.

Les EPL s'inscrivent dans les lois de décentralisation qui ont mis en place la tutelle des régions sur les lycées et des départements sur les collèges. Les conseils d'administration prennent des décisions, votent des budgets : cela n'a pas grand-chose à voir avec les attributions des conseils d'école.

Cet amendement remet en cause des fondements d'organisation de notre école.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous aurons ce débat en séance !

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 286 rectifié bis.*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement n° 51 rectifié prévoit que le directeur d'école dispose d'un statut.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 51 rectifié.*

#### **Article 6 quater**

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement n° 264 rectifié *bis* vise à rétablir l'article 6 *quater*, en le réécrivant profondément.

Personnellement, je pense que cette nouvelle rédaction est bonne. Pour peu qu'on le lise sans passion en s'en tenant à ce qu'il contient, cet amendement apporte toutes les assurances au regard des remarques qui ont été exprimées : initiative des collectivités territoriales, droit de veto dont chaque conseil municipal et chaque conseil départemental disposent, évolution des organisations multi-sites. Il apporte également des assurances sur les rôles des directeurs des écoles.

À titre personnel, je soutiens cet amendement, mais je constate, comme rapporteur, qu'il y a débat et que la commission n'est pas d'accord. C'est la raison pour laquelle je m'en remets à la sagesse de la commission pour qu'un débat se tienne en séance publique. Il est légitime et je souhaite qu'il soit digne et porte sur le contenu de cet amendement et non sur l'article dans sa rédaction initiale dont nous avons tous dit qu'il était bâclé et mal rédigé.

**Mme Sylvie Robert.** – Nous aurons sans doute un débat de fond très important et très nourri en séance publique. Le groupe socialiste et républicain votera contre cet amendement.

Au-delà des assurances qui sont apportées, il faut se demander si cette disposition est pertinente et intéressante, alors même que des expérimentations sont en cours. Le débat devra d'abord porter sur le bien-fondé de ce qui est prévu par cet amendement.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je ne doute pas que toutes les garanties soient apportées aux collectivités locales pour qu'elles puissent faire valoir leur point de vue. Toutefois, dans une négociation, les partenaires n'ont pas le même poids : nous pouvons facilement imaginer que, dans le cadre d'une négociation entre l'État et le maire d'une petite commune rurale, ce dernier ne puisse pas longtemps utiliser politiquement son veto.

Il y a ce que prévoit le texte et il y a la réalité. Il faut penser aux négociations sur le terrain.

**Mme Françoise Laborde.** – Nous n'avions pas l'intention de réécrire l'article 6 *quater*, car nous voulions voir comment allaient évoluer les choses. Nous sommes favorables à l'avis de sagesse de la commission, pour qu'un débat ait lieu dans l'hémicycle lors de l'examen de cet amendement. On pourrait en effet aussi imaginer que le Gouvernement dépose inopinément un amendement proposant une nouvelle rédaction. D'ailleurs, l'amendement n° 265 représente peut-être la position du Gouvernement...

**M. Laurent Lafon.** – Lorsque la commission s'est réunie il y a une quinzaine de jours, elle a émis un message fort, puisque nous avons été unanimes à vouloir la suppression de cet article.

Jacques Gersperrin avait annoncé qu'il souhaitait une nouvelle rédaction de l'article. Je salue sa cohérence et son travail. La nouvelle rédaction qu'il propose prend en compte un certain nombre de remarques nous avons formulées. Néanmoins, il reste des améliorations à apporter.

Il est un point auquel j'accorde beaucoup d'importance : si ce texte est adopté, il y aura forcément un engagement des collectivités. Or, dans la rédaction actuelle, le rôle de l'État n'est pas précisé. Je ne voudrais pas qu'en adoptant une version révisée de l'article 6 *quater* on n'intègre pas l'État comme partie prenante. En effet, en tant que partie prenante, l'État doit aussi s'engager sur la durée de la convention.

C'est en ce sens que j'ai déposé des sous-amendements. Il ne faut pas que ce soit une partie de dupes, c'est-à-dire que les collectivités s'engagent alors que l'État ne prend pas d'engagement.

Nous serons très attentifs à la position du rapporteur, mais surtout à celle du ministre sur cette question.

**M. Bruno Retailleau.** – Nous sommes tous bien d'accord : nous ne saurions revenir à la rédaction initiale de l'article 6 *quater* que nous avons rejeté à l'unanimité.

Au sein de mon groupe, cet article fait débat et traverse un certain nombre de lignes de fractures. Chacun votera donc en conscience.

J'ai deux résistances.

D'une part, je pensais que cet outil avait pour fonction de régler les situations liées à la désertification des petits établissements. Or c'est tout autre chose ! Cela touche à l'école du socle : il ne s'agit pas de traiter une exception géographique, par exemple de déprise démographique.

En introduisant dans un texte de loi une modification aussi considérable sans avoir recueilli l'avis du Conseil d'État et sans étude d'impact, on franchit une ligne. On peut comprendre que le ministre n'ait pas voulu s'engager, parce qu'il avait des craintes et parce qu'il souhaitait que les parlementaires s'engagent. Pour autant, en voulant faire une réforme aussi profonde de l'école, alors que l'école participe du pacte national, on touche là à une limite démocratique et cela me gêne.

D'autre part, grâce à cet amendement et aux sous-amendements, on parvient à une rédaction tellement verrouillée que je doute totalement de l'effectivité de ce dispositif.

On m'a dit que les expérimentations tombaient sous le coup de l'article 72 de la Constitution et des lois organiques. En réalité, cela relève d'un autre régime et les expérimentations qui sont possibles aujourd'hui peuvent durer dans le temps. De ce point de vue, il n'y a pas de limite.

Pour toutes ces raisons, je suis très réservé et les membres de mon groupe garderont leur liberté de vote. Je m'étonne tout de même qu'une question aussi importante soit abordée de cette façon. Ce n'est pas du tout sérieux !

**M. Jacques Gasparrin.** – J'entends bien les craintes des uns et des autres.

Le rapporteur et moi-même avons beaucoup travaillé à la rédaction de cet amendement, qui est d'ailleurs largement sous-amendé, pour que toutes les assurances nécessaires soient apportées.

Certes, on aurait pu prévoir une étude d'impact, mais on s'est rendu compte que cela permettait à certaines personnes de continuer à travailler sur cette forme d'école du socle – cela existe actuellement et cela fonctionne. À l'unanimité, elles demandent un cadre juridique pour pouvoir aller plus loin : par exemple, fusionner des budgets pour que les professeurs des écoles puissent travailler au sein du collège, en faisant des heures supplémentaires, ou permettre aux professeurs du collège de travailler au sein d'écoles. Or cela pose un problème de responsabilité.

C'est aussi le rôle du Sénat qui est en jeu ici. Ainsi, à mon sens, l'amendement n° 265 est un retour en arrière.

Je pense que le débat sera nourri en séance. Il est fondamental.

Je ne suis pas arc-bouté, mais je pense que cette disposition est attendue. Certes, on nous oppose qu'elle est très verrouillée, mais je rappelle qu'il faut l'unanimité des maires et non la majorité. Le directeur d'école sera sous la responsabilité du chef d'établissement.

En s'opposant de façon forte à cet article, le Sénat a montré toute sa sagesse, son bien-fondé, son intelligence et sa responsabilité. S'il ne fait pas de contre-proposition, il risque de se faire imposer un article qui ne correspond pas aux demandes des maires et des directeurs d'école.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Certains maires le demandent et nous alertent sur le fait que, en l'absence de statut juridique, ils sont dans la difficulté. Ce ne sont pas tous les maires.

Je rappelle qu'une mission d'information et de contrôle est en cours sur les nouveaux territoires de l'éducation, qui réfléchit au devenir de l'école, notamment en milieu rural, et aux modalités qui permettraient de prendre en compte l'ensemble des contextes.

En séance, le ministre devra répondre à un certain nombre de questions. Pourquoi ne pouvons-nous pas avoir d'évaluation sur les expérimentations en cours ? Cela permettrait d'éclairer notre débat.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 264 rectifié bis.*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Le sous-amendement n° 484 rappelle utilement la finalité de l'EPLÉ, car c'est ce qui manque à l'amendement n° 264 rectifié *bis*.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 484.*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Le sous-amendement n° 506 prévoit une nouvelle rédaction l'article 6 *quater* rendant possible information par l'autorité compétente en matière d'éducation sur les moyens qu'elle entend allouer à l'établissement pendant la durée de la convention.

*La commission émet un avis favorable au sous-amendement n° 506.*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Le sous-amendement n° 485 est satisfait à deux titres : le secteur du collège auquel il est fait référence est déterminé par un arrêté du président du conseil départemental ; la participation des écoles relève de la seule décision des collectivités volontaires.

*La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n° 485.*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Le sous-amendement n° 487 supprime l'exercice délégué par le directeur d'école de ses compétences.

*La commission émet un avis favorable au sous-amendement n° 487.*

*La commission émet un avis favorable au sous-amendement n° 488 rectifié.*

*La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n° 491.*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement n° 265 est une réécriture de l'article 6 *quater* dans sa version initiale, à quelques petites modifications près.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 265.*

*La commission donne les avis suivants :*

Article additionnel après Article 6 <i>quater</i> (Supprimé)		
Mme BERTHET	208 rect. quinquies	<b>Défavorable</b>
M. TEMAL	105 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	149 rect. bis	<b>Défavorable</b>

M. COURTIAL	192 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. MENONVILLE	424 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	27 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. Alain BERTRAND	460 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme BONFANTI-DOSSAT	17 rect. bis	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 6 <i>sexies</i></b>		
M. MAUREY	355 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. MAUREY	356 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme CONCONNE	337 rect.	<b>Irrecevable</b>
<b>Article additionnel après Article 7</b>		
M. KARAM	370	<b>Défavorable</b>
<b>Article 7 <i>bis</i> (Supprimé) Rapport du Gouvernement sur Mayotte et la Guyane</b>		
M. KARAM	266	<b>Défavorable</b>
<b>Article 8 L'expérimentation dans les établissements scolaires</b>		
Mme BRULIN	151	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	150	<b>Défavorable</b>
Mme BLONDIN	300 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BLONDIN	301 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme MONIER	338 rect.	<b>Défavorable</b>
M. LAGOURGUE	114 rect. ter	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	152	<b>Défavorable</b>
Mme CARTRON	267	<b>Défavorable</b>
Mme MONIER	339 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 8</b>		
Mme BLONDIN	299 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 8 <i>bis</i></b>		
M. LAFON	252 rect.	<b>Favorable</b>
M. LAFON	253 rect.	<b>Favorable</b>
<b>Article 9 Le conseil d'évaluation de l'école</b>		
M. KAROUTCHI	56	<b>Défavorable</b>

Mme BRULIN	154	<b>Défavorable</b>
Mme LEPAGE	280 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme LEPAGE	302 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	155	<b>Défavorable</b>
Mme ROSSIGNOL	340 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme LEPAGE	303 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	430 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme CARTRON	382 rect. bis	<b>Défavorable</b>
M. Alain MARC	71 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme DURANTON	262 rect.	<b>Défavorable</b>
M. KAROUTCHI	53 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	156 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme LEPAGE	304 rect.	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	415	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	490	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 9</b>		
Mme BRULIN	160	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	158 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	157	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	159	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	45	<b>Défavorable</b>
Mme Sylvie ROBERT	305 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme ROSSIGNOL	341 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 9 bis A</b> <b>Participation volontaire des enfants instruits dans la famille</b> <b>aux évaluations conduites par le ministère</b>		
Mme BRULIN	161	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	458 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	457 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Chapitre I<sup>ER</sup> : Les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation</b>		
Mme LABORDE	436 rect.	<b>Défavorable</b>

<b>Article 10</b> <b>Création des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation et d'un référentiel de formation</b>		
Mme BRULIN	162	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	29	<b>Défavorable</b>
Mme MONIER	342 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 10</b>		
M. MOUILLER	11 rect. quater	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	167	<b>Défavorable</b>
<b>Article 11</b> <b>Coordinations relatives à la création des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation</b>		
M. GRAND	30	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	163	<b>Défavorable</b>
Mme MONIER	343 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 12</b> <b>Gouvernance des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation</b>		
Mme BRULIN	168	<b>Défavorable</b>
Mme BLONDIN	281 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme Martine FILLEUL	344 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme Martine FILLEUL	345 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	169	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	31	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	437 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 12 bis</b> <b>Missions des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation</b>		
Mme BRULIN	164 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme MORIN-DESAILLY	217 rect. bis	<b>Favorable</b>
M. MOUILLER	12 rect. quater	<b>Favorable</b>
M. MAUREY	354 rect.	<b>Favorable</b>
Mme LABORDE	445 rect. bis	<b>Favorable</b>
Mme BRULIN	171	<b>Irrecevable</b>
M. KARAM	268	<b>Favorable</b>
M. MOUILLER	13 rect. quater	<b>Favorable</b>

<b>Article additionnel après Article 12 bis</b>		
Mme DESEYNE	21 rect. bis	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	172	<b>Défavorable</b>
<b>Article 12 ter - Formation initiale continuée</b>		
Mme CARTRON	380 rect. bis	<b>Favorable</b>
<b>Article 13 bis (Supprimé) Rapport sur la généralisation d'une visite médicale obligatoire pour les personnels d'éducation</b>		
Mme LABORDE	426 rect. bis	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 13 bis (Supprimé)</b>		
Mme BERTHET	205 rect. bis	<b>Défavorable</b>

#### **Article 14**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 282.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 173.*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement n° 307 propose, plutôt que de confier progressivement des fonctions pédagogiques d'enseignement ou d'éducation aux assistants d'éducation, qu'ils assistent progressivement les personnels titulaires dans ces fonctions.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 307.*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement n° 224 prévoit que l'assistant d'éducation se voit confier successivement des fonctions de soutien, d'accompagnement, puis d'enseignement. Par ailleurs, il est précisé que cet accompagnement se fait sous la responsabilité d'un enseignant titulaire.

La commission demande le retrait de cet amendement au profit de l'amendement n° 225, auquel elle émet un avis favorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 224.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 225.*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement n° 308 supprime la possibilité de confier les tâches d'enseignement aux assistants d'éducation.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 308.*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement n° 70 rectifié *ter* prévoit que les assistants d'éducation ne peuvent exercer de fonctions pédagogiques d'enseignement d'éducation que si le résultat le leur permet.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 70 rectifié *ter*.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 438.*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement n° 477 prévoit que les fonctions d'enseignement qui seraient confiées un assistant d'éducation ne pourront être exercées que sous la responsabilité et en présence d'enseignement titulaire. Par ailleurs, les assistants d'éducation ne pourront effectuer aucun remplacement.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 477.*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Les dispositions prévues à l'amendement n° 33 et 434 sont de nature réglementaire.

*La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 33 et n° 434 au titre de l'article 41 de la Constitution.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 34.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 362.*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement n° 309 supprime la possibilité de confier les tâches d'enseignements aux assistants d'éducation, par coordination avec l'amendement n° 308.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 309.*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement n° 352, qui a trait au tutorat des assistants d'éducation, est satisfait.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 352.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 97 rectifié bis.*

#### ***Article additionnel après l'article 14***

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement n° 450 propose que les assistants d'éducation affectés dans les zones éloignées de centres universitaires puissent être recrutés en dehors des populations étudiantes.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 450.*

#### ***Article 14 bis***

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Sans pour autant revenir sur l'obligation de formation absolue que la commission a introduite à cet article, l'amendement n° 181 rectifié supprime les modalités d'établissement de l'obligation de formation continue introduite en commission, notamment le principe de l'accomplissement des actions de formation en priorité en dehors des obligations de service d'enseignement. Il est donc contraire à la position de la commission.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 181 rectifié.*

**Article 14 ter**

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement n° 346 supprime cet article, introduit par la commission pour instituer le contrat de mission.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 346.*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement n° 463 propose d'affecter les enseignants en contrats de mission en priorité dans les REP, REP+ et dans les zones hyper rurales.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 463.*

**Article 14 quater**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 182 et 310.*

*La commission donne les avis suivants :*

<b>Article additionnel après Article 14 quater</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. Alain BERTRAND	462 rect. bis	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 15</b>		
Mme BRULIN	174	<b>Défavorable</b>
<b>Article 16</b>		
<b>Conseil académique restreint présidé par le président de l'université</b>		
Mme BRULIN	175	<b>Défavorable</b>
Mme MONIER	283 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 16</b>		
Mme BRULIN	176	<b>Irrecevable</b>
<b>Article 16 bis</b>		
<b>Travail en équipe des personnels médico-sociaux de l'éducation nationale</b>		
Mme GUIDEZ	78 rect. quinquies	<b>Favorable</b>
M. VASPART	82 rect. bis	<b>Favorable</b>
Mme CHAIN-LARCHÉ	84 rect. bis	<b>Favorable</b>
Mme BRULIN	177	<b>Favorable</b>
Mme LABORDE	442 rect. bis	<b>Favorable</b>
Mme BRULIN	178	<b>Défavorable</b>
Mme BLONDIN	311 rect.	<b>Défavorable</b>

Mme BLONDIN	312 rect.	<b>Défavorable</b>
M. AMIEL	95 rect. bis	<b>Défavorable</b>
<b>Article 16 ter</b> <b>Droit de prescription des médecins scolaires</b>		
Mme CHAIN-LARCHÉ	85 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	179	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	396	<b>Favorable</b>
M. VASPART	83 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme MORHET-RICHAUD	88 rect. ter	<b>Défavorable</b>
M. AMIEL	96 rect. bis	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 16 ter</b>		
M. Henri LEROY	215 rect.	<b>Irrecevable</b>
M. Henri LEROY	216 rect.	<b>Irrecevable</b>

### *Article 17*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Avis favorable à l’amendement n° 407 rectifié, qui introduit des modifications au code de l’éducation liées à la réforme académique, sous réserve de la présentation par le ministre de son projet de réforme des académies.

**Mme Françoise Laborde.** – Pourquoi ?

**M. Max Brisson, rapporteur.** – La commission a supprimé l’article 17. Le Gouvernement propose d’inscrire les modifications législatives induites par la réforme académique. Il s’agit de modifications extrêmement limitées, puisqu’il n’y a plus de remise en cause des recteurs dans chaque académie. La fonction de chancelier des universités et, plus généralement, les compétences académiques en matière d’enseignement supérieur et de recherche sont confiées exclusivement aux recteurs de région académique sans remettre en cause les recteurs des académies dans les régions qui comptent plusieurs académies.

Nous sommes donc loin des grands bouleversements prévus par l’article 17 dans sa version initiale. Il nous faudra entendre le ministre et qu’il nous explique son projet de réforme.

**M. Laurent Lafon.** – Dans sa rédaction initiale, l’article 17 renvoyait à une ordonnance.

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Ce n’est plus le cas. Cet amendement introduit des modifications extrêmement limitées dans le code de l’éducation, qui ont surtout trait aux fonctions de chancelier des universités.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Un avis de sagesse serait plus raisonnable.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 407 rectifié.*

*La commission donne les avis suivants :*

<b>Article 18</b>		
<b>Habilitation du Gouvernement à modifier par ordonnance la partie législative du code de l'éducation pour simplifier l'organisation et le fonctionnement des conseils de l'éducation nationale</b>		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme NOËL	23	<b>Défavorable</b>
Mme MONIER	313 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme JOUVE	443 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme BRULIN	180	<b>Défavorable</b>
<b>Article 18 ter</b>		
<b>Présidence du conseil d'administration par une personnalité extérieure</b>		
Mme BRULIN	183	<b>Défavorable</b>
Mme MONIER	347 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 19</b>		
<b>Modalités de versement des bourses de lycée</b>		
Le Gouvernement	397	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 20</b>		
M. LONGEOT	111 rect. bis	<b>Favorable</b>
<b>Article 21 bis</b>		
<b>Dérogation à certaines règles en matière de construction et de commande publique pour la construction d'écoles en Guyane et à Mayotte</b>		
M. KARAM	357	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel avant Article 22</b>		
M. LAUFOAULU	468	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article 22</b>		
<b>Habilitation du Gouvernement à réviser par ordonnance les dispositions législatives du code de l'éducation particulières à l'outre-mer</b>		
Mme NOËL	24	<b>Défavorable</b>
M. TOURENNE	315 rect.	<b>Défavorable</b>
Mme LIENEMANN	363	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	409	<b>Favorable</b>

*Articles additionnels après l'article 22*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – L'amendement n° 235 est irrecevable au titre de l'article 45.

**Mme Colette Mélot.** – Ne faut-il pas corriger une rupture d'égalité ? Les élèves scolarisés en milieu ordinaire peuvent faire des stages professionnels. Ceux qui suivent un enseignement à distance n'en bénéficieront pas.

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Votre argument est juste. Cependant, ce texte n'est pas le bon véhicule législatif pour traiter le sujet.

*L'amendement n° 235 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution. L'amendement n° 203 rectifié est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution*

*La commission donne l'avis suivant :*

Article 23 bis		
Actions de formation par apprentissage dans les lycées privés sous contrat		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BRULIN	184	Défavorable

*Articles additionnels après l'article 24*

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 187 rectifié *ter* et 425 sont irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – La loi pour une République numérique pose déjà le principe du recours au logiciel libre pour l'ensemble de l'administration.

**M. Claude Malhuret.** – Cependant, nous n'avons pas voté dans ce texte le recours prioritaire au logiciel libre. Ces amendements ont leur importance, car le marché du logiciel suscite beaucoup de convoitises et il faut que le logiciel libre soit prioritaire. Le motif d'irrecevabilité n'est pas explicite.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – J'ai déposé un amendement à l'article 12 *bis*, qui intègre la question du logiciel libre en mettant l'accent sur la formation des formateurs. Le sujet mérite d'être creusé, mais nous ne pouvons pas le faire dans ce texte.

**M. Claude Malhuret.** – Je n'en suis pas absolument certain.

**M. Max Brisson, rapporteur.** – La priorité donnée au logiciel libre contreviendrait au code des marchés publics.

**M. Claude Malhuret.** – La jurisprudence accepte la priorité du logiciel libre dans un certain nombre de domaines.

**M. Max Brisson, rapporteur.** – La priorité donnée au logiciel libre signifierait-elle que la commission d'appels d'offre serait dans l'obligation de faire ce choix ?

**Mme Céline Brulin.** – Elle serait dans l’obligation de l’examiner en priorité.

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Nous sommes loin de l’objet du texte initial.

**M. Claude Malhuret.** – Peut-être faudrait-il demander l’avis du Gouvernement ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Mieux vaudrait rouvrir et compléter la loi pour une République numérique, dans la mesure où le sujet concerne toutes les administrations. Dans les plus hautes instances de l’Éducation nationale, les avis sont contradictoires. Peut-être faudrait-il traiter le sujet dans la commission d’enquête sur la souveraineté numérique.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Le logiciel libre est un outil pédagogique.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Cette question est satisfaite par l’amendement que j’ai déposé à l’article 12 *bis*.

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Je ne peux que constater que ces amendements ne se rattachent à aucun article du texte initial et constitueraient des cavaliers législatifs.

**Mme Laure Darcos.** – Les éditeurs de matériel à destination du secondaire obéissent à une charte où figurent les critères définis par le Conseil national des programmes. Ce n’est pas le cas de ces logiciels. Il serait donc délicat de les appuyer dans ce texte.

**Mme Céline Brulin.** – D’où l’accent mis sur la priorité.

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Nous sommes d’accord sur le principe. Il nous faut cependant préciser les modalités. Quoi que nous fassions, le Conseil constitutionnel aura le dernier mot.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – L’amendement que j’ai déposé à l’article 12 *bis* couvre le champ de nos préoccupations. Il porte sur la formation des formateurs. Quant à l’administration, elle relève de la loi pour une République numérique, texte imparfait qu’il faudrait compléter.

**M. Claude Malhuret.** – Le recours au logiciel sous licence libre garantit la souveraineté informationnelle de l’État et des collectivités. Il garantit aussi l’égalité républicaine en offrant à tous les élèves l’accès à la connaissance sans condition de ressources. C’est cette égalité républicaine qui pourrait servir de point d’attache au texte.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je suggère que nous ayons le débat en séance au moment où je présenterai mon amendement à l’article 12 *bis*.

**M. Max Brisson, rapporteur.** – Nous pourrions ainsi interpeller le ministre.

**M. Claude Malhuret.** – Très bien.

*Les amendements n<sup>os</sup> 187 rectifié ter et 425 sont déclarés irrecevables au titre de l’article 45 de la Constitution.*

*La commission donne l’avis suivant :*

<b>Article additionnel après Article 24</b>		
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme GHALI	348 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 24 bis (Supprimé) Rapport sur l'état du bâti des écoles de Marseille</b>		
Mme GHALI	349 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 24 bis (Supprimé)</b>		
M. MALHURET	240 rect.	<b>Défavorable</b>
M. ROUX	464 rect.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 25 Entrée en vigueur</b>		
Mme MONIER	284 rect.	<b>Défavorable</b>
M. KARAM	359	<b>Avis du Gouvernement</b>
Le Gouvernement	398	<b>Favorable</b>
<b>Intitulé du projet de loi</b>		
M. PIEDNOIR	226 rect.	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 12h10.*

**Jeudi 16 mai 2019**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 11 h 30.*

**Projet de loi pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet - Audition de M. Franck Riester, ministre de la culture (sera publiée ultérieurement)**

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

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

*La réunion est close à 13 h 20.*

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

**Mercredi 15 mai 2019**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

### **Bilan annuel de l'application des lois - Communication**

**M. Hervé Maurey, président.** – Comme chaque année, il nous appartient de dresser le bilan de l'application des lois suivies par notre commission, qui porte sur les lois adoptées au cours des dix dernières années jusqu'au 30 septembre 2018. Sont comptabilisées, dans ce bilan, les mesures d'application prises jusqu'au 31 mars 2019.

Deux lois ont été examinées au fond par notre commission et sont entrées en vigueur au cours de la session parlementaire 2017-2018 : la loi du 2 mars 2018 ratifiant des ordonnances relative à l'évaluation environnementale et à la participation du public, qui était d'application directe et la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

Sur ce projet de loi important, trois types de mesures d'application sont prévus : des décrets d'application, des ordonnances, et des rapports au Parlement.

S'agissant des décrets d'application, sur les 28 mesures nécessaires à l'application des dispositions législatives entrées en vigueur, 17 ont été prises au 31 mars 2019, soit un taux d'application de 60 %, ce qui n'apparaît pas totalement satisfaisant.

Pour ce qui concerne les ordonnances, sur les 5 ordonnances prévues, 3 ordonnances ont été publiées, mais il n'en reste qu'une à publier prochainement, car pour la cinquième, l'habilitation a été prolongée dans le projet de loi d'orientation des mobilités.

Le 12 décembre 2018 a été publiée l'ordonnance qui transpose le droit européen pour adapter le système ferroviaire français à l'ouverture à la concurrence.

Gérard Cornu et moi-même avons été, conformément à ce que nous avons demandé, destinataires de ce projet d'ordonnance. Après étude de celle-ci, nous avons décidé d'écrire à la ministre des transports Elisabeth Borne pour demander des modifications sur des points qui ne nous ont pas paru conformes à la volonté du législateur.

En particulier, sur la question du transfert des ateliers de maintenance, l'ordonnance prévoyait de « *faire obstacle, pour les conventions en cours, à l'intégration des ateliers de maintenance multi-affectés de SNCF Mobilités dans le patrimoine des autorités organisatrices* ». Or, dans la mesure où il n'existe pas (ou très peu) d'ateliers exclusivement affectés à des services conventionnés, ce dispositif ne nous a pas paru conforme à la volonté du législateur. Nous avons donc obtenu une clarification du texte sur ce point.

Deux autres ordonnances ont été publiées : l'une sur les modalités, les critères et la procédure de fixation des redevances d'infrastructures liées à l'utilisation du réseau ferré national, et l'autre sur l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne et sur la sécurité ferroviaire.

S'agissant de l'ordonnance restant à prendre, relative à la transformation du groupe public ferroviaire, nous avons clairement exprimé notre souhait, avec Gérard Cornu, que soit prévue la participation de parlementaires au conseil d'administration de SNCF Réseau.

S'agissant des rapports du Gouvernement prévus par la loi, un rapport était particulièrement attendu, relatif à l'intégration d'indicateurs dits « événementiels » au sein de la réglementation relative aux nuisances sonores des infrastructures ferroviaires. Issu d'un amendement de nos collègues Nicole Bonnefoy et Louis-Jean de Nicolaÿ, ce rapport est paru le 19 décembre 2018, et préconise une évolution de la réglementation, notamment pour prendre en compte l'impact des « pics de bruit » sur la santé.

Aujourd'hui la réglementation ne retient qu'un indicateur : le calcul de la moyenne de bruit, sans prendre en compte les pics. Pour que le Gouvernement se saisisse enfin de ce problème particulièrement pénible pour les riverains (en particulier ceux de la LGV Paris-Rennes), nous avons adopté dans la LOM, à l'initiative, encore, de nos collègues Louis-Jean de Nicolaÿ et Nicole Bonnefoy, un amendement prévoyant la prise en compte par un arrêté de la différence entre le niveau de bruit ambiant habituel et le niveau de bruit au passage des trains.

Enfin, le Gouvernement n'a pas toujours réalisé – ni commencé à réaliser – le schéma national des services de transports qui doit déterminer, dans un objectif d'aménagement et d'égalité des territoires, les services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés par l'État qui répondent aux besoins de transport.

Je rappelle que l'année dernière, le Conseil d'État, saisi par des associations, avait enjoint au Gouvernement de prendre deux mesures d'application de la loi Grenelle II – votée en 2010 !! –, sur la pollution lumineuse, et sur la protection de la biodiversité.

Sur ce dernier sujet, le Gouvernement n'a même pas réussi à respecter le délai de 6 mois fixé par le Conseil d'État, puisque le décret relatif à la protection des biotopes et des habitats naturels a été publié avec un mois de retard sur cette échéance, soit le 18 décembre 2018. Le Président de la République vient d'annoncer, à la suite du rapport alarmant de l'IPBES, que les espaces naturels à protéger seraient étendus, mais qu'en penser alors qu'il a déjà fallu 8 ans aux gouvernements successifs, et plus de 18 mois à l'actuel, pour édicter des mesures simples mais fondamentales pour la protection des de la biodiversité comme la liste des habitats naturels à protéger.

S'agissant de la loi pour la reconquête de la biodiversité, l'interdiction des néonicotinoïdes est bien entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2018. Dans son avis final publié le 30 mai 2018, l'Anses a indiqué que, pour la majorité des 130 usages étudiés, des alternatives (chimiques et non chimiques) suffisamment efficaces, et opérationnelles ont pu être identifiées. Elle a souligné que l'impact sur l'activité agricole de l'interdiction des néonicotinoïdes reste toutefois difficile à anticiper et recommande d'accélérer la mise à disposition de méthodes alternatives respectueuses de la santé humaine et de l'environnement.

Un arrêté permettant trois dérogations est en voie de finalisation, concernant la lutte contre le balanin de la noisette, les mouches du figuier et les pucerons du navet. Ce texte devrait être publié dans les prochains jours.

Par ailleurs, afin d'éviter que cette interdiction ne soit contournée, la loi EGALIM l'a étendue aux produits contenant une ou des substances actives présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits. Selon les éléments qui nous ont été transmis, cette extension concernera des substances pour lesquelles aucun produit phytopharmaceutique n'est autorisé sur le marché français à ce jour, ce qui est rassurant sur le fait que l'interdiction ne sera pas contournée.

Un mot sur les rapports au Parlement : cette année encore, nous constatons la lenteur de remise des divers rapports demandés au Gouvernement voire l'absence totale de remise.

Sur les 59 rapports demandés au Gouvernement depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2008 au titre de dispositions issues de lois suivies par la commission, 30 ont été remis au Parlement, c'est-à-dire à peine un peu plus de la moitié du nombre total de rapports attendus.

Nous constatons de surcroît que dans certains cas, les rapports sont transmis très tardivement au Parlement, parfois plus d'un an après leur achèvement : ainsi le rapport prévu par la loi pour la reconquête de la biodiversité sur l'impact sur le littoral des activités d'exploitation des ressources minérales n'a été transmis au Parlement qu'en avril 2019 alors qu'il avait été produit en décembre 2017 : sa transmission aura donc nécessité près d'un an et demi. Nous interrogerons le Gouvernement sur ce point.

S'agissant des lois antérieures à la dernière session, douze lois adoptées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2008 et le 30 septembre 2017, nécessitent encore une ou plusieurs mesures d'application au 1<sup>er</sup> avril 2019. Six lois ont vu leur taux d'application progresser entre le 1<sup>er</sup> avril 2018 et le 31 mars 2019 du fait de l'adoption de 22 mesures d'application. Mais cinq autres lois n'ont connu aucune avancée de mise en œuvre au cours de la période considérée.

Mais près de trois ans après leur promulgation, d'importantes lois ne sont toujours pas totalement applicables : il manque 12 % des mesures d'application prévues pour la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue dont le rapporteur était Didier Mandelli, 18 % des mesures prévues pour la loi pour la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016 dont le rapporteur était notre collègue Jérôme Bignon et 30 % des mesures prévues pour la loi du 28 décembre 2016 sur la montagne dont notre collègue Cyril Pellevat avait été rapporteur.

Voici les principales remarques qu'appelle cette année le bilan de l'application des lois suivies par notre commission, que vous retrouverez détaillé dans le rapport qui sera prochainement publié sous la signature de notre collègue Valérie Létard, vice-présidente en charge de ce domaine.

Le débat public aura lieu le mardi 11 juin prochain à 8 heures du matin en salle Clemenceau. Chaque président de commission pourra poser des questions sur l'application des lois relevant de son champ de compétences.

Avez-vous des questions ou des commentaires ?

**M. Ronan Dantec.** – Parmi les lois dont le Gouvernement manifeste peu d'empressement et un manque d'enthousiasme certain à leur mise en application, je voudrais notamment citer la loi relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et

d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte adoptée en 2013. Marie-Christine Blandin était l'auteure du texte et j'en étais le rapporteur.

**M. Hervé Maurey.** – Je n'ai pas voulu être dans la redite annuelle. Les années précédentes, j'avais déjà noté que l'on attendait toujours et que l'on n'aurait vraisemblablement jamais les décrets d'application permettant de mettre en œuvre le fonds d'aménagement numérique du territoire que l'on avait créé dans le cadre de la loi Pintat de 2010. Le Sénat avait introduit dans cette loi certaines mesures relatives à la gouvernance dans laquelle figurait la présence des élus. Le Gouvernement avait contourné la loi en créant le FSN, Fonds de la Solidarité Numérique, organe devenu totalement gouvernemental.

**M. Ronan Dantec.** – C'est extrêmement troublant que la loi ne soit pas appliquée. Est-ce une spécificité française ou existe-t-il les mêmes tendances dans les autres pays européens ? Il serait intéressant d'avoir un débat sur ce sujet.

**M. Hervé Maurey.** – Je pense que c'est une bonne question à laquelle je n'ai aucune réponse mais qui mériterait d'être étudiée. Demain a lieu une réunion avec le Secrétaire général du Gouvernement dans laquelle Patrick Chaize représentera la commission. Ce sera l'occasion d'évoquer ce sujet, choquant d'un point de vue démocratique.

Il faudrait également évoquer l'application qualitative de la loi. Parfois, en effet, les décrets et les circulaires s'éloignent de la volonté du législateur. Claude Bérêt-Débat, qui a présidé au sein du Bureau la délégation d'application des lois, connaît bien ce sujet. Nous l'avons souvent évoqué lors des réunions annuelles avec le Secrétaire général du Gouvernement, en soulignant que ce sont les circulaires qui prennent le plus de liberté avec le texte de la loi afin de contourner le texte.

**M. Jérôme Bignon.** – Sur ce sujet, la loi sur l'eau de 1992 en est également un parfait exemple. Le Parlement avait souhaité que deux éléments soient réunis pour qu'une zone soit déclarée humide : l'analyse du sol et la présence d'une végétation spécifique. Dans l'application de cette loi, l'administration a finalement et progressivement, par différents textes d'application, considéré qu'une seule de ces conditions requises était suffisante. Il aura fallu attendre une décision du Conseil d'État rendue en février 2017, soit quinze ans plus tard, donnant raison à un plaignant, pour constater une profonde déformation de la loi et. L'administration a une capacité fantastique, y compris quand la loi est claire, à l'interpréter à sa façon. Bien souvent, il faut attendre de nombreuses années pour constater que l'intention du législateur a été oubliée ou déformée.

**M. Michel Vaspert.** – Concernant la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique de 2018, le ministre s'était engagé à nous associer à la rédaction de la circulaire relative à la modification de la loi Littoral sans toutefois la remettre en cause. Après une très longue attente, nous avons enfin reçu un projet de circulaire auquel nous avons proposé en retour des modifications. Nous en attendons toujours la publication malgré des relances répétées auprès du ministère. Je n'incrimine aucunement la volonté du ministre, très souvent pris par son emploi du temps, mais plutôt les services du ministère qui font finalement ce qu'ils veulent.

**M. Benoît Huré.** – Sans vouloir aborder le débat sur les zones humides, il faudra avoir le courage de le rouvrir. Faisant suite à l'intervention de Jérôme Bignon, je serais curieux de savoir quelle est, aujourd'hui, l'évolution des surfaces considérées comme zones humides en France. Je parle des zones devenues humides en France. Nous sommes, avec cette

problématique, dans l'exemple flagrant de sur-transposition européenne. La notion de zone humide est apparue voici quelques années au niveau de l'Europe. Des critères très précis avaient été définis. Et j'ai la certitude que nous sommes allés bien au-delà. Avec la déprise agricole dans certaines régions, de nombreuses zones ont été qualifiées de zones humides en raison d'un manque d'entretien, en s'appuyant sur l'interprétation extensive de la loi que l'administration a privilégiée. En « cassant » les textes réglementaires en question, le juge administratif a sans doute été plus raisonnable et prudent que nous, car cette dérive nous met de fait dans une distorsion flagrante avec les autres pays européens en matière de production agricole.

**M. Jérôme Bignon.** – 80 % des zones humides dans le monde ont disparu depuis cent ans.

**M. Hervé Maurey.** – Je retiens de vos échanges la confirmation de mes propos précédents : outre la mesure quantitative de l'application des lois peu convaincante, nous devons surtout retenir la mesure qualitative très peu satisfaisante.

Le Parlement a des efforts à faire pour mieux suivre l'application des lois, notamment, comme le constatait Michel Vaspert, en insistant sans relâche auprès des ministères.

Enfin, nos échanges montrent que la situation actuelle est peu satisfaisante et toutes les réflexions qui sont en cours au sein du Parlement pour améliorer l'application des lois, notamment le suivi par les rapporteurs concernés de l'application de leurs textes, vont dans le bon sens.

**Audition sur les enjeux environnementaux et territoriaux du développement éolien, autour de MM. Pierre Dumont, co-auteur de l'ouvrage « Éoliennes : chronique d'un naufrage annoncé », Lionel Quillet, premier Vice-président du Département de Charente-Maritime, en charge des questions relatives à l'éolien, Rémi Chabrilat, Directeur production et énergies durables de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et un représentant de France énergie éolienne (publié ultérieurement)**

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

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



**COMMISSION DES FINANCES****Mercredi 15 mai 2019****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 9 h 10.***Projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous examinons le rapport de notre rapporteur général, Albéric de Montgolfier, sur le projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'intitulé du projet de loi dont nous sommes saisis ne surprend guère, car le texte initial comprenait deux articles.

L'article 1<sup>er</sup> prévoit la création d'une taxe de 3 % sur le chiffre d'affaires réalisé par de grandes entreprises à raison de la fourniture aux utilisateurs français de certains services numériques, improprement appelée « taxe Gafa ». Il reprend au niveau national la solution de court terme proposée par la Commission européenne l'an dernier, à propos de laquelle nous avons adopté une résolution européenne et qui s'est heurtée à l'absence d'unanimité au Conseil. Nombre de pays, notamment d'Europe du Nord, sont en effet opposés à la création d'une telle taxe.

L'article 2 prévoit de modifier la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises en 2019 uniquement, du moins à ce stade. L'Assemblée nationale l'a complété en adoptant deux articles additionnels prévoyant la remise de rapports.

L'article 1<sup>er bis</sup> concerne les distorsions fiscales entre commerce en ligne et commerce physique. Ce problème, bien connu de notre assemblée et de notre commission en particulier, ne peut être réglé par la taxe proposée qui repose sur une autre logique, comme je le détaillerai par la suite. C'est pourquoi la commission des finances de l'Assemblée nationale a souhaité, sur l'initiative de notre collègue Gilles Carrez, renvoyer à un rapport en vue d'amendements au prochain projet de loi de finances. L'article 3 prévoit un rapport visant à préciser les redevables de la taxe sur les services numériques, selon les services taxés et leur origine géographique. Je ne suis guère adepte des rapports, mais je pense que ceux-ci seront utiles. Ces deux articles n'appellent guère de commentaires ; je vous proposerai de les adopter.

Le contexte global du projet de loi se caractérise par un double objectif, d'ailleurs affiché par le Gouvernement : un objectif d'équité fiscale entre entreprises et un objectif de rendement, pour financer une partie des dépenses supplémentaires adoptées en décembre dernier afin de faire face à la crise des « gilets jaunes ». Cependant, ne nous méprenons pas : le coût desdites mesures « gilets jaunes » est évalué à 10,8 milliards d'euros, alors que les dispositions du projet de loi pourraient rapporter 2,1 milliards d'euros. L'objectif de rendement ne porte donc que sur 20 % des dépenses supplémentaires adoptées en décembre. Le Gouvernement indique qu'une partie du besoin de financement sera comblée par des

économies sur la dépense de l'État, à hauteur de 1,5 milliard d'euros. Il resterait 7,4 milliards d'euros à financer. Et encore, ce montant ne prend pas en compte les nouvelles dépenses résultant des annonces faites par le Président de la République le 25 avril dernier et que nous avons évaluées, pour les quatre mesures particulièrement importantes et chiffrables, à 0,4 % du PIB, soit environ 10 milliards d'euros.

De plus, les deux mesures proposées par le projet de loi sont présentées comme temporaires – certes, la taxe sur les services numériques (TSN) devrait être remplacée par un dispositif international –, alors que les dépenses à financer sont, pour l'essentiel, durables. Autant dire que nous naviguons dans le brouillard des finances publiques...

Le second objectif du projet de loi correspond à un impératif : assurer la juste imposition de toutes les entreprises. À cet égard, une étude récente a pu conclure que les « géants du numérique » étaient en réalité imposés à hauteur de 24 %. Cette conclusion justifierait le *statu quo*. Toutefois, cette étude s'intéresse au taux d'imposition effectif, à savoir le rapport entre les impôts et les profits dégagés, en prenant en compte non seulement les impôts effectivement acquittés, mais également les sommes provisionnées à cette fin. Le taux de 24 % ne correspond donc pas à un taux réel d'imposition des bénéficiaires des géants du numérique. Je rappellerai que, l'an dernier, la Commission européenne était parvenue à une conclusion différente, identifiant un différentiel d'imposition de près de 14 points entre multinationales traditionnelles et multinationales du numérique.

N'entrons pas davantage dans cette querelle de chiffres, mais il apparaît nécessaire d'apporter une réponse à la faible imposition des entreprises du numérique. Au-delà de la juste imposition, c'est bien la question de ce qui constitue la valeur taxable qui est au cœur de nos préoccupations. Or la solution envisagée pour les activités numériques, en mettant l'accent sur la consommation, pourrait être dangereuse si elle devait être généralisée à l'ensemble des activités. La France pourrait y perdre face aux grands pays de consommation que sont les États-Unis, la Chine ou encore d'autres pays émergents. Si nous taxons *Google*, mais que nous perdons une partie des bases fiscales de l'industrie du luxe, les finances publiques pourraient être fragilisées.

C'est pourquoi il faut se prémunir de tout messianisme en la matière. Envisageons cette taxe sur le chiffre d'affaires pour ce qu'elle doit demeurer : un outil temporaire dans l'attente d'une réelle solution coordonnée dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Méfions-nous des dommages collatéraux !

J'en viens au contenu même du projet de loi. La dénomination « taxe Gafa » est impropre pour deux raisons.

D'abord, 80 % du rendement attendu du projet de loi proviendra d'un report de la baisse de l'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises traditionnelles prévu à l'article 2. Sont visées 765 entreprises, qui réalisent plus de 250 millions d'euros de chiffre d'affaires, ce qui inclut également des entreprises de taille intermédiaire. Pour celles-ci, le taux de l'impôt sur les sociétés de 33,1/3 % appliqué à la fraction de bénéfices au-delà de 500 000 euros en 2018 sera maintenu à l'identique en 2019.

À en croire les éléments de langage, il s'agit d'un ajustement de la trajectoire, d'une pause dans l'objectif de ramener le taux de l'impôt sur les sociétés à 25 % en 2022. Pour comparaison, les pays d'Europe du Nord, comme la Suède et le Danemark, pratiquent un taux de 22 %. Soyons plus explicites ! Quinze mois après avoir adopté la trajectoire de baisse

de l'impôt sur les sociétés pour la durée de la mandature, une contribution exceptionnelle de 7,5 % de leur impôt est demandée aux grandes entreprises.

Certes, cette mesure est appliquée à un exercice spécifique : l'année « double », où les entreprises bénéficient à la fois des millésimes passés de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et de la baisse de cotisations sociales employeur. Même si l'on peut comprendre le besoin de recettes, c'est envoyer un très mauvais signal, et cela risque de se reproduire l'année prochaine.

L'impact budgétaire de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés ajusté par le projet de loi faisant apparaître un écart non expliqué de 1,5 milliard d'euros en 2020 dans le programme de stabilité pour les années 2019 à 2022, l'objectif de 25 % en 2022 deviendra bientôt inatteignable !

Une modification plus globale de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés semble donc d'ores-et-déjà actée. Toute remise en cause de la trajectoire au-delà de la modification proposée par le projet de loi marquerait un renoncement à atteindre les 25 % en 2022. En effet, en cas de nouveau report, atteindre 25 % en deux ans se traduirait par une perte de recettes de 6 milliards d'euros, alors même que d'autres baisses d'impôts sont annoncées !

J'y vois un manque de transparence du Gouvernement. C'est un très mauvais signal, là encore, pour l'attractivité de notre pays. Rappelons que l'objectif de 25 % de taux d'impôt sur les sociétés en 2022 relève davantage d'une actualisation visant à replacer la France dans la moyenne des grands pays européens. C'est pourquoi il faut rester vigilant sur toute modification ultérieure de la trajectoire.

J'en arrive désormais à la taxe proposée à l'article 1<sup>er</sup>. Même ici, le terme de « taxe Gafa » ne convient pas. La taxe proposée est bâtie sur un objectif : appréhender les revenus tirés par les entreprises, quel que soit leur lieu d'établissement, à raison de la valeur créée par les utilisateurs des services numériques qu'ils proposent. Cela renvoie à la notion de « travail gratuit » : l'entreprise se rémunère par les données que l'utilisateur génère.

L'assiette de la taxe est double : les services d'intermédiation et la publicité ciblée, ce qui inclut la vente de données à des fins publicitaires. De fait, seules les plateformes de marché – ou *marketplaces* – sont assujetties à la taxe. Les ventes en ligne effectuées par une plateforme pour son compte propre n'entrent donc pas dans le champ de la taxe. Voilà pourquoi la question du *e-commerce* n'est que partiellement traitée par la taxe. C'est une limite économique de taille. C'est surtout une conséquence juridique du dispositif : dans la vente en ligne, la valeur tient à l'acte de consommation et non au travail gratuit de l'utilisateur.

C'est pourquoi, tout en partageant l'objectif qu'ils poursuivent, je serai défavorable aux amendements visant à élargir le champ de la taxe au *e-commerce*, car ils fragiliseraient davantage la taxe sur le plan juridique. Par ailleurs, la frontière entre *e-commerce* et magasins physiques – je pense par exemple à Fnac-Darty, dont le modèle est double – devient difficile à appréhender. La même appréciation prévaudra pour les amendements visant à sortir les places de marché du dispositif. Pour vendre, il faut être deux : c'est précisément cette mise en relation que permettent les places de marché qui doit être taxée.

De la même façon, les services numériques de mise à disposition de contenus numériques ne sont pas visés par la taxe, car leur valeur tient au contenu qu'ils offrent. Dans ces conditions, la taxe proposée ne concernera ni *Netflix* ni une large partie des activités d'*Apple* ou d'*Amazon*. Ne nous méprenons donc pas sur le terme de « taxe Gafa » !

Seules les plus grandes entreprises fournissant ces services seront soumises à la taxe, car deux seuils de chiffre d'affaires au titre des services taxables sont prévus pour l'année précédente : un seuil mondial de 750 millions d'euros et un seuil de chiffre d'affaires rattaché à la France de 25 millions d'euros. Sur cette question, je formulerai deux remarques.

La première vise à souligner une différence vis-à-vis du projet de taxe européenne : seules les activités numériques taxables sont prises en compte dans le seuil de chiffre d'affaires mondial. Ce choix, qui a pour objectif de sécuriser juridiquement le dispositif au regard du principe d'égalité devant l'impôt, a pour conséquence de fortement réduire le nombre de groupes potentiellement assujettis à moins de trente, dont un seul français – j'y reviendrai. C'est ce qui explique ainsi que Solocal, par exemple, ne figure plus parmi les sociétés concernées.

La seconde est une alerte. Le chiffre d'affaires rattaché à la France, et sur lequel repose toute l'économie de la taxe, ne correspond à aucun agrégat comptable : il est le fruit d'une construction présentée dans le projet de loi. L'assiette de la taxe est définie en deux temps : la territorialisation du service d'abord, la territorialisation du revenu ensuite. Un service entre dans le champ de la taxe dès lors qu'il a été fourni à au moins un utilisateur localisé en France au cours de l'année civile. Ensuite, ce sont non pas à proprement parler les sommes encaissées au titre de l'utilisateur français qui sont taxées, mais un revenu estimé au moyen d'une clé de répartition, laquelle correspond à la part des utilisateurs localisés en France dans le total des utilisateurs mondiaux du service. Ce pourcentage représentatif est ensuite appliqué au total du chiffre d'affaires mondial tiré de ce service pour déterminer l'assiette soumise à la taxe de 3 %.

Prenons un exemple : un service taxable produisant un chiffre d'affaires mondial de 1 000, dont 10 % des utilisateurs au cours d'une année ont utilisé ce service depuis la France. L'assiette de la taxe s'élève donc à 100, que le chiffre d'affaires effectivement retiré par l'entreprise en France soit de 50 ou de 150.

L'assiette taxable est donc un agrégat artificiel. Or c'est à partir de cet agrégat que le second seuil de chiffre d'affaires est également apprécié. Il en résulte une difficulté : compte tenu des exigences en matière de protection des données personnelles, la localisation des utilisateurs ne pourra être appréciée qu'à partir du moment où la loi sera en vigueur. De fait, le pourcentage représentatif ne sera connu que pour la seconde partie de l'année 2019. L'Assemblée nationale a modifié le texte initial afin que l'assiette taxable en 2019 soit construite à partir d'un pourcentage représentatif déterminé sur une partie seulement de cette même année 2019. Pour autant, elle n'a pas précisé que le seuil d'assujettissement pour 2018 soit calculé à partir de ce pourcentage représentatif. Il convient donc de pallier ce manque pour sécuriser le rendement de la taxe dès 2019 : je vous propose un amendement COM-23 en ce sens.

Plusieurs amendements ont proposé d'introduire un mécanisme de lissage des seuils, en les appréciant sur la moyenne des trois derniers exercices. Compte tenu de ce que je viens d'expliquer, cette modification n'est pas possible, car, en l'absence de données de localisation pour les exercices précédents, nous ne sommes pas en mesure de déterminer le

second seuil du chiffre d'affaires rattaché à la France. Malheureusement, ces amendements ne sont donc pas applicables.

De façon plus générale, la taxe proposée constitue une construction juridique très spécifique. Il en résulte deux conséquences : d'une part, des interrogations quant à sa conformité aux exigences du droit de l'Union européenne et aux conventions fiscales ; d'autre part, une difficulté pour toute évolution du dispositif, qui risquerait d'accroître davantage ces risques juridiques.

Les difficultés que soulève la TSN sont de trois ordres : juridique, économique et pratique.

Les interrogations juridiques soulevées par la taxe sont réelles et ne doivent pas être sous-estimées. L'argument selon lequel la taxe est conforme au droit de l'Union européenne car elle s'inspire directement d'une proposition de directive rédigée par la Commission européenne n'est pas viable. La hiérarchie des normes impose à un dispositif national de respecter le droit de l'Union européenne.

Parmi les trois questions juridiques soulevées par la taxe, deux se rapportent à la conformité de la TSN au droit de l'Union européenne. La première concerne l'encadrement des aides d'État. La taxe ne concerne que les plus grandes entreprises du secteur. L'exemption dont bénéficient les autres entreprises pourrait être qualifiée d'aide d'État, comme la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) l'a de longue date jugé. Ce n'est pas pour autant qu'elle serait contraire au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), mais elle devrait à tout le moins être notifiée à la Commission européenne, sous peine d'être entachée d'illégalité.

Or le Gouvernement ne semble pas avoir pris la mesure de cette question puisqu'il m'a répondu qu'il n'entendait pas notifier la taxe à la Commission européenne. Il justifie ce choix en indiquant d'abord que la taxe ne constitue pas une aide d'État puis en renvoyant à l'avis du Conseil d'État. Or celui-ci a simplement et très prudemment relevé que la CJUE n'avait jamais estimé qu'une différence de puissance économique ne pouvait pas rendre légale une aide d'État.

Le Gouvernement prend donc un risque : si la taxe devait être qualifiée d'aide d'État, sans même qu'elle soit interdite sur le fond, l'absence de notification la rendrait illégale sur la forme. L'ensemble des sommes indument perçues devrait être remboursé, pour de simples questions de procédure. Nous avons des souvenirs récents sur ce point. Évitions que cela se reproduise. Il est donc indispensable de notifier la taxe pour sécuriser juridiquement le dispositif.

La notification préalable relève des prérogatives du pouvoir exécutif, de sorte qu'il ne nous est pas possible de lui enjoindre de l'effectuer. Toutefois, il importe que le Gouvernement se justifie devant la représentation nationale s'il maintient ce choix risqué. Tel est l'objet de mon amendement COM-25.

La seconde question juridique concerne les libertés de circulation. Dans quelle mesure une taxe dont seul un groupe français est redevable et dont 80 % du rendement est obtenu de groupes non-résidents respecte-t-elle la liberté d'établissement ? Ne constitue-t-elle pas une restriction déguisée ? Cette question sera sans doute posée aux juges de Luxembourg.

Le dernier facteur d'incertitude juridique tient à la requalification de la taxe sur les services numériques comme impôt relevant du champ des conventions fiscales. Le choix, peu pertinent économiquement, d'une taxe sur le chiffre d'affaires vise précisément à éviter que celle-ci relève des conventions fiscales. Cependant, et le ministre de l'économie et des finances Bruno Le Maire lui-même l'a souligné, cette taxe vise à pallier les lacunes des règles actuelles de l'impôt sur les sociétés. Au travers du chiffre d'affaires, c'est bien le profit de ces entreprises qui échappe aujourd'hui à la France que le Gouvernement souhaite imposer. Le taux de 3 % a d'ailleurs été défini pour parvenir à l'équivalent d'une imposition sur le résultat à hauteur de 20 %.

Le juge de l'impôt pourrait donc estimer que la France, en mettant en place cette taxe, ne respecte pas ses engagements internationaux et contourne les conventions fiscales qu'elle a conclues. La conséquence serait radicale puisque les effets de la taxe seraient intégralement annihilés. La sanction serait un retour automatique à la case départ et seules les entreprises ayant un établissement stable en France pourraient être taxées.

Ces considérations m'amènent aux difficultés économiques de la taxe. J'ai indiqué que le choix d'une taxe sur le chiffre d'affaires n'est jamais pertinent économiquement. C'est une évidence : taxer un revenu brut et non un résultat peut entraîner des effets procycliques, en imposant une entreprise qui ne dégage pas de bénéfices. Certes, certains « géants du numérique » organisent leur faible rentabilité pour renforcer leurs parts de marchés. Cependant, pour d'autres entreprises, cette caractéristique résulte plutôt des investissements qu'elles font pour se développer. La taxe pourrait donc brider le développement de licornes implantées en France, au détriment de notre « écosystème technologique ».

Plus largement, le risque central de la taxe est de créer des « victimes collatérales » en organisant une double taxation des entreprises qui s'acquittent déjà de leurs impôts en France. La déductibilité en charge n'épuise pas la question.

Cet écueil a guidé mes réflexions pour y apporter une réponse. L'an dernier, à l'occasion de l'examen de la résolution européenne sur la proposition de directive, j'avais proposé un mécanisme de « super-déduction » en charge de l'impôt sur les sociétés. Cette solution était envisageable car, au sein de l'Union européenne, les directives priment sur les conventions bilatérales conclues entre États membres. Ce n'est plus le cas dès lors que la taxe est aujourd'hui envisagée au seul plan national. Toute solution recourant à l'impôt sur les sociétés se révélait, à l'analyse, fortement risquée d'un point de vue juridique.

En revanche, je ne pouvais me résoudre à maintenir une telle double taxation. Je vous propose donc d'utiliser un impôt général pesant sur le chiffre d'affaires : la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S). Le caractère anti-économique de cet impôt de production avait conduit le précédent gouvernement à envisager sa suppression à l'horizon 2017, avant d'y renoncer finalement.

Cette mesure présente trois avantages : elle est robuste juridiquement, dans la mesure où la C3S ne relève pas des conventions fiscales ; elle est cohérente puisque, la C3S ne concernant que les sociétés redevables de l'impôt sur les sociétés, ce sont les mêmes entreprises doublement imposées qui sont visées ; elle est pertinente, car elle diminue les conséquences négatives sur la trésorerie des entreprises et prévient une situation de double imposition du chiffre d'affaires. Je soumettrai donc à votre approbation, sur ce sujet, l'amendement COM-21.

Une autre question concerne l'incidence fiscale de la taxe et les risques de répercussion sur le consommateur. Nul doute qu'une partie de la taxe sera répercutée par les entreprises assujetties. Aurons-nous une ligne supplémentaire sur les factures pour indiquer le montant de la « taxe Le Maire » ?

Plus globalement, le terme de complexité semble approprié pour décrire la mise en œuvre de la taxe.

La clé de voûte du dispositif est en effet la capacité à localiser l'utilisateur. En audition, les représentants de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) m'ont indiqué que l'adresse IP constituait un moyen efficace de localisation, mais présentait certaines faiblesses. La pénurie d'adresses IP conduit certains opérateurs téléphoniques à centraliser l'ensemble de leurs lignes téléphoniques sur une adresse unique. Si demain un opérateur décidait de localiser cette adresse à l'étranger, l'ensemble des utilisateurs se connectant depuis leur téléphone sortirait du champ de la taxe.

Compte tenu des failles potentielles de la localisation par l'adresse IP, d'autres indices de localisation pourraient être recherchés. Il me semble nécessaire de renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les modalités dans lesquelles la localisation de l'utilisateur est appréciée. Je vous proposerai un amendement COM-20 en ce sens.

Je considère, pour ma part, que les entreprises du numérique paieront ce qu'elles voudront bien payer. En effet, taxer une entreprise qui n'a pas d'établissement stable en France, *a fortiori* lorsqu'il n'y a pas de moyen de contrôler le nombre des utilisateurs, paraît impossible.

Il s'agit d'un dispositif essentiellement déclaratif. Il reviendra aux entreprises de déterminer le périmètre de leurs activités qui relève de la taxe, d'identifier les utilisateurs ayant recouru à leurs services depuis la France et de calculer le montant de la taxe. Il n'y a aucun moyen de le contrôler.

Le rendement estimé de la taxe est par conséquent incertain. Le Gouvernement l'estime à 400 millions d'euros en 2019, puis 450 millions d'euros en 2020. En réponse à mes questions, il m'a indiqué qu'il était impossible de préjuger du « *civisme déclaratif* » des redevables. Certes, une procédure de taxation d'office est prévue, mais je souhaite bonne chance à l'administration si elle doit apporter la preuve des éléments retenus pour calculer la taxe. Ce dispositif ressemble plutôt à un moyen de pression sur les grandes entreprises concernées.

En conclusion, cette taxe comporte beaucoup d'inconvénients et d'incertitudes juridiques, ce qui entraîne un risque de contentieux important face à des entreprises très bien conseillées juridiquement. La France prend aussi un risque en ne notifiant pas le dispositif à la Commission européenne : nous pourrions être obligés de rembourser les montants perçus dans quelques années, comme cela s'est produit par le passé. L'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni semblent avoir renoncé à cette taxe après l'avoir annoncée, en raison des complexités de mise en œuvre. Seule la France se lance vraiment.

Le ministre Bruno Le Maire se montre très volontariste ; il est difficile de s'y opposer sur le plan politique. Toutefois, il convient, à mes yeux, que son application soit temporaire, en attendant une décision au niveau de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Pascal Saint-Amans, directeur du Centre de politique

et d'administrations fiscales de l'OCDE, s'est déclaré optimiste pour une avancée rapide des négociations multilatérales. Les choses évoluent, notamment sur le principe d'une taxe sur le chiffre d'affaires, grâce à l'impulsion des États-Unis. En effet, la réforme fiscale de Donald Trump pourrait contribuer à la relocalisation de certains profits. Je proposerai donc l'amendement COM-19 qui prévoit l'application de la taxe jusqu'à l'année 2021. Ce projet semble certes merveilleux sur le papier, mais il présente beaucoup d'incertitudes juridiques.

**M. Vincent Éblé, président.** – La parole est aux commissaires.

**M. Philippe Dominati.** – Je suis arrivé à cette réunion sceptique sur le texte, scepticisme confirmé par votre exposé. Par conséquent, je ne comprends pas pourquoi vous soutenez ce projet de loi. Vous nous expliquez que ce n'est pas une « taxe Gafa », que nous sommes le seul pays à la mettre en œuvre – encore une illustration du génie français dans l'invention de nouvelles taxes –, que les recettes estimées sont fictives puisqu'un Gouvernement futur pourrait être contraint de les rembourser, et enfin que ce sont les consommateurs français et les entreprises françaises qui vont la payer. Il n'y a pas d'équité : la taxe ne s'appliquera pas lorsqu'Amazon vend directement du vin de Bourgogne, tandis qu'elle s'appliquera lorsque le producteur bourguignon vendra directement son vin par la même plateforme numérique. Vous dites que ce dispositif est trop complexe, qu'il y a des incidences sur l'assiette... mais qu'il faut l'adopter en l'amendant. Je ne comprends pas vos conclusions.

**M. Alain Houpert.** – Au sein de cette commission, Philippe Marini envisageait déjà une taxe sur les entreprises du numérique. Avec les Gafa, nous sommes dépassés par le progrès. Ce sont les grandes entreprises qui décident de leur imposition ; c'est la conséquence de la mondialisation.

Pourquoi, dans ce cas, ne pas envisager une taxe sur le numérique de manière générale ? Nous voyons tous, dans nos territoires, les caisses automatiques se multiplier dans les supermarchés, avec à la clé des suppressions d'emplois et des cotisations sociales associées. *Idem* aux portiques de péage. Voilà dix ans, j'avais déposé une proposition de loi qui, comme beaucoup d'autres, est restée dans les tiroirs, pour taxer les flux vernaculaires dans les péages d'autoroutes et les supermarchés. Dès le lendemain, je recevais un appel d'un cartel de la grande distribution me disant que j'allais ruiner le secteur, preuve que ces mesures peuvent avoir un effet ! Il ne s'agit pas d'imposer les robots, comme on a pu le dire, mais de taxer plus justement.

**M. Marc Laménie.** – Je remercie le rapporteur de ce travail qui invite, effectivement, au scepticisme. Certains risquent de passer entre les mailles du filet. Combien d'entreprises seraient redevables ? De quels moyens humains disposera l'administration fiscale pour percevoir cette taxe ?

**M. Philippe Dallier.** – Je partage l'opinion de Philippe Dominati. La question est politique : faut-il prendre le risque d'adopter ce texte mal ficelé ? L'exposé du rapporteur a mis en évidence des dangers considérables. Nous sommes dans le prolongement des débats sur le projet de loi de finances : il avait alors été décidé de se laisser le temps de la négociation avant, si celle-ci n'aboutissait pas, de créer une taxe française. Nous y voilà, mais le jeu en vaut-il la chandelle ? La France est-elle véritablement seule à envisager cette taxe, ou d'autres pays ont-ils trouvé un dispositif présentant un risque juridique moindre ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – La taxation repose sur deux éléments : le chiffre d'affaires et le nombre d'utilisateurs. Pourquoi avoir introduit le second puisqu'il s'agit avant tout d'une taxe sur le chiffre d'affaires ?

**M. Emmanuel Capus.** – On a très peu parlé de l'article 2 de ce texte, qui reporte la baisse de l'impôt sur les sociétés. C'est pourtant un signal très inquiétant. Il ne faudrait pas que la crise des « gilets jaunes » conduise à un retrait des engagements du Gouvernement en matière de baisses d'impôts et des effectifs de la fonction publique d'État.

Quant à l'article 1<sup>er</sup>, il ne serait pas souhaitable que notre commission devienne la « commission Cassandre ». Ne nous cantonnons pas à l'opposition. Le constat est partagé par tous : il faut lutter contre l'évasion fiscale et faire en sorte que les grandes entreprises internationales paient davantage d'impôts en France. Nous avons tous dit qu'il fallait arrêter de se faire piétiner ! Allons-nous nous coucher maintenant ? Certes, les Gafa ont les moyens de se payer de grands avocats. Il faudrait d'ailleurs que notre commission facture ses prestations, puisqu'elle indique aux contribuables les fragilités juridiques du texte... Je préférerais que la commission adopte un amendement proposant un autre dispositif.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Si c'était si simple, les différents pays auraient trouvé un dispositif depuis longtemps ; mais personne n'a mis en œuvre cette taxe. Loin de jouer les Cassandre, la commission des finances fait généralement preuve d'une prudence élémentaire. C'est ce qu'elle a fait en s'opposant à la convention fiscale avec le Panama, avant les *Panama Papers*. Dans ces situations, le Gouvernement en place a tendance à minimiser les problèmes, sachant que c'est un autre qui aura à les gérer... Il convient donc d'être vigilant.

J'ai en effet exprimé davantage d'incertitudes que d'enthousiasme. J'ai proposé plusieurs amendements : l'un pour sécuriser le dispositif en prévoyant une notification à la Commission européenne, un autre pour limiter l'application de la taxe à trois exercices, soit jusqu'en 2021. Cette taxe était à l'origine envisagée par l'OCDE, avant d'être reprise au niveau européen puis français. L'année 2021 est, d'après Pascal Saint-Amans, une échéance envisageable pour une mise en place au niveau de l'OCDE. J'ai préféré rendre la taxe temporaire dans l'attente d'une solution au niveau de l'OCDE. En 2008, personne ne pensait que la législation internationale sur le secret fiscal évoluerait. Ce sont les États-Unis et l'OCDE qui l'ont faite évoluer, sans que l'Europe et la France y contribuent en quoi que ce soit. L'OCDE est donc le seul niveau pertinent.

La question du numérique dépasse le périmètre de ce texte. Les consommateurs sont parfois paradoxaux : ils se plaignent des suppressions d'emplois mais sont les premiers à vouloir des caisses automatiques. Moi-même, je préfère un passage automatisé qui fonctionne à la queue du guichet au moment de passer la douane de l'aéroport !

Il y aurait environ trente contribuables de la taxe, dont un seul français, Criteo. Cependant, rappelons que le système repose sur une base déclarative : l'administration fiscale n'aura aucun moyen de vérification pour les entreprises dont l'activité n'est pas conduite en France. Au fond, les entreprises paieront ce qu'elles voudront...

Le chiffre d'affaires des entreprises nationales n'est pas déclaré en France, c'est pourquoi le critère du nombre d'utilisateurs a été ajouté.

La commission ne pêche pas par excès de prudence. Confrontés au même problème, tous les pays ont renoncé à cette taxe. En revanche, je partage l'avis exprimé par Emmanuel Capus sur l'impôt sur les sociétés.

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – Le groupe socialiste et républicain aborde ce texte avec un regard bienveillant. Le nom de « taxe Gafa » est usurpé puisque toutes les multinationales du numérique ne seront pas concernées par la taxe. Cependant, il est important de faire avancer le sujet, notamment dans un cadre international. En début de mandature, Bruno Le Maire se faisait fort d'imposer une taxe au niveau européen. Il n'y est pas parvenu, et nous avons ainsi perdu une à deux années. Certes, ce texte est une solution imparfaite. Il y avait d'autres propositions, comme la taxe sur les bénéfices, sur la base du chiffre d'affaires réalisé, portée par le groupe socialiste de l'Assemblée nationale sur proposition de l'économiste Gabriel Zucman ; ou encore l'inscription au code général des impôts de la notion de « présence numérique significative ».

On nous a opposé l'existence des conventions fiscales. Quand allons-nous avancer sur ce sujet ? La Cour administrative d'appel de Paris vient d'annuler le redressement fiscal imposé par la France à *Google*. Il faut cibler les conventions à remettre en cause. Un premier pas a été réalisé avec le Luxembourg, et il serait souhaitable d'en faire de même avec l'Irlande.

Je suis plutôt favorable à l'article 2. Beaucoup a été fait en faveur des entreprises : baisses de cotisations sociales, premières baisses de l'impôt sur les sociétés. Devant la crise sociale que nous traversons, une décélération des baisses d'impôts pour les plus grandes entreprises n'est pas malvenue. Les réponses sociales urgentes ne doivent pas être financées par une réduction des services publics : nous sommes tous attachés à nos hôpitaux et à nos trésoreries. Les entreprises doivent participer à cet effort. Bien entendu, le groupe socialiste et républicain ne serait pas opposé à une remise en cause des décisions prises en faveur des contribuables les plus aisés...

**M. Gérard Longuet.** – Le choix de la commission des finances relève de la stratégie politique, et de notre conception du bicamérisme. Vous avez démontré l'absurdité de l'article 1<sup>er</sup> créant la taxe Gafa. Pourtant, vous nous proposez d'adopter ce texte sous réserve de sa notification et de son encadrement dans le temps, dans l'idée que la loi ouvrira un débat international et obligera les organisations responsables à prendre la mesure du sujet.

Je m'adresse donc à mes collègues du groupe Les Républicains : voulons-nous un bicamérisme de coopération avec l'Assemblée nationale, ou un bicamérisme conflictuel ? Dans ce dernier cas, il faut rejeter ce texte qui sera de toute façon adopté, afin d'attirer l'attention sur ses inconvénients.

À mon avis, l'article 1<sup>er</sup> ne sert qu'à cacher l'article 2. Le Gouvernement assure viser les Gafa mais ce n'est pas vrai ; en revanche, Critéo, cette grande réussite française, est ciblé. La réalité immédiate, c'est bien l'article 2. Chacun des groupes politiques devra prendre position à cet égard. Ce projet n'est pas bon, vous l'avez démontré. Est-il opportun ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Vous avez bien exposé la situation. La question est politique.

**M. Jean-François Rapin.** – J'avais déposé un amendement pour ouvrir le débat sur l'égalité de traitement entre le commerce physique, qui contribue à l'aménagement du

territoire, et le numérique, qui n'y contribue pas mais bénéficie de tous les avantages accordés au commerce. L'amendement étendait le champ de la taxe. Le rapporteur général a souligné que Fnac-Darty réalisaient près de 50 % de leur activité en ligne, ce qui ne correspond pas aux informations dont je dispose : ces commerçants à la présence physique forte voient leur commerce numérique évoluer de manière mesurée. Il faut donc préciser la situation et réfléchir aux moyens de supprimer la distorsion dont est victime le commerce physique.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Je suis partagé. Le rapporteur général a bien montré les défauts de ce projet de taxe. Néanmoins, notre commission a identifié ce problème à maintes reprises, et nous sommes attendus sur ce sujet. Je suivrai à regret le rapporteur général. Avancer présente toujours un risque, surtout en matière fiscale puisque l'on s'attaque à des géants du numérique, mais le risque de ne rien faire est plus grand.

Cela mériterait un débat avec le Gouvernement, préalablement à l'examen en séance, sur la stratégie politique. Comment servir au mieux la taxation ? Faut-il avancer, en espérant un effet boule de neige qui conduirait l'OCDE ou l'Union européenne à prendre des dispositions, ou ne rien faire ?

Le Sénat peut en revanche marquer une véritable différence politique sur l'article 2, qui est problématique. Concentrons-nous sur ce point.

**M. Bernard Lalande.** – Le numérique est devenu une spécialité de la commission des finances. Nous avons été écoutés sur *le e-commerce* et les plateformes.

Ce projet de loi porte sur l'économie numérique, qui est l'économie de demain. La question est peut-être politique, mais pour notre commission, ne pas s'intéresser à la taxation des grands groupes numériques serait une véritable capitulation. Un projet de loi d'appel comme celui-ci me semble utile. J'entends les arguments du rapporteur général, mais il faut montrer que nous n'avons pas peur des géants du numérique.

L'économie de demain sera numérique et nécessitera de nouvelles assiettes fiscales. Il est donc important que la France engage cette démarche, même si elle est isolée aujourd'hui.

**M. Gérard Longuet.** – Le Sénat a créé une commission d'enquête sur la souveraineté numérique dont je suis le rapporteur. Nous présenterons nos conclusions le 10 octobre.

**M. Philippe Adnot.** – Je vous souhaite bon courage, monsieur le rapporteur général. Vous avez bien décrit ce qui était mauvais dans ce texte, mais il faut faire quelque chose. Donald Trump montre tous les jours que rien ne bouge sans rapport de force.

**Mme Christine Lavarde.** – Cette taxe ne taxe pas l'activité centrale d'*Amazon*, puisqu'elle ne remet pas en cause son activité de vendeur qui tire les prix vers le bas. Faut-il voter une mauvaise taxe difficile à appliquer ou réfléchir à un texte mieux ficelé ?

L'application rétroactive au 1<sup>er</sup> janvier 2019 est difficile, car les entreprises concernées auront beaucoup de mal à reconstituer le chiffre d'affaires de leurs activités taxables réalisées sur le sol national. C'est pourquoi j'ai déposé un amendement différant la mise en œuvre de la taxe.

**M. Patrice Joly.** – Les grandes entreprises du numérique échappent à l'impôt sur les sociétés, ce qui nous renvoie au sujet de l'évasion fiscale. C'est une rupture d'égalité entre les entreprises et une atteinte à la concurrence, alors même que ces grands groupes sont très profitables. Cette situation est à l'origine d'une course effrénée à la réduction de la pression fiscale sur les entreprises. Cela participe aussi à la dislocation sociale liée à la réduction de la part des entreprises dans la prise en charge des dépenses publiques. Rappelons que la question de la justice fiscale est à la racine du mouvement social que nous traversons.

La fiscalité envisagée par ce texte me semble donc légitime, quelles que soient les difficultés que posent l'assiette et le champ d'application. Il faut créer une fiscalité en dehors des cadres classiques. À quelques jours des élections européennes, il convient d'évoquer les difficultés que cause la règle de l'unanimité sur les questions fiscales au Conseil européen. C'est un véritable verrou à faire sauter.

Je suis convaincu, pour ma part, que l'administration fiscale française sera en mesure de faire face à la horde d'avocats dont certains nous menacent.

**M. Bernard Delcros.** – Le numérique bouscule nos habitudes, à commencer par notre façon de consommer. Trouver un système fiscal adapté est difficile, mais nécessaire. Nous ne pouvons pas durablement taxer l'économie traditionnelle, c'est-à-dire les petites et moyennes entreprises (PME), les artisans et les commerçants, sans taxer en conséquence les entreprises du numérique, qui sont l'économie de demain. Sécurisons le dispositif au mieux, en soutenant l'amendement de notre rapporteur limitant à trois années l'application de la taxe.

On peut toujours trouver de bonnes raisons de ne rien faire. Certes, le contexte est difficile au niveau mondial, mais il est nécessaire d'engager le processus.

**M. Éric Bocquet.** – Ce sujet devrait être au cœur de la campagne des élections européennes. Moins *Google* et *Facebook* comptent d'utilisateurs dans les États de l'Union européenne, plus leur chiffre d'affaires augmente. Combien de temps cela va-t-il durer ? Il faut réaffirmer la souveraineté politique. La *Silicon Valley* aura bientôt sa propre bourse – et peut-être à terme tous les attributs d'un État.

*Google* a multiplié par six ses dépenses de *lobbying* à Bruxelles depuis six ans. *Facebook* a récemment embauché Nick Clegg, le libéral-démocrate britannique, ancien numéro 2 du gouvernement de David Cameron. Nick Clegg déclarait, en 2016 : « la culture californienne, messianique, *new world* et lénifiante de *Facebook* m'agace. Je ne suis pas non plus sûr que les entreprises comme *Facebook* paient tous les impôts qu'ils devraient payer. » Le même Nick Clegg déclare aujourd'hui : « être gros, en soi, n'est pas mauvais. Le succès ne devrait pas être pénalisé. » Il est désormais chargé de la communication chez Facebook... Voilà un sujet à creuser !

**M. Charles Guené.** – Nous sommes à un point de bascule du système fiscal, entre l'établissement stable qui formait la base de notre fiscalité et l'espace de consommation qui émerge. Je ne suis pas convaincu que nous y gagnerons. Le problème qui se dessine en creux est celui de la souveraineté des États, ce qui nous contraint à agir. Échapperons-nous à la malédiction de la « taxe à 3 % », qui nous avait coûté 10 milliards d'euros ? Ce n'est pas un obstacle insurmontable ; par ailleurs, le contexte international peut évoluer. Ce qui nous inquiète aujourd'hui peut nous rassurer demain : la loi fiscale internationale reste la loi du plus grand nombre.

**M. Jean-Marc Gabouty.** – C’est toujours le consommateur qui paie, y compris l’impôt sur les sociétés et les dividendes. Concernant l’article 2, rappelons que le report de la baisse de l’impôt sur les sociétés ne concerne que les entreprises les plus importantes.

Je comprends les réserves du rapporteur sur la taxe sur le numérique. Ses propositions pour sécuriser le dispositif sont bienvenues. La taxe ne peut s’appliquer qu’au chiffre d’affaires. Nous aurions pu imaginer une taxe sur la valeur ajoutée, sur le modèle de la CVAE ; mais cette valeur est très difficile à évaluer sur un territoire qui ne représente qu’une part minimale du périmètre d’activité de l’entreprise.

Comme nous sommes précurseurs, ce texte comporte une prise de risque, mais elle est à mes yeux justifiée. On ne peut demander en même temps une hausse du pouvoir d’achat tout en maintenant une rigueur budgétaire, et laisser échapper à l’impôt des entreprises qui ont une activité réelle dans notre pays.

**Mme Nathalie Goulet.** – La communication sur ce texte jouera un rôle important. Il faudra notamment souligner que le nom de « taxe Gafa » est usurpé et que le dispositif soulève certaines réserves. Nous pourrions plus sereinement voter le texte lorsque le rapporteur général aura mis en évidence, auprès du grand public, les limites de l’exercice.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La question de l’équité entre l’*e-commerce* et le commerce physique sera abordée dans le prochain projet de loi de finances. Il faudra avancer, à cette occasion, sur la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom), qui n’est plus adaptée au regard de l’évolution des modes de consommation et de la désertification des centre-villes.

Je suis loin d’être enthousiaste sur ce texte, en particulier sur l’article 2. Quant à la TSN, c’est une taxe stupide sur le plan économique en s’appuyant sur le chiffre d’affaires, mais nous devons prendre une position politique.

#### EXAMEN DES ARTICLES

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Il existe un *vademecum* adopté par la conférence des présidents, qui présente la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l’article 45 de la Constitution. Cet article, relatif à l’irrecevabilité des amendements sans lien avec l’objet du texte, doit être appliqué strictement.

Le présent projet de loi a deux objets : la taxation des entreprises du numérique et la modification du taux de l’impôt sur les sociétés. Trois amendements, les COM-1, COM-2 et COM-3, qui concernent un crédit d’impôt sur les bénéfices dont peuvent bénéficier les PME à raison de certains investissements qu’elles effectuent, n’ont, par conséquent, pas de lien avec le texte.

*Les amendements COM-1, COM-2 et COM-3 sont déclarés irrecevables au titre de l’article 45 de la Constitution.*

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

*L’amendement n° COM-13 est retiré.*

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

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – J'ai déjà présenté mon amendement COM-19, qui prévoit une application de la taxe entre 2019 et 2021, le temps que l'OCDE trouve une solution.

*L'amendement COM-19 est adopté.*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Demande de retrait de l'amendement COM-16 rectifié.

*L'amendement COM-16 rectifié n'est pas adopté.*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Avis défavorable à l'amendement COM-7. La taxe engendre beaucoup d'incertitudes, en exclure les services d'intermédiation portant sur la vente de biens la fragiliserait encore davantage.

*L'amendement COM-7 n'est pas adopté.*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement COM-4 a pour objet d'exclure du champ de la taxe les services informatisés de réservation (SIR) des compagnies aériennes, ce qui risque de poser un problème d'égalité devant l'impôt. Avis défavorable.

*L'amendement COM-4 n'est pas adopté.*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Les amendements identiques COM-8, COM-10, COM-14 rectifié *bis* et l'amendement COM-15 rectifié *bis* ne sont pas applicables. Comme je l'ai détaillé, le chiffre d'affaires réalisé au titre des services fournis en France ne correspond à aucun agrégat comptable. Avis défavorable.

*Les amendements COM-8, COM-10, COM-14 rectifié bis et COM-15 rectifié bis ne sont pas adoptés.*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement COM-9 applique un abattement de 25 millions d'euros aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires rattaché à la France compris entre 25 millions et 50 millions d'euros. Cela reviendrait à cibler encore davantage une taxe dont le ciblage très resserré est déjà jugé dangereux. Avis défavorable.

*L'amendement COM-9 n'est pas adopté.*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement COM-6 est contraire aux fondements juridiques de la taxe : il en resserre l'assiette sur les acquéreurs de biens et services. Or la valeur d'une place de marché tient à la fois au vendeur et à l'acheteur. Avis défavorable.

*L'amendement COM-6 n'est pas adopté.*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Mon amendement COM-20 prévoit, au regard des incertitudes, la fixation des modalités de localisation des utilisateurs par un décret en Conseil d'État.

*L'amendement COM-20 est adopté.*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – J'avais très envie de donner un avis favorable à l'amendement COM-5, car je souscris entièrement à la volonté de protéger les entreprises d'une double imposition. Cependant, d'après des analyses juridiques convergentes, il est contraire aux conventions fiscales. Je propose dans un amendement ultérieur une solution de repli. À mon grand regret, avis défavorable.

*L'amendement COM-5 n'est pas adopté.*

*L'amendement de coordination COM-26 est adopté.*

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Mon amendement *COM-21* prévoit, pour les entreprises concernées par la taxe sur les services numériques, une déductibilité de la contribution sociale de solidarité sur les sociétés (C3S), taxe assise sur le chiffre d'affaires qui a l'avantage d'échapper au champ des conventions fiscales.

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Que se passe-t-il si le montant de la taxe sur les services numériques est supérieur à celui de la C3S ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La déduction de la TSN s'entend dans la limite du montant de C3S dû. Cette solution de repli est clairement d'une portée plus limitée que la déduction de l'impôt sur les sociétés.

*L'amendement COM-21 est adopté.*

*L'amendement COM-22, rédactionnel, est adopté.*

*L'amendement COM-23, de précision, est adopté.*

*L'amendement COM-24, rédactionnel, est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

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

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'amendement COM-25 tend à prévoir que, dans l'éventualité où il maintiendrait son choix de ne pas notifier la taxe sur les services numériques, le Gouvernement précise au Parlement les raisons pour lesquelles il n'a pas souhaité assurer la sécurité juridique du dispositif.

*L'amendement COM-25 est adopté et devient l'article 1<sup>er</sup> bis A.*

#### *Article 1<sup>er</sup> bis (nouveau)*

*L'article 1<sup>er</sup> bis est adopté sans modification.*

#### *Article 2*

*L'amendement COM-17 est retiré.*

*L'article 2 est adopté sans modification.*

**Article 3 (nouveau)**

*L'article 3 est adopté sans modification.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**M. Vincent Éblé, président.** – Au regard de la proposition de périmètre émise par le rapporteur et des décisions d'irrecevabilité en application de l'article 45 de la Constitution prononcées par la commission sur les amendements qui lui ont été soumis, je vous propose de considérer comme adopté le périmètre du texte.

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

**TABLEAU DES SORTS**

<b>Projet de loi portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés</b>			
<b>Article(s) additionnel(s) avant Article 1er</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme LAVARDE	13	Limiter l'application de la taxe sur les services numériques à trois exercices	<b>Retiré</b>
<b>Article 1er</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	19	Limiter l'application de la taxe sur les services numériques à trois exercices	<b>Adopté</b>
M. RAPIN	16 rect.	Inclusion des services de vente en ligne dans le champ de la taxe	<b>Retiré</b>
M. Philippe DOMINATI	7	Exclusion des services d'intermédiation portant sur la vente de biens	<b>Rejeté</b>
Mme ESTROSI SASSONE	4	Exclusion des systèmes informatisés de réservation (SIR) du champ de la taxe	<b>Rejeté</b>
M. Philippe DOMINATI	8	Appréciation des critères de seuils de chiffre d'affaires sur trois années	<b>Rejeté</b>
M. ADNOT	10	Appréciation des critères de seuils de chiffre d'affaires sur trois années	<b>Rejeté</b>
M. COLLIN	14 rect. bis	Appréciation des critères de seuils de chiffre d'affaires sur trois années	<b>Rejeté</b>
M. COLLIN	15 rect. bis	Appréciation des critères de seuils de chiffre d'affaires sur deux années	<b>Rejeté</b>
M. Philippe DOMINATI	9	Abattement sur les 25 premiers millions d'euros de chiffre d'affaires applicable aux entreprises réalisant entre 25 millions et 50 millions d'euros de chiffre d'affaires rattachés à la France	<b>Rejeté</b>
M. Philippe DOMINATI	6	Resserrement de l'assiette sur les seuls acquéreurs d'un service ou d'un bien	<b>Rejeté</b>

<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	20	Renvoi à un décret en Conseil d'État pour déterminer les modalités de localisation des utilisateurs	<b>Adopté</b>
M. Philippe DOMINATI	5	Déductibilité de la taxe sur les services numériques de l'impôt sur les sociétés dû	<b>Rejeté</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	26	Amendement de coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	21	Déductibilité de la taxe sur les services numériques de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	<b>Adopté</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	22	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	23	Précision pour sécuriser l'application de la taxe sur les services numériques en 2019	<b>Adopté</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	24	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. de MONTGOLFIER, rapporteur</b>	25	Remise d'un rapport en cas d'absence de notification préalable de la taxe sur les services numériques à la Commission européenne	<b>Adopté</b>
M. PANUNZI	1	Crédit d'impôt pour des investissements réalisés et exploités par les petites et moyennes entreprises (PME) en Corse	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
M. PANUNZI	2	Crédit d'impôt pour des investissements réalisés et exploités par les petites et moyennes entreprises (PME) en Corse	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
M. PANUNZI	3	Crédit d'impôt pour des investissements réalisés et exploités par les petites et moyennes entreprises (PME) en Corse	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
<b>Article 1er bis (nouveau)</b>			
<b>Article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme LAVARDE	17	Prolongation de la modification de la trajectoire de taux de l'impôt sur les sociétés en 2020	<b>Retiré</b>
<b>Article 3 (nouveau)</b>			

## Nomination d'un rapporteur pour avis

*La commission désigne M. Albéric de Montgolfier rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 492 (2018-2019) pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet.*

**M. Vincent Éblé, président.** – Mme Morin-Desailly m'a par ailleurs informé que la commission de la culture nous délèguait l'examen au fond des articles 4, 5 et 5 *bis* dudit projet de loi, transmis par l'Assemblée nationale.

*La réunion est close à 10 h 50.*

*La réunion est ouverte à 10 h 55.*

### **Risque cyber dans les domaines économique et financier - Audition commune de MM. Alain Bouillé, président du CESIN, Christophe Delcamp, directeur-adjoint assurance de dommages et responsabilité de la FFA, Bertrand Peyret, secrétaire général adjoint de l'ACPR), et Guillaume Poupard, directeur général de l'ANSSI**

**M. Vincent Éblé, président.** – La sécurité informatique dans le cadre de l'interconnexion des réseaux d'information, ou la lutte contre ce que l'on appelle le risque « cyber » constitue l'une des priorités de la présidence française du G7 en 2019. Dans ce cadre, le ministre de l'économie et des finances, Bruno Le Maire, a annoncé qu'un exercice de simulation d'une cyberattaque transfrontalière dans le secteur financier sera organisé à l'échelle du G7 le mois prochain, réunissant vingt-quatre autorités financières dont la Banque de France.

Cet exercice témoigne de l'émergence de ce nouveau type de risque, favorisée par l'interconnexion des systèmes d'information. Le risque « cyber » ne concerne évidemment pas le seul secteur financier, mais l'ensemble des activités – publiques, à l'instar du service de santé britannique en 2017, et privées. Il porte à la fois sur la continuité des activités et sur la confidentialité des données, ce qui peut faciliter ensuite des fraudes plus traditionnelles.

Comme tout risque émergent, le risque cyber demeure mal appréhendé, tant par les régulateurs que par les personnes exposées. C'est pourquoi j'ai souhaité consacrer un temps d'échange pour mieux le définir et envisager ses conséquences en matière économique et financière.

Nous avons le plaisir d'accueillir messieurs Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI), Bertrand Peyret, secrétaire général adjoint de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), Christophe Delcamp, directeur-adjoint assurance de dommages et responsabilité de la fédération française de l'assurance (FFA), et Alain Bouillé, président du club des experts de la sécurité de l'information et du numérique (CESIN).

Je m'adresse d'abord à Guillaume Poupard, qui dirige l'ANSSI, l'agence nationale responsable des questions de cybersécurité, afin qu'il nous précise ce que désigne le

risque cyber et nous détaille l'action de l'agence pour le prévenir et accompagner les acteurs à risque.

**M. Guillaume Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).** – Le risque cyber est difficile à appréhender, en particulier parce qu'il évolue très vite. La presse s'en fait l'écho. Pas plus tard qu'hier *WhatsApp* annonçait des risques justifiant une demande à ses usagers de mettre à jour leur logiciel. Pendant la nuit, nos collègues américains ont dévoilé une vulnérabilité des microprocesseurs utilisés dans tous nos ordinateurs.

Selon nous il existe trois types de risques.

Le premier est proprement criminel et connaît un développement inquiétant. Il s'agit de groupes criminels très organisés et disposant de fortes compétences qui ciblent une entreprise particulière non pas tant pour voler ses données que pour la paralyser et demander une rançon. N'importe quelle entreprise et d'ailleurs n'importe qui est nécessairement très sensible à ce genre d'attaques qui peuvent entraîner de très lourdes pertes. La complexité de ces attaques tient au fait que les agresseurs sont très mobiles : ils peuvent facilement passer d'une cible à une autre en fonction de l'issue de leurs attaques. Or, trouver de nouvelles victimes est très facile d'autant que les victimes vulnérables demeurent nombreuses.

Le deuxième type d'attaque est également connu : le vol des données, qui peut être le fait de groupes criminels comme d'États. Les données, c'est le nouvel or noir. Cela peut toucher n'importe qui. Ces deux catégories de menaces peuvent aussi viser le secteur financier, qui mobilise des données sensibles.

Cependant, ce qui constitue une très forte inquiétude pour l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, qui est, je le rappelle, rattachée au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, c'est la perspective d'actes de guerre. Dans nos échanges avec les institutions financières, cette dimension est désormais pleinement prise en compte à côté de celles, plus naturellement sensibles pour elles, que j'ai mentionnées. Dans les scénarios que nous nous efforçons d'anticiper, c'est bien l'éventualité d'agressions visant à créer une sorte de chaos que nous prenons particulièrement en cause. Il est essentiel de prendre en compte ce risque pour bâtir une défense appropriée.

Bien sûr, pour être complet sur les menaces, il faut évoquer le risque d'atteinte à nos processus démocratiques, mais ce n'est pas le sujet de cette audition. Cela peut atteindre la sécurité du vote ou celle des équipes de campagne... Nous sommes vigilants lors de chaque campagne électorale. La lutte est compliquée ; il n'y a pas de trucs et astuces imparables. Pour être efficace, tous les acteurs doivent être mobilisés. C'est une approche qui doit être collective. Au demeurant, je connais tous les intervenants réunis ici aujourd'hui. Dès 2013, à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, nous avons pris conscience que si le conseil importait, il ne suffisait pas. Il est nécessaire d'imposer aux opérateurs d'importance vitale, parmi lesquels figurent les banques de grande taille, des mesures coercitives. Il existe donc un certain nombre d'obligations : mettre en place des systèmes de sécurité informatique, appliquer certaines normes, notifier les attaques à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information... Cela a suscité une réelle dynamique dans le secteur financier notamment avec les banques, mais aussi des acteurs du système comme l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), l'Autorité des marchés financiers (AMF) ou la Banque de France. Nous avons développé trois axes stratégiques : la prévention, la détection et la réaction. Nous avons ainsi enclenché le développement d'un écosystème en

mesure d'apporter sa contribution indispensable et nous sommes conduits à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information à qualifier ces intervenants.

Je conclurai mon propos sur un dernier point : bien entendu, le défi est international, les systèmes informatiques étant transnationaux. C'est pourquoi nous poussons au développement d'une coopération internationale, que ce soit dans le cadre du G7 comme vous l'avez mentionné, de l'Union européenne, qui a adopté une directive, la directive concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information (ou NIS pour *network and information system security*) inspirée par la France et l'Allemagne et transposée dans notre droit interne l'an dernier. Mais c'est plus largement au niveau planétaire qu'il faut intervenir.

**M. Vincent Éblé, président.** – Je me tourne désormais vers Bertrand Peyret, secrétaire général adjoint de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, le régulateur des banques et assurances, pour qu'il nous précise les conséquences spécifiques du risque cyber en matière financière et l'action des régulateurs en la matière.

**M. Bertrand Peyret, secrétaire général adjoint de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).** – Mon intervention reflètera largement celle de Guillaume Poupard. Je voudrais rappeler que 19 % des attaques cyber concernent le secteur financier. Cela justifie que la lutte pour la cyber sécurité soit devenue une priorité de contrôle dans le domaine bancaire mais également dans le domaine des assurances.

L'ACPR partage cette priorité avec le mécanisme de supervision unique de la Banque centrale européenne pour les établissements bancaires qualifiés de « significatifs » et entrant ainsi sous la supervision directe de la Banque centrale européenne (BCE).

Cette priorité de contrôle découle de graves menaces potentielles que les cyberattaques font peser sur les institutions prises individuellement mais aussi collectivement *via* un potentiel effet domino, qualifiable de risque systémique. En effet, les institutions peuvent être doublement interconnectées : par des liens financiers, à savoir la défaillance de l'un se propageant à l'autre, et par des liens techniques, les infrastructures de place par exemple, potentiels vecteurs de transmission de virus.

Quels sont nos pouvoirs d'action ? Ils découlent principalement de la réglementation sur le contrôle interne et sur le risque opérationnel. Mais ces textes sont parfois un peu anciens et c'est pourquoi les autorités de supervision renforcent progressivement leurs actions, à travers l'adoption de nouvelles lignes directrices.

Nous disposons d'enceintes internationales à cet effet : les groupes de travail du G7 (*cyber expert group*), du Forum de stabilité financière (FSB) de la Banque des règlements internationaux (BRI), de l'Autorité bancaire européenne (ABE), de la BCE, de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance (ou IAIS pour *International Association of Insurance Supervisors*). L'enjeu est de structurer ces démarches pour éviter le morcellement.

Les lignes directrices adoptées par l'ABE, très inspirées d'une étude de l'ACPR de 2018, qui s'attachait à caractériser les risques, vont entrer en vigueur en 2020. Nous avons choisi d'inscrire notre action sur trois axes : la clarification des concepts et des événements ; l'identification des vulnérabilités ; le type de réponse à apporter.

Je relève que la clarification des catégories d'incident est également utile au développement d'un marché de l'assurance du risque cyber par les compagnies d'assurance. Qu'est-ce qu'on assure ? Il faut développer la taxonomie des événements. Aujourd'hui il y a *grosso modo* 5 000 milliards de dollars de primes d'assurance, parmi lesquelles seulement entre 6 milliards et 7 milliards de dollars de primes couvrant des risques cyber.

L'enjeu de ces démarches, notamment pour leur volet réglementaire, est d'éviter le risque de prolifération de textes produits par les instances de normalisation dans les domaines bancaire, des paiements, des services liés aux titres, de l'assurance ou des marchés financiers. Cette prolifération serait susceptible de permettre des arbitrages réglementaires. L'ACPR et la Banque de France œuvrent pour structurer au plan mondial une démarche coordonnée sous les auspices d'une instance faîtière. C'est conforme aux souhaits du ministre de l'économie et des finances Bruno Le Maire et cela répond également à la doctrine du Gouverneur de la Banque de France, François Villeroy de Galhau.

Sur le plan opérationnel, la Banque de France promeut également des initiatives concrètes à caractère transfrontières. Ainsi, dans le cadre de la présidence française du G7, un exercice de simulation d'une cyber attaque du secteur financier touchant les sept pays sera conduit courant juin afin d'évaluer l'efficacité des dispositifs de coordination internationaux. Il y a aura vingt-quatre autorités de supervision qui participeront à cet exercice. Quatre pays, l'Italie, l'Allemagne, la France et le Japon, impliqueront également leur industrie. Nous vérifierons si nos procédures fonctionnent correctement.

**M. Vincent Éblé, président.** – Je m'adresse maintenant à Christophe Delcamp, qui représente la fédération française des assurances, afin qu'il nous présente le marché de l'assurance contre le risque cyber, qui demeure encore embryonnaire en Europe, contrairement aux États-Unis.

**M. Christophe Delcamp, directeur-adjoint assurance de dommages et responsabilité de la fédération française de l'assurance (FFA).** – Les assureurs ont toujours soutenu les entrepreneurs et l'innovation, que ce soit pour le transport de marchandises dans la Méditerranée au XII<sup>e</sup> siècle ou contre les incendies lors des première et deuxième révolutions industrielles. Nous assistons aujourd'hui à une troisième révolution, celle du numérique. Les assureurs ont là encore toute leur part à jouer pour accompagner cette mutation économique et accepter de gérer les risques que les entrepreneurs ne peuvent pas supporter seuls.

En quoi le risque cyber est-il un risque spécifique pour les assureurs ? D'abord, les assureurs travaillent avec des chiffres, pour analyser le risque et sortir la cotation la plus pertinente. Or, on ne commence à parler du risque cyber en France que depuis cinq ans, contre quinze ans aux États-Unis. Nous ne disposons donc que de très peu d'éléments chiffrés. Les seuls que je peux confirmer, ce sont les primes du marché cyber : 80 millions d'euros en France ; 2,7 milliards aux États-Unis. Si on regarde les ratios de couverture du risque cyber par rapport au total des risques couverts, on est à 0,14 % en France contre 0,54 % aux États-Unis. Cet écart n'est pas aussi important qu'il en a l'air : les États-Unis, du fait de la réglementation, telle l'obligation des frais de notification en cas de cyberattaque, ont commencé à travailler sur le risque cyber dès le début des années 2000, ce qui n'est pas le cas de la France.

Le deuxième élément, c'est que les assureurs regardent les sinistres, le passé. Il y a eu beaucoup d'attaques, comme celle ayant affecté les antennes de TV5 Monde, *Stuxnet* en

Iran à des fins d'espionnage militaire, et beaucoup d'autres à des fins économiques. La dernière en date a touché les terminaux de cartes bleues dans les stations-services. Le problème en France, c'est qu'il y a peu de contrats et peu de sinistres, les assureurs doivent donc se référer aux évaluations fournies par les cabinets d'audit ou par les prestataires informatiques. Les seuls chiffres officiels dont nous disposons sont ceux du comité des conseillers économiques du président américain. Son rapport publié en 2019 pour l'année 2018 s'est en effet concentré sur le risque cyber et l'intelligence artificielle. Ils estiment que le coût global de la cyber-malveillance est compris entre 57 milliards et 109 milliards de dollars en 2019, soit entre 0,31 % et 0,58 % du PIB américain. Si l'on appliquait ces chiffres à la France, cela représenterait entre 7 milliards et 13 milliards d'euros, voire entre 10 milliards et 20 milliards d'euros si on les actualisait pour l'année 2018. C'est donc très loin des 80 millions d'euros de primes.

D'après le rapport annuel d'Accenture et de Ponemon, le coût moyen de la cybercriminalité pour une entreprise a augmenté de 12 % entre 2017 et 2018 et de 70 % sur quatre ans. Les assureurs, à défaut de bases actuarielles, travaillent sur des scénarios, en étroite coopération avec l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information, au sein de l'Institut de recherche technologique System X. L'an dernier, ils ont fait une simulation d'attaque cyber sur les sous-traitants du secteur aéronautique. Si une attaque touchait les 1 500 premiers sous-traitants du constructeur européen Airbus, cela représenterait un coût de 400 millions d'euros pour les assureurs.

Troisièmement, face à un risque, les assureurs ont l'habitude de travailler tant sur l'aléa que sur la vulnérabilité. L'aléa, c'est la connaissance du risque. Les assureurs ne sont pas des experts mais développent des capacités dans ce domaine, en employant par exemple des ingénieurs. La vulnérabilité mesure la prévention et la protection. C'est bien plus compliqué de prévenir le risque cyber que de prévenir les risques incendie ou inondation.

Les assureurs essaient de quantifier les enjeux, sur la base de scénarios. On parle aujourd'hui beaucoup d'hygiène informatique, de règles à respecter. Une théorie monte progressivement, poussée par le laboratoire national de l'Idaho, en charge de la sécurité du nucléaire civil et de toutes les industries à risque. Selon elle, l'informatique est beaucoup trop compliquée et on ne devrait pas y appliquer une couche supplémentaire de règles de prévention et de protection. Il faudrait d'abord revenir au manuel, à l'analogique, faire une cartographie des risques et, une fois identifiés les processus à risque, les déconnecter de toute connexion informatique et les faire contrôler et surveiller par l'homme. Le laboratoire a ainsi mené un premier test avec l'un des plus grands fournisseurs de gaz et d'électricité aux États-Unis. Ils vont aussi le faire avec un corps d'armée. Ils en concluent qu'il est tellement difficile de se protéger face à des acteurs étatiques très bien armés pour s'introduire dans les systèmes d'information qu'il vaut mieux revenir en arrière et faire du manuel. Le risque vient de la conjugaison entre aléa et vulnérabilité. Les assureurs travaillent sur les garanties, sur l'unification des définitions, en lien avec l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information et le groupement d'intérêt public « Action contre la cybermalveillance » (GIP ACYMA), qui a développé la plateforme [www.cybermalveillance.gouv.fr](http://www.cybermalveillance.gouv.fr).

Enfin, la dernière problématique pour les assureurs est celle de la maîtrise des cumuls. Les assureurs doivent savoir combien ils doivent mettre face à chaque risque. Par exemple, *WannaCry* a touché sept villes le premier jour, 1 500 le quatrième. Pour les assureurs, cela peut donc coûter très cher en termes de capacités et d'engagements.

**M. Vincent Éblé, président.** – Je me tourne enfin vers Alain Bouillé, qui préside le club des experts de la sécurité de l'information et du numérique, regroupant les directeurs des systèmes d'information de la plupart des grandes entreprises françaises, pour qu'il nous indique comment ce risque se matérialise et comment il est perçu par les acteurs qui y sont exposés.

**M. Alain Bouillé, président du club des experts de la sécurité de l'information et du numérique.** – Je voudrais tout d'abord insister sur un point. On a l'habitude de définir des dates et des échelons dans le risque. Je retiendrai à cet effet l'année 2017, où on est entré dans une nouvelle ère. On est passé d'attaques massives, assez peu efficaces ou d'attaques ciblées, silencieuses, à des attaques destructives, comme *WannaCry*. Le virus rentre dans l'entreprise et détruit tout sur son passage si le responsable sécurité n'y a pas semé d'embûches. Saint-Gobain a ainsi annoncé 250 millions d'euros de pertes. On a aussi eu Renault ou même Altran, une entreprise informatique, également victime de ce type d'attaques. Le secteur financier n'est pas non plus à l'abri. Après ces attaques, on doit tout reconstruire ; les systèmes d'information de Saint-Gobain et d'Altran ont été totalement détruits et ont dû être reconstruits dans leur ensemble. C'est donc inquiétant pour les responsables de la cybersécurité.

Le deuxième aspect du phénomène, c'est la digitalisation. On a déjà eu une numérisation de l'économie. À cet égard, certains considéraient que comme que le système financier avait été précurseur en termes d'informatisation, la révolution digitale serait assez mineure pour lui. C'est l'inverse : le secteur financier est celui qui digitalise le plus. C'est particulièrement frappant dans le domaine de l'assurance. Tout est maintenant numérique, on n'a quasiment plus de contrat signé sous format papier chez un assureur. Tout cela veut dire que l'entreprise a ouvert son patrimoine informationnel, son système d'information à ses clients, mais aussi aux malveillants. La surface d'exposition a donc augmenté : on est passé d'un site de vente en ligne, un site promotionnel, à la possibilité de quasiment tout faire en ligne. Cette surface d'exposition oblige les responsables sécurité à devoir penser sécurité « du sol au plafond ». On parle aujourd'hui de « *zero trust* » pour confiance zéro. Avant, on disait que les « méchants » étaient dehors et les « gentils » étaient à l'intérieur – salariés, réseau interne de l'entreprise. Les entreprises étaient donc moins vigilantes en interne. Or, avec l'extension de la surface d'exposition, il n'y a plus de « gentils » et de « méchants » ; tout est mélangé. Ce concept de « *zero trust* » doit conduire les responsables sécurité à se renforcer, y compris sur des dispositifs internes considérés jusqu'ici comme bien sécurisés.

Or, pour faire ça, les directeurs des systèmes d'information des entreprises manquent trop souvent d'imagination et ont tous recours aux mêmes solutions, par exemple, un contrat avec Microsoft pour externaliser la messagerie, ou avec Amazon pour l'informatique en nuage ou *cloud*. En plus de l'exposition, il y a un phénomène de concentration.

Ce recours au *cloud* suscite ainsi une double-préoccupation : on va avoir une extrême dépendance vis-à-vis de quelques fournisseurs – essentiellement Microsoft, Google et Amazon – mais aussi un enjeu de souveraineté, car les données des entreprises se trouvent livrées sur un « plateau d'argent » à des grands acteurs américains qui n'ont plus autant besoin de recourir à l'espionnage économique. Cela rend ces systèmes vulnérables : quelqu'un qui voudrait s'en prendre aux États-Unis n'attaquerait pas la Maison Blanche mais les centres de conservation de données informatiques ou *datacenters*, ce qui provoquerait des dégâts aux États-Unis, mais aussi partout ailleurs.

Que fait-on par rapport à tout cela ? J'évoquerai quatre points.

Premièrement, on fait beaucoup de prévention. Ce sont tous les sujets de formation des salariés, de recrutement d'informaticiens, de gestion minutieuse des droits d'accès. Le concept de « *zero trust* » va sans doute obliger à aller plus dans la gestion des droits d'accès. Cela comprend aussi la sécurité « *by design* », soit l'intégration de la sécurité dès la phase de conception. Une voiture connectée qui sort d'une usine sans être correctement sécurisée va faire la une des journaux sous 48 heures. Le site *web* non sécurisé d'une entreprise ne va pas faire la une des journaux mais les résultats seront tout aussi catastrophiques. La prévention, c'est aussi avoir une gouvernance appropriée, au bon niveau. Le responsable sécurité des systèmes d'information (RSSI) se trouve en général dans le giron de l'informatique, plus ou moins muselé par le directeur des systèmes d'information. Cela est en train de changer, notamment sous l'impulsion de l'ACPR, qui fournit des modèles de gouvernance sur ce thème. Enfin, on trouve aussi dans cette action les sujets de conformité et d'assurance. Une enquête a été réalisée au sein du club auprès de ses 500 membres : plus de 50 % des répondants ont dit qu'ils avaient déjà signé un contrat de cyber-assurance. Le risque cyber est en train d'entrer dans la cour des grands risques, même si les montants en jeu ne sont peut-être pas à la hauteur des attentes du secteur des assureurs. À la prévention s'ajoute la protection. Des multitudes de produits sont proposés. Les experts du club préfèrent certes choisir des produits bien labellisés par l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information, mais cela ne suffit pas toujours. Avoir une véritable architecture de sécurité est un grand défi pour les entreprises.

Deuxièmement, quand la prévention et la protection ont péché, il faut savoir détecter. Quand un logiciel malveillant ou *malware* du type *WannaCry* rentre dans l'entreprise, un système de supervision approprié permettra de le détecter. S'il est détecté suffisamment tôt, il aura fait des dégâts, mais il n'aura pas tout détruit dans l'entreprise. Les entreprises que j'ai mentionnées ont peut-être eu un défaut de surveillance.

Troisièmement, il faut ensuite être capable de réagir : que faire si on se retrouve dans la situation de Saint-Gobain ou d'Altran ? Comment piloter l'entreprise sans informatique ?

En dernier lieu, il faut se préparer à la reconstruction. C'est aujourd'hui le point sur lequel les entreprises sont le moins bien préparées. En effet, si cela fait des années qu'on prépare des plans de continuité d'activité, des plans de secours informatiques, les attaques récentes ont montré qu'ils étaient sans doute insuffisants.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Les enjeux liés à la dématérialisation des moyens de paiements – le « *zero cash* » – ont été évoqués lors du déplacement récent du bureau de la commission des finances en Europe du nord et à l'occasion d'une table ronde en commission sur ce sujet. Au regard de l'essor de la dématérialisation des moyens de paiements, vos propos ne sont pas très rassurants. En effet, en cas de cyberattaque majeure, comment les avoirs des Français seraient-ils protégés ? Est-ce bien réaliste d'avoir une société tendant vers la dématérialisation totale des moyens de paiements ?

Ma deuxième question concerne le développement de faux sites Internet, en particulier les faux sites administratifs qui en copient l'ergonomie et visent à usurper les consommateurs et les contribuables. De quels moyens disposez-vous pour lutter contre le développement de tels sites, dont la plupart ne sont pas hébergés en France ?

Enfin, certaines applications ne respectent pas les dispositions législatives visant à sécuriser les paiements, notamment celles issues de l'application de la directive « DSP 2 ». Quels sont les pouvoirs de l'ACPR en la matière ?

**Mme Nathalie Goulet.** – Lorsque j'étais membre de la commission des affaires étrangères, j'ai été sensibilisée aux questions de protection de l'industrie de défense, et notamment nucléaires, contre les cyberattaques. Comment les différents outils de protection sont-ils coordonnés ? La France dispose-t-elle d'ingénieurs et autres spécialistes suffisamment formés pour prévenir ces attaques ? Si oui, quelles seraient vos préconisations pour améliorer la formation des agents mobilisés sur ces sujets ?

**M. Marc Laménie.** – En dépit des techniques sophistiquées qui existent contre les cyberattaques, le risque demeure. Quelles autres solutions préconisez-vous pour l'avenir ? Par ailleurs, certains entreprises ou secteurs d'activités sont-ils particulièrement ciblés par les attaques ?

**M. Michel Canevet.** – En tant que rapporteur spécial de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », je souhaiterais savoir si l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information dispose de moyens humains et matériels à la hauteur des enjeux qui nous sont aujourd'hui présentés.

Par ailleurs, en matière de souveraineté numérique, nous sommes dépendants d'opérateurs étrangers, ce qui pourrait poser des difficultés en cas de guerre économique entre États. Ce risque de dépendance technologique est d'autant plus accru en raison du développement d'outils technologiques toujours plus performants pour mener ces attaques, et à cause du recours à la dématérialisation et aux objets connectés, telles que les voitures autonomes. Comment pourrions-nous assurer une plus grande souveraineté numérique pour se prémunir contre ces risques ? À ce titre, le déploiement de la 5G comprend le risque d'une dépendance future à l'égard de la technologie chinoise. Ne faudrait-il pas encourager le développement d'outils français ou européens ?

**M. Thierry Carcenac.** – Le risque cyber ne s'applique pas uniquement à la sphère économique et financière, mais il pose des difficultés également aux États en raison du risque de piratage des services administratifs. En matière de protection des personnes, certains États européens ont développé la pratique des coffres forts électroniques afin de protéger les documents confidentiels, ce qui n'est pas le cas en France. Comment pourrions-nous encourager cet usage et développer une vision plus structurée des coffres forts électroniques ?

Enfin, les collectivités territoriales sont également des cibles de cyberattaques. J'ai connu le cas d'une attaque informatique ayant entraîné la communication des noms, adresses et numéros de comptes bancaires de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), ce qui représente un grand danger. Nous devrions en faire davantage et mieux les sensibiliser pour sécuriser leurs systèmes d'information.

**M. Philippe Dallier.** – Monsieur Delcamp, vous avez évoqué les estimations américaines du coût global du risque cyber. Dans quelle mesure ces évaluations sont-elles fiables ? Il semblerait qu'une réflexion soit en cours sur la nécessité de ré-humaniser une partie du traitement de l'information pour prévenir les attaques. Quel segment de la chaîne d'informations pourrait-il être concerné ? La tâche semble difficile à mettre en œuvre au regard de la quantité élevée d'informations à traiter, en particulier dans le domaine bancaire et assurantiel.

Par ailleurs, les collectivités territoriales font en effet face à des risques considérables en matière de cyber sécurité. Le coût de ces attaques pourrait être très élevé, le pire est malheureusement à craindre.

Enfin, la question du vote électronique reste d'actualité. Au regard des risques évoqués, le risque financier serait certes important, mais le risque politique le serait d'autant plus.

**M. Philippe Adnot.** – Tout le monde semble bien conscient des défis. Il ne suffit pas d'avoir des spécialistes de la cybersécurité car le problème concerne l'ensemble de l'entreprise. Les efforts financiers, au niveau national, sont-ils aujourd'hui à la hauteur de cet enjeu ?

**M. Guillaume Poupard.** – Je suis d'accord : la situation n'est pas rassurante. Le numérique évolue rapidement et les attaquants sont plus agiles que ceux qui doivent se défendre. Ce qui doit nous rassurer, toutefois, c'est que l'écosystème évolue, également, rapidement et qu'il est, aujourd'hui, en capacité de répondre à la menace. En France et dans le secteur privé, nous avons des *leaders*. Il ne faut pas être tétanisé par la peur mais, au contraire, il faut s'engager.

Sur la question du « *zero cash* », je voudrais faire remarquer que la Suède, pourtant pays très engagé dans cette voie, a récemment conseillé à ses citoyens de faire des réserves en cas de crise.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Effectivement, l'administration suédoise publie une sorte de « guide de défense citoyenne » où elle expose plusieurs préconisations de cet ordre. La remarque que vous faites est d'autant plus notable qu'on constate un affaiblissement important du paiement en espèce en Suède qui est un pays où, par ailleurs, les commerçants ne sont pas contraints de les accepter.

**M. Guillaume Poupard.** – D'une manière plus générale, on peut prendre un certain nombre de mesures de protection mais je pense qu'il faut surtout penser à sécuriser les outils numériques eux-mêmes. Par contre, il peut être utile de recourir à certains dispositifs « archaïques » pour assurer la sécurité de systèmes critiques. Dans le monde de la défense par exemple, des stratégies de ce type sont mises en œuvre.

S'agissant des « faux-sites » ou des « faux-mails », je pense que la question majeure tient à l'information des personnes. Le rôle des institutions, comme les banques, est déterminant. Certes, cette approche demeure fragile mais elle est absolument nécessaire. On doit, aussi, mettre en œuvre des moyens de détection mais c'est, malheureusement, sans fin.

**M. Alain Bouillé.** – Je voudrais ajouter un point sur la question des « faux-sites ». Une bonne pratique consiste, pour les organisations, à surveiller le dépôt de noms de domaines qui sont proches des leurs. Cela permet de contrer, préventivement, le risque de voir un « faux-site » se créer et de gagner du temps.

**M. Guillaume Poupard.** – Je pense qu'il faut se saisir pleinement du règlement général sur la protection des données (RGPD) car les règles qu'il pose répondent à la menace. Au-delà, il convient, naturellement, de faire le travail de police préventive et répressive nécessaire mais il faut faire du RGPD un succès.

Il y a, aussi, le sujet de la formation qui est central. En France, nos experts sont bons mais il n'y en a pas assez au regard des besoins. On souffre de quelques biais sur lesquels nous devons travailler. Nos experts sont insuffisamment fidélisés ou recrutés par la voie des filières professionnelles, par exemple. Nous connaissons, en outre, une mauvaise synergie entre les développeurs, d'un côté, et les experts en cybersécurité, de l'autre. Des initiatives existent néanmoins et, par exemple, nous travaillons avec le ministère de l'Éducation nationale pour inciter à l'apprentissage des langages de programmation dès le collège.

Vous m'avez interrogé sur la pertinence des moyens dont nous disposons. L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information compte, aujourd'hui, près de 600 personnels. C'est beaucoup pour un service rattaché au Premier ministre même si cela pourrait être plus. Toutefois, le sujet est moins celui des effectifs de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information que celui de l'effort à consentir pour doter l'ensemble des administrations des moyens de répondre à ces défis qui ont une nature transverse. Il faut trouver un équilibre et être capable d'identifier précisément les besoins. Récemment une mission d'inspection s'est trouvée en grande difficulté pour dénombrer les experts en cybersécurité au service des administrations.

La question de la sécurité informatique des collectivités territoriales nous préoccupe car elle est globalement faible et inégale alors que la menace est réelle. Notre constat, c'est que leurs besoins se recoupent souvent. Il faudrait parvenir à concilier la liberté de choix de chaque collectivité avec la possibilité de proposer des solutions sécurisées communes.

Enfin, le sujet du vote électronique me paraît constituer une thématique à part entière. Pour les élections majeures, comme les présidentielles, ce serait une erreur de le mettre en place. Au niveau local, à l'étranger ou pour les élections professionnelles, on peut faire un bilan des risques et des avantages pour se prononcer. Aujourd'hui, avec le ministère de l'Intérieur, nous travaillons aussi à sécuriser davantage les chaînes de remontée d'information lors des élections. En effet, il nous paraît peu probable qu'une attaque parvienne à modifier le résultat d'une élection par ce biais. À l'inverse, elle pourrait déstabiliser le processus d'agrégation des données et provoquer des difficultés importantes.

Pour conclure, je voudrais rappeler que la cybersécurité n'est pas une affaire de spécialistes mais de gouvernance. Je le rappelle régulièrement lors de mes interventions : les décisions dans ce domaine appartiennent à des personnes qui ne sont pas des experts. Il y a donc une urgence à intégrer le risque cyber dans le processus général de maîtrise des risques et à ne pas l'en dissocier comme c'est souvent le cas.

**M. Christophe Delcamp.** – Aux termes du RGPD, les entreprises qui ne respecteraient pas la confidentialité des données peuvent être sanctionnées par des amendes. Ce sujet nous concerne car il n'y a pas encore de clarification sur l'assurabilité de ce risque émergent. Il faudra donc être clair sur ce point : une entreprise qui ne respecte pas la protection des données prévue par le RGPD et sanctionnée à ce titre peut-elle être assurée pour rembourser l'amende infligée en conséquence ? Nous souhaitons faire trancher cette question. Ceci est un point clé pour le bon développement du risque cyber, surtout que nous sommes en phase de décollage en la matière.

Sur la coordination générale, j'ai évoqué tout à l'heure le site [www.cybermalveillance.gouv.fr](http://www.cybermalveillance.gouv.fr), qui travaille très bien. Je souhaite que cela devienne

l'observatoire des risques cyber pour consolider les informations et voir si l'on peut envoyer des alertes sur ces nouveaux risques.

Les secteurs les plus attaqués sont au nombre de trois : les secteurs financier, pharmaceutique, et des services en réseaux. En termes d'assurance, la question est de savoir comment avoir une meilleure visibilité et une meilleure protection. On mène un travail sur les garanties, on peut être couvert par une garantie d'assurance cyber, par une garantie d'assurance traditionnelle de dommage au bien, ou encore par une assurance responsabilité civile. Il faut donc avoir une clarification du sujet.

Sur l'ordre de grandeur de ce risque aux États-Unis, le régulateur américain des banques mène également des enquêtes relatives à ce risque et impose un mécanisme de déclaration de ce risque aux entreprises d'assurance. Un tel *reporting* pourrait être utile en France car il offre, aux États-Unis, une vision claire des primes et des sinistres.

Enfin, s'agissant de la « ré-humanisation » de certains dossiers, cette dernière ne doit subsister que pour quelques procédures bien identifiées pour les assureurs. La directive sur la sécurité des réseaux et des systèmes d'information (directive NIS) qualifie certains opérateurs d'opérateurs de services essentiels. En tant que tels, leur travail de cartographie des risques doit les conduire à identifier les procédures les plus à risque.

**M. Alain Bouillé.** – S'agissant de la question de la souveraineté numérique, il importe de prendre en considération les problèmes les plus urgents, car on a perdu depuis longtemps la bataille du logiciel – *software* – et du matériel – *hardware*. Nous sommes actuellement en train de perdre la bataille de la donnée. Cette souveraineté numérique n'est actuellement pas incarnée, il faut donc absolument qu'il y ait des solutions qui voient le jour, mais il faut s'en donner les moyens au niveau européen. Si on n'accompagne pas cette construction souveraine de nature législative pour orienter les données les plus importantes vers des sites souverains, nous courrons un risque. Or, on a légiféré sur les données à caractère personnel, mais pas assez sur les données stratégiques des entreprises, qui ne sont pas toutes des données à caractère personnel. Sans loi, on n'ira sans doute pas assez loin sur le sujet.

**M. Bertrand Peyret.** – Tout cela n'est pas rassurant mais il s'agit d'un fait durable et non éphémère. C'est une menace durable face à laquelle nous devons nous prémunir. En 2016, quand nos spécialistes de la cyber sécurité rendaient compte de leurs constats aux organes exécutifs des banques, il arrivait que certains dirigeants répondent qu'il s'agissait de la responsabilité de la direction des systèmes d'information. Cette situation s'est poursuivie jusqu'à ce que des cyber attaques aient conduit à des démissions de dirigeants.

Il y a également une prise de conscience progressive de la part du personnel. Les entreprises lancent des campagnes de faux *phishing* interne, très efficaces. Ce n'est que par l'accoutumance, par l'exercice de chacun des collaborateurs, que la sensibilisation est efficace.

En tant que représentant de l'ACPR, je ne suis pas le plus à même d'évoquer la question du « *zero cash* », mais je peux relater ce constat de la Banque de France : le nombre de billets en circulation augmente et le nombre de transactions baisse. Comme dans tous les dispositifs de gestion de crise, nous avons développé une série de plans de continuité des activités. La duplication des sites ne relève pas de nous, mais des établissements eux-mêmes, même si nous les encourageons à avoir des systèmes de veille. Les plus grosses entités ont des

centres d'alerte et de réaction aux attaques informatiques – ou *computer emergency response teams* (CERT). Ces équipes surveillent en permanence le système d'information de l'institution.

Je n'ai pas davantage d'opinion sur le sujet de la formation des ingénieurs. Je peux toutefois affirmer que nous subissons un problème de recrutement car les ressources sont rares et chères.

Pour revenir sur la souveraineté numérique, nous constatons un recours des banques à l'informatique en nuages – ou *cloud computing* – en particulier, même si ce recours est limité, puisque ce dispositif ne garantit pas la pérennité des données. Les banques veulent toutefois bénéficier des performances de traitement du nuage tout en ayant un espace d'informatique en nuage privé et sécurisé – *private cloud computing*. La situation des banques est assez hétérogène. Cet élément constitue un enjeu important et la réflexion à ce sujet mérite d'être menée en amont. Le marché est aujourd'hui principalement partagé entre Google, Amazon, Microsoft et Alibaba. Compte tenu de leur caractère dominant, et de la sensibilité des informations qu'ils traitent, devra-t-on un jour réguler cette industrie ? La question de la concentration est ancienne. Dans les années 1980, on parlait du monopole d'IBM. Leur position dominante est claire, mais la question de leur régulation se pose. En creux, il y a la question de savoir pourquoi l'Europe n'a pas une industrie de cette nature.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Les banques disposent de données nombreuses sur leurs clients, qui, si elles venaient à être volées, pourraient servir à faire du chantage ou encore de l'extorsion de fond. Quel est le niveau de protection exigé des banques en la matière ? L'ACPR fait-elle des contrôles sur la protection de ces données ? Quelle serait la responsabilité d'une banque si ces informations venaient à être divulguées ?

**M. Bertrand Peyret.** – La qualité de la protection de ces données rentre dans le cadre général du contrôle interne et du risque opérationnel. Nous n'avons donc pas de prescription précise mais nous nous fondons sur certains principes directeurs. Nous demandons aux établissements de faire des cartographies des informations qu'ils ont à conserver et de les coter en leur donnant un degré de sensibilité devant entraîner des mesures de cryptage plus ou moins rigoureuses. Les contrôles informatiques ne sont pas sur la protection des données individuelles, mais sur la protection des données en général et nous vérifions que les données sont affectées à la bonne catégorie, avec un niveau de cryptage associé pertinent. Dans les outils que nous avons à notre disposition, nous faisons des rapports d'enquête et des recommandations. Si les règles ne sont pas appliquées, nous pouvons passer aux mises en demeure et aux sanctions.

**M. Guillaume Poupard.** – J'ajoute que, dans le RGPD, la peine maximale encourue en ce cas est de 4 % du chiffre d'affaires mondial.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Cette possibilité de sanction s'applique-t-elle également aux banques, alors même que la collecte de ces informations est obligatoire dans la procédure dite KYC (know your customer) ?

**M. Guillaume Poupard.** – Oui, si la banque perd ces informations. La sanction est très dissuasive et entre sans doute dans la réflexion des banques en la matière.

**M. Bertrand Peyret.** – Le RGPD s'applique aux données collectées, même si leur collecte est obligatoire.

**M. Vincent Éblé, président.** – Merci à tous nos intervenants pour la qualité de ces échanges.

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

*La réunion est close à 12 h 30.*

*La réunion est ouverte à 15 h 35.*

**Rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'exercice 2018 et sur la certification des comptes de l'État – exercice 2018 - Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes (sera publié ultérieurement)**

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

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

**Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 - Audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics**

**M. Vincent Éblé, président.** – Mes chers collègues, M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics vient nous présenter le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018, examiné ce matin par le Conseil des ministres.

Nous ne pouvons pas dire que nous ignorons tout de l'exécution du budget en 2018. Le 21 février dernier, monsieur le ministre, vous nous avez vous-même donné les premiers éléments dont vous disposiez. Vous pouvez à présent nous faire part des résultats définitifs, d'autant que les rapports annuels de performance sont aujourd'hui disponibles, ainsi que les travaux menés par la Cour des comptes.

En outre, nous venons de recevoir le premier président de la Cour des Comptes, M. Didier Migaud, qui nous a fait part de ses remarques, certaines positives – sur la sincérité de l'exécution budgétaire –, d'autres plus critiques, notamment sur les dépenses fiscales ou la démarche de performance.

Je vous précise, monsieur le ministre, que notre commission recevra plusieurs de vos collègues, membres du Gouvernement, sur l'exécution budgétaire des missions dont ils sont responsables : le 5 juin, M. Julien Denormandie, ministre chargé de la ville et du logement ; le 18 juin, Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales ; le 19 juin, Mme Emmanuelle Wargon, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire ; enfin, le 26 juin, Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

Le contrôle ne se limite pas à l'examen de la loi de règlement : les rapporteurs spéciaux de la commission des finances ont engagé des contrôles budgétaires sur de nombreux sujets depuis le mois de janvier, chacun dans son domaine. Nous bénéficions également de l'appui de la Cour des comptes que nous avons déjà reçue trois fois depuis le début de l'année dans le cadre de l'article 58, paragraphe 2, de la loi organique relative aux lois de finances.

**M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.** – Monsieur le président, monsieur le rapporteur général, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai tenu l'engagement que j'avais pris devant vous d'avancer la date du dépôt du projet de loi de règlement, afin que le Parlement puisse travailler plus sérieusement et plus efficacement dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale.

L'examen du projet de loi de règlement des comptes de l'année est toujours un moment de vérité pour le Gouvernement, puisqu'il met en lumière les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement. Il s'agit d'un exercice démocratique.

Le calendrier de sa présentation devant vous a ainsi été anticipé, tout comme la transmission des rapports annuels de performance. Cela aidera les parlementaires à mieux contrôler encore l'action gouvernementale. De la même manière, j'ai souhaité que votre Assemblée puisse bénéficier d'un accès direct au logiciel Chorus et que soient pour la première fois mises à disposition du public, en open data, les données détaillées de comptabilité générale. Cet effort de transparence s'ajoute ainsi à l'effort de sincérité auquel le Gouvernement a procédé ces deux dernières années du point de vue tant de la budgétisation initiale que de notre endettement.

Sur le fond, l'examen de ce projet de loi sera pour moi l'occasion de revenir sur les bons résultats que nous avons obtenus en matière budgétaire l'an passé et qui sont même meilleurs que ceux que j'avais eu l'occasion de présenter devant votre commission au mois de février dernier.

En effet, cette exécution budgétaire démontre qu'il est possible de réduire à la fois notre déficit public, les prélèvements obligatoires et la dépense publique tout en stabilisant, pour la première fois depuis dix ans, notre endettement à 98,4 % du PIB. C'est d'ailleurs grâce à la maîtrise de notre dépense publique, qui s'est contractée de 0,3 point en volume, que nous sommes parvenus à réduire à la fois notre déficit à 2,5 % du PIB ainsi que les impôts. Si le travail est encore long, l'année 2018 est à marquer d'une pierre blanche, puisque nous sommes en train de parler, non pas de prévisions, mais de constats vérifiés. L'ensemble des acteurs de la dépense publique ont concouru à cet objectif, qu'il s'agisse de l'État, des organismes de sécurité sociale ou bien des collectivités territoriales.

Il reste des choses encore à améliorer. Je sais que vous en discutez beaucoup, notamment dans le cadre de la révision constitutionnelle à venir. Nous avons une vision parcellaire des dépenses publiques en général : nous ne parlons que de l'État. Il faudrait peut-être ajouter les comptes sociaux et il serait bon, pour le Parlement et pour nos concitoyens, de disposer de tous les chiffres de toutes les administrations publiques et pas simplement de ceux de l'État et des collectivités locales.

S'agissant de l'État, les résultats sont en nette amélioration par rapport à nos prévisions : le déficit s'élève non pas à 86 milliards d'euros comme il était prévu en loi de

finances initiale, mais à 76 milliards d'euros, soit 10 milliards d'euros de moins. Ce résultat doit notamment être mis en regard des efforts budgétaires majeurs auxquels le Gouvernement et sa majorité parlementaire ont consenti. Je pense à l'augmentation très importante des crédits de la mission « Défense », mais également aux fortes consommations de crédits liées à la transition écologique, à l'instar du chèque énergie et de la prime à la conversion.

Si le déficit de l'État reste important et supérieur au déficit de toutes les administrations publiques confondues, c'est parce que c'est l'État qui porte l'essentiel de la baisse de la fiscalité : les dégrèvements très importants pour les collectivités locales – 16 milliards d'euros –, 10 milliards d'euros de transfert de TVA à la sécurité sociale et les baisses d'impôts décidées par le Gouvernement – impôt sur les sociétés, taxe d'habitation... La question se posera en 2019 et 2020 pour la CSG, notamment pour les petites retraites.

L'objectif total de dépenses, fixé à 425,4 milliards d'euros en loi de finances initiale, a été respecté. Sur le périmètre de la dépense dite « pilotable », ce sont même 1,4 milliard d'euros de crédits qui n'ont pas été consommés. L'État, notamment le Gouvernement, en gérant bien les crédits votés par le Parlement, a multiplié par deux la demande faite en projet de loi de finances pour retrouver 1,4 milliard d'euros d'économies, ce qui explique les bons chiffres de déficit que j'ai mentionnés.

Je me tiens à votre disposition pour évoquer, à un niveau de détail plus fin, la plus-value de 8,8 milliards d'euros de recettes fiscales par rapport à la prévision initiale. Ce montant se répartit à parts égales entre la TVA et l'impôt sur les sociétés, signe de la robustesse de notre économie, malgré les difficultés que nous avons connues l'année dernière – les diverses journées de grève de la SNCF et la crise dite des gilets jaunes dont nous avons déjà évalué les conséquences à 0,2 % du PIB, c'est-à-dire à environ 4 milliards d'euros.

Par ailleurs, la situation patrimoniale de l'État s'améliore nettement. Le résultat patrimonial atteint même son meilleur niveau depuis 2008 – -51,9 milliards d'euros contre -61,1 milliards d'euros en 2007 –, grâce à l'augmentation de la valeur de l'actif immobilisé de l'État ainsi qu'à l'apurement de dettes contractées au cours des exercices précédents.

Même si les comptes sociaux ne figurent pas dans ce projet de loi de règlement, il faut constater la très grande maîtrise des dépenses d'assurance maladie, qui se traduit par le respect de l'ONDAM pour la neuvième année consécutive, permettant même le redéploiement de plus de 300 millions d'euros en faveur de l'hôpital public.

S'agissant des collectivités, force est de constater que la contractualisation imaginée par le Gouvernement a bien fonctionné. J'ai entendu ici plusieurs critiques invoquant son aspect non constitutionnel, ce qu'a contredit le Conseil constitutionnel. En moyenne, les collectivités entrant dans ce champ ont connu une diminution de leurs dépenses de fonctionnement de 0,2 %, bien au-delà de l'objectif fixé à Cahors. Sans baisse des dotations aux collectivités locales, l'investissement public local a augmenté comme jamais au cours des dix dernières années.

Le Gouvernement aura l'occasion de dresser le bilan de l'application des dispositifs de maîtrise des dépenses locales pour l'année 2018 avant le débat d'orientation des finances publiques, tandis qu'un second bilan développera les résultats obtenus par catégorie de collectivités, à l'automne 2019. Je suis le destinataire des conclusions de la première année budgétaire du pacte de Cahors, mais n'ai pas encore tous les chiffres de toutes les collectivités.

J'ajoute que les autres collectivités sont restées proches de l'objectif national, avec une progression de leurs dépenses de fonctionnement de 1,1 %, si bien qu'en moyenne les résultats de l'année 2018 sont globalement favorables, avec un net ralentissement des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des collectivités, de l'ordre de 0,3 %.

Si ce projet de loi de règlement contient des motifs de satisfaction et de fierté sur le fond, il témoigne également d'une gestion budgétaire plus apaisée et plus respectueuse de l'autorisation parlementaire. Ainsi, pour la première fois depuis plus de trente ans, le Gouvernement n'a procédé à aucune ouverture ou annulation de crédits par décret d'avance en cours de gestion. De la même manière, aucun dégel de la réserve de précaution n'a été nécessaire durant le premier semestre 2018. À l'exception de crédits de la Cour des comptes, extrêmement modestes, je n'ai toujours pas dégelé de crédits.

Enfin, toujours dans une logique de responsabilisation des gestionnaires, le taux de mise en réserve a été considérablement réduit, passant de 8 % à 3 %, c'est-à-dire de 10 milliards d'euros de crédits gelés en 2017 à 4 milliards d'euros en 2018.

J'ai demandé à ce que des mesures préventives soient mises en place pour empêcher que ne se reproduise l'erreur d'imputation des droits de mutation pour les départements. Ce plan d'action a ainsi permis de réduire, au 31 décembre 2018, le solde du compte de tiers en matière de droits de mutation au niveau constaté à la fin de l'année 2016, soit à son niveau résiduel. La DGFIP a par ailleurs fait évoluer son système d'information afin de disposer, à la fin de ce semestre, d'un suivi quotidien du compte de tiers et de simplifier la liquidation des droits de mutation. Une telle erreur ne peut donc pas se reproduire.

Nous ne saurions, pour l'avenir, nous contenter de ces bons résultats. Il faut poursuivre ce travail de maîtrise de la dépense publique ainsi que de baisse du déficit public.

Je voudrais ici souligner l'importance et la leçon de l'année 2018, qui consistait à baisser les impôts. Ceux-ci ont baissé fortement pour les entreprises comme pour les particuliers. Tout en réduisant le déficit, c'est par la baisse de la dépense que nous avons financé les baisses d'impôts de l'année 2018. Ce point très important doit nous inspirer pour l'année 2019, mais surtout pour les dernières années du quinquennat.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je salue l'engagement qui a été pris de resserrer le calendrier pour la présentation du projet de loi de règlement. Je note également l'engagement tenu sur le suivi des décrets d'avance et les taux de mise en réserve. Nous nous sommes suffisamment plaints des précédents gouvernements pour que cela soit souligné.

Par rapport à la prévision de la loi de finances initiale, l'exécution est meilleure que prévu, même si les chiffres ne sont toujours pas satisfaisants. Comment se satisfaire d'un déficit budgétaire de 76 milliards d'euros, qui est d'ailleurs reparti à la hausse ?

Si l'exécution est meilleure, c'est parce que les recettes fiscales se sont bien tenues. On a en revanche plus de mal à chiffrer les économies. Je pense notamment à la masse salariale de l'État : celle-ci, hors compte d'affectation spéciale « Pensions », a augmenté de 2 % contre une moyenne de 0,9 % sur les dix années précédentes. Certes, c'est largement le fait des créations de postes qui ont été décidées antérieurement, mais Bruno Le Maire a annoncé une diminution de 50 000 équivalents temps plein pendant le quinquennat qui commencerait dès 2018. Or l'année 2018 a vu des créations nettes de postes.

Cette diminution est-elle toujours d'actualité après le dernier discours du Président de la République ? N'a-t-on pas renoncé à toute mesure de réforme de l'État et d'économie et décidé d'attendre que la conjoncture apporte les recettes fiscales supplémentaires ?

Monsieur le ministre, pouvez-vous me citer les réformes structurelles qui ont été engagées par le Gouvernement et qui auraient généré de vraies économies sur le budget de l'État en 2018 ?

Les dépenses fiscales ont continué à largement augmenter au titre de 2018. Leur coût dépasse maintenant 100 milliards d'euros, soit une augmentation de plus de 6,7 milliards d'euros par rapport à 2017. Vous avez exprimé le souhait d'y revenir, mais ce travail semble se réduire peu à peu : cela ne concernerait que les dépenses fiscales des entreprises, hors CICE et crédit impôt recherche. Le plafonnement est inopérant et l'évolution demeure très lacunaire. Comment expliquez-vous cette dérive non maîtrisée des dépenses fiscales ?

J'en viens à la recapitalisation d'Areva. Selon vous, ce n'est pas une mesure exceptionnelle, mais elle a une incidence non pas sur le déficit nominal, mais sur l'ajustement structurel. Pourquoi ce choix ?

S'agissant des droits de mutation, une erreur a été commise en 2017 et ils ont été comptabilisés en 2018. Cette comptabilisation décalée a conduit à un décalage de 2,8 milliards d'euros de dépenses, ce qui explique la différence d'appréciation sur l'augmentation spontanée des recettes fiscales entre la Cour des comptes et le Gouvernement.

Sans évoquer déjà 2019, en matière d'effectifs de la fonction publique et de dépenses fiscales, l'année 2018 est très décevante. Dans un contexte de ralentissement général en Europe, de moindre marge de manœuvre, y compris sur le plan politique – les gilets jaunes sont passés par là –, le Gouvernement n'a-t-il pas d'ores et déjà renoncé à toute réforme et à toute volonté d'économie ?

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Le déficit a baissé. Pour la première fois depuis 15 ans, les dépenses publiques ont été tenues – de l'ordre de 0,3 point, contre entre 0,9 et 1 point lors du quinquennat précédent. Par ailleurs, nous avons baissé les impôts : la baisse de 0,2 point de prélèvements obligatoires représente 4 milliards d'euros. Enfin, pour la première fois depuis désormais 14 ans, la dette a été stabilisée.

J'en viens à votre question sur l'augmentation de 2 % de la masse salariale de l'État. L'État, c'est 30 % de la dépense publique. Les crédits de l'État ont augmenté de 2,7 milliards d'euros entre 2017 et 2018 : 1,7 milliard d'euros ont été consacrés à nos armées, dans le cadre de la loi de programmation militaire (LPM), ce qui répond à une demande quasi unanime. Par conséquent, il y a un milliard d'euros d'augmentation, montant inférieur aux 2 % d'augmentation de la masse salariale.

La masse salariale augmente pour plusieurs raisons, notamment en raison de décisions antérieures : 14 000 créations de postes la dernière année du quinquennat de M. Hollande, ce qui crée des dépenses immédiates, augmentation de 0,6 point du point d'indice l'année de l'élection présidentielle, entrée en vigueur du plan parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR)...

En tant que ministre en charge de la fonction publique et des comptes publics, j'ai pris fin 2018 des dispositions que vous m'avez parfois encouragé à prendre : rétablissement du jour de carence pour l'État et les collectivités locales, décalage du PPCR, non-augmentation du point d'indice. Pour la première fois, nous avons inversé, lors du projet de loi de finances pour 2018, le nombre de créations de postes par rapport au nombre de non-remplacements de fonctionnaires. Le procès que vous faites pour l'année 2018 s'adresse donc non au Gouvernement, mais à ses prédécesseurs.

*Quid de l'avenir ?* Le Président de la République n'a pas annoncé qu'il renonçait à l'objectif de 120 000 fonctionnaires en moins d'ici à la fin du quinquennat. Il s'agit de savoir si ce qu'il annonçait était compatible avec l'objectif de 120 000 suppressions de postes : 70 000 pour les collectivités locales, 50 000 pour l'État. Nous tiendrons l'objectif de suppression de postes dans les collectivités locales, par la maîtrise de la dépense des grandes collectivités. Pour l'État, je pense toujours que l'objectif est atteignable. La question est de savoir ces suppressions doivent intervenir en 2022 ou en 2023.

Réduire le nombre d'agents publics n'a pas d'intérêt budgétaire. Si nous décidions demain de ne pas remplacer les 50 000 postes, cela aurait peu de conséquences sur les années budgétaires à venir, puisqu'un fonctionnaire représente 40 années de traitement, 20 à 25 ans de retraite et des pensions de réversion. On ne réduit pas le nombre d'emplois publics pour des raisons budgétaires, mais pour transformer l'action publique : la technique, la simplicité des normes, l'arrêt d'un certain nombre d'interventions de l'État le permettent.

L'augmentation de la masse salariale a été résorbée par des économies, puisqu'il n'y a que 2,7 milliards d'euros d'augmentation de crédits. Le budget que l'on vous a présenté en 2018 était sincère et nous avons tenu les dépenses.

Vous ne vous souvenez pas des économies engagées par le Gouvernement, monsieur le rapporteur général ? Pourtant, je me souviens bien des cris de votre groupe politique lorsque l'on a supprimé les contrats aidés, engagé la réforme de la formation professionnelle, mis en place les loyers locatifs différenciés, réformé le CICE. Le ministère du travail et le ministère du logement sont les deux ministères qui ont le plus contribué à la baisse de la dépense publique.

Concernant Areva, l'opération est complexe et en partie requalifiée par l'INSEE, qui est notre comptable national indépendant : ce n'est pas une décision du Gouvernement. Elle a eu lieu en 2017 et le contrecoup s'est manifesté en 2018 seulement.

J'en viens au décalage de 2,8 milliards d'euros de droits de mutation : 1,4 milliard d'euros étaient liés au rattachement, dès 2018, des recettes qui auraient dû être comptabilisées en 2017. Les collectivités locales, notamment les départements, ne s'en sont pas aperçues, parce que c'était une année de très grande recette des droits de mutation. Lorsque j'ai constaté cette erreur, j'ai tout de suite alerté la Cour des comptes et les présidents de département. L'argent a été reversé très rapidement et on a évité que cela ne se reproduise.

J'en viens aux dépenses fiscales, c'est-à-dire aux niches fiscales. Dans son rapport, la Cour des comptes critique à la fois l'affectation des niches fiscales, notamment le fonds d'innovation créé par Bruno Le Maire, et l'augmentation des dépenses fiscales. En ce qui me concerne, j'ai critiqué l'affectation des recettes à un certain nombre de politiques publiques. Si la commission des finances est d'accord sur le fait qu'il ne faut pas multiplier

les affectations, car cela met en cause le budget général, dans l'hémicycle, votre chambre demande et redemande des affectations pour l'écologie, le sport, la culture...

Si l'affectation a une valeur pédagogique, trop d'affectation vient tuer le budget général et remettre en cause les budgets d'autres ministères. Ainsi, s'agissant de l'écologie, ce n'est pas une bonne chose : l'affectation est inférieure aux crédits d'État versés et, lorsque l'affectation s'effondre, on demande à l'État de compenser la baisse du montant affecté. En d'autres termes, quoi qu'il arrive, l'État y perd et le déficit se creuse. Je ne peux qu'être d'accord avec les remarques de la Cour des comptes : il faut limiter au maximum les affectations, ce qui ne veut pas dire les interdire complètement.

Par ailleurs, le montant des dépenses fiscales représente quasiment 100 milliards d'euros – pour les entreprises et les particuliers – et est supérieur au montant de l'impôt sur le revenu – entre 76 et 77 milliards d'euros.

Si l'on supprimait les niches de toutes les entreprises et si l'on appliquait la recette correspondante à une baisse de l'impôt sur les sociétés, le taux de celui-ci serait inférieur à 15 %, contre 31 % aujourd'hui. Finalement, personne n'est libéral : ni la France, ni le patronat, ni même les partis libéraux. Lorsque nous proposons une baisse d'impôts ou une suppression d'impôts, tout le monde propose de garder des niches, comme si l'*homo economicus* ou l'entreprise n'était pas capable de mettre l'argent là où elle pense que c'est prioritaire. Les débats sur l'ISF-PME en attestent.

Toujours est-il que l'État reste très interventionniste, avec des impôts très élevés et des dépenses fiscales pour orienter l'argent. On ne peut pas à la fois regretter que les dépenses fiscales augmentent et demander à les garder lors des débats parlementaires. Pour ma part, je pense qu'il faut réduire ces niches, mais je ne gagne pas toujours les arbitrages...

**M. Jean-Claude Requier.** – Monsieur le ministre, le sénateur du Lot que je suis vous remercie d'employer l'expression contrat de Cahors.

Yvon Collin et moi sommes les rapporteurs spéciaux du budget de l'aide publique au développement. Au mois de février 2008, le Premier ministre a annoncé un renforcement du pilotage de la politique d'aide au développement, notamment avec la création d'un conseil du développement présidé par le Président de la République et d'un observatoire des coûts de l'aide publique au développement (APD). Ces mesures n'ont toujours pas vu le jour. *Quid* de la mise en œuvre de ces instances ?

**M. Yvon Collin.** – Le projet de loi d'orientation de la politique de développement devrait clarifier la trajectoire budgétaire pour les années à venir, mais il n'a pas encore été présenté en conseil des ministres. La trajectoire de l'APD est à la hausse en 2018 et 2019, mais nous n'avons pas encore de cap clairement défini. Avez-vous des précisions à nous apporter sur le calendrier ?

L'année 2018 a été marquée par des mouvements budgétaires imprévus en matière d'APD, en particulier le déblocage de 50 millions d'euros pour répondre à la crise syrienne annoncé en avril 2018 par le Président de la République. Cette somme non budgétée a principalement été financée par le reliquat de la participation de la France au fonds européen de développement et le dégel de crédits. Quels leviers auraient-ils pu être actionnés si ces fonds n'avaient pas été disponibles ? Un dispositif budgétaire plus pérenne a-t-il été prévu pour l'avenir ?

**Mme Nathalie Goulet.** – Je suis déçue : vous aviez annoncé la formation d’une mission parlementaire sur la fraude et l’évasion fiscales, mais vous l’avez finalement confiée à la Cour des comptes. Quant à la mission annoncée sur la fraude sociale, nous n’en avons pas de nouvelles.

**Mme Sylvie Vermeillet.** – La création de l’impôt sur la fortune immobilière (IFI) associée à la suppression de l’ISF représente une perte de recettes de 3,2 milliards d’euros. Avez-vous commencé à en évaluer les bienfaits, à les caractériser et dans quels domaines ?

**M. Bernard Delcros.** – Je salue la sincérité des prévisions et la rigueur dans l’exécution du budget 2018. Aucun décret d’avance n’a été pris. Néanmoins, malgré les efforts, le déficit s’élève à 76 milliards d’euros. Vous avez conservé l’objectif de réduction de ce déficit à l’horizon 2022, dans un contexte de baisse des prélèvements obligatoires, ce qui vous contraint à des efforts de réduction de la dépense publique. Pouvez-vous nous en dire plus sur les orientations que vous allez prendre en la matière ?

La suppression de la taxe d’habitation pour les 20 % de contribuables qui y restaient soumis devait faire partie d’un projet de loi de finances rectificative prévu au printemps, mais elle figurera finalement dans le projet de loi de finances pour 2020. Les collectivités territoriales bénéficieront-elles d’une recette pérenne et dynamique en compensation, et quelles seront les modalités du dispositif ?

Le mouvement des gilets jaunes a-t-il eu un impact sur les recettes fiscales de l’État ?

Il a été question de modifier la chronologie du calendrier budgétaire en faisant passer l’examen de la loi de règlement avant celui du programme de stabilité. Ce réaménagement, qui nous semble logique, est-il toujours à l’ordre du jour ?

**M. Marc Laménie.** – Quel est votre point de vue sur le niveau d’endettement ? Les taux d’intérêt sont certes très bas, mais jusqu’à quand le resteront-ils ? La complexité de l’examen du budget de l’État est un thème récurrent. Le nombre d’opérateurs les rend parfois difficiles à identifier dans les différentes missions.

Le prélèvement sur les recettes du budget de l’État en faveur des collectivités repart à la hausse, dépassant les 100 milliards d’euros. Faut-il réellement s’en réjouir ?

**M. Michel Canévet.** – On peut se féliciter d’une situation budgétaire améliorée par rapport à la loi de finances initiale. Cependant, le déficit reste en forte augmentation par rapport à 2017 ; or des échéances difficiles arrivent avec la compensation pour les collectivités de la suppression de la taxe d’habitation, les dépenses induites par les mesures sociales en réponse à la crise des gilets jaunes, et la baisse de recettes d’impôt sur le revenu. Ce contexte budgétaire risque d’affecter fortement l’exercice 2019. Les perspectives ne sont plus aussi bonnes qu’en début d’année.

L’IFI, qui s’est substitué en 2018 à l’ISF, a rapporté 1,3 milliard d’euros de recettes contre 1,5 milliard d’euros attendus. Est-ce le régime de croisière ou peut-on attendre une augmentation, sachant que le secteur du bâtiment est en difficulté ? Qu’en est-il, également, du prélèvement forfaitaire unique censé inciter les entreprises à investir ? Les recettes ont-elles atteint leur régime de croisière ?

**M. Claude Nougain.** – Le premier président de la Cour des comptes, Didier Migaud, a jugé très correctes les prévisions du budget 2018. Cependant, un impôt, l'IFI, est apparu comme mal cadré puisque la prévision budgétaire évaluait sa recette à 850 millions d'euros. Or, dès 2018, elle s'est élevée à 1,2 milliard d'euros. Pourquoi un tel écart, qui pourrait avoir un impact sur les années suivantes ? La fiscalité sur l'immobilier est très lourde, avec des impacts sur les particuliers, puisque les propriétaires peuvent répercuter les hausses sur les locataires.

De plus, avec la suppression de la taxe d'habitation, de nombreuses collectivités territoriales seront tentées d'augmenter l'impôt foncier. Or les Français souffrent de l'augmentation des dépenses contraintes. Quant aux entreprises, les sociétés patrimoniales françaises sont de plus en plus nombreuses à se vendre à des groupes étrangers qui, eux, ne sont pas soumis à l'IFI, ce qui engendre une concurrence déloyale et fait échapper notre patrimoine aux Français.

**Mme Christine Lavarde.** – J'aimerais partager votre optimisme, monsieur le ministre, sur la réussite de la contractualisation avec les collectivités territoriales ; mais la baisse des dépenses des collectivités les plus importantes résulte moins d'efforts de gestion que de facteurs conjoncturels : elles ont des difficultés à recruter, et les dépenses de personnel constituent la plus grosse part de leur budget. Pouvez-vous nous expliquer, dans le détail, comment les grandes collectivités ont réduit leurs dépenses de fonctionnement pour l'année 2018 ?

En 2018, au moment de la mise en place de ces contrats, une révision du dispositif était envisagée à la lumière des enseignements de la première année. Est-ce toujours à l'ordre du jour ?

**M. Dominique de Legge.** – Vous avez beaucoup insisté, monsieur le ministre, sur les engagements du Gouvernement en matière de défense. Mais le 1,7 milliard d'euros d'augmentation de son budget vient après les 800 millions d'euros d'annulations de crédits en 2017. De plus, en 2018, le surcoût lié aux opérations extérieures (OPEX), soit 1,2 milliard d'euros, a entièrement pesé sur le budget de la Défense alors que la loi de programmation militaire prévoyait que ces surcoûts seraient supportés par la solidarité interministérielle. Ce n'est pas la meilleure illustration de votre sincérité budgétaire...

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Certes, 76 milliards d'euros de déficit, c'est mieux que 86 milliards d'euros, mais cela reste insatisfaisant. Le gros de l'effort reste devant nous. Les réductions de postes dans la fonction publique devraient être précédées de réformes structurelles dans l'organisation des services de l'État. Quelles sont les pistes que vous envisagez ?

Serait-il possible de redéfinir le périmètre de l'IFI en y réintégrant des valeurs improductives comme les bateaux, les œuvres d'art ou encore certains placements financiers à la traçabilité incertaine ?

Qu'envisagez-vous de faire du montant de taxe d'habitation perçu par les collectivités du fait des augmentations qu'elles ont librement décidées ?

Les pertes de 600 millions d'euros de recettes d'amendes radar liées à la crise des gilets jaunes semblent surévaluées, car la recette augmente traditionnellement entre juin et septembre. Ne faut-il pas retravailler le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la

circulation et du stationnement routiers », dont le produit est versé à l'Afitf, pour ne pas pénaliser celle-ci dont le budget de 2,5 milliards d'euros est déjà insuffisant pour répondre aux engagements assignés par la loi d'orientation des mobilités ?

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Les orientations de l'aide publique au développement, monsieur Collin, relèvent davantage du ministère des affaires étrangères et européennes que de celui des finances. Je crois savoir qu'elles seront présentées au mois de juin, avant le G7. Quoi qu'il en soit, l'engagement du Président d'y consacrer 0,55 % du revenu national brut d'ici à 2025 sera tenu. La programmation budgétaire jusqu'à 2022, en cours d'élaboration, prévoit une forte augmentation de l'aide. Pour l'aide débloquée en faveur de la Syrie que vous évoquez, nous aurions pu utiliser la réserve de précaution, qui est réservée aux dépenses imprévues.

Madame Goulet, nous avons proposé aux parlementaires de travailler sur la fraude fiscale. On entend ici et là circuler des chiffres délirants, alors qu'aucune estimation sérieuse n'a été conduite. Monsieur Bocquet a été au demeurant l'un des seuls à prendre ses responsabilités : nous nous sommes rencontrés plusieurs fois au ministère – alors que certaines institutions se contentent de dénoncer la fraude sans l'évaluer. La mission que vous avez évoquée n'est aucunement remise en cause ; au demeurant, ce n'est pas une mission parlementaire, car il n'appartient aucunement au Gouvernement de les constituer. Le Président de la République en a saisi le premier président de la Cour des comptes, qui rendra son rapport au plus vite afin que l'on puisse, avec le Parlement, intégrer les premières mesures dans le prochain PLF. Il faut constater la fraude objectivement et agir.

Concernant l'ISF, les questions, qui viennent pourtant du même groupe, sont quelque peu contradictoires... L'ISF rapportait à l'État un peu moins de 3 milliards d'euros. Comme M. Nougéin l'a souligné, pour l'IFI nous avons enregistré 1,25 milliard d'euros de recettes en 2018, pour une estimation de 850 millions d'euros. Je vois deux raisons principales à cet écart.

D'abord, au contraire de l'ISF, l'impôt sur le revenu et l'IFI font l'objet d'une déclaration simultanée. Cette simplification a fait prendre conscience à certains contribuables qu'ils devaient remplir une déclaration pour l'IFI, alors qu'ils ne l'auraient pas fait pour l'ISF.

Ensuite, les contrôles ont été renforcés à ma demande. Le Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), mis en place sous le quinquennat précédent, a aussi fait rentrer des recettes. Tout cela explique le différentiel de 400 millions d'euros que vous pointez.

Je conteste l'idée d'un alourdissement de la fiscalité immobilière. L'IFI revient à conserver la part de l'assiette de l'ISF qui n'est pas délocalisable ; je ne crois pas, monsieur Nougéin, qu'il désavantagera qui que ce soit. De plus, les Français qui possèdent un patrimoine important détiennent aussi une assurance-vie et des actions, sur lesquelles la fiscalité diminue.

Quant au lien entre la suppression de la taxe d'habitation et l'augmentation de la fiscalité locale, 92 % des départements, pris à la gorge par l'accroissement des dépenses sociales, avaient déjà fixé leur taux de taxe foncière au maximum autorisé par la loi. S'il y a eu inflation fiscale, elle a été très localisée. Au demeurant, c'est dans les départements où l'immobilier est le plus cher que les droits de mutation sont les plus élevés. Ainsi dans le sud de la France, où les mineurs isolés et les personnes au RSA ne sont pas les plus nombreux, les

droits de mutation augmentent de 17 % en moyenne, et 40 % pour le département le plus riche. En revanche, dans le Pas-de-Calais, où la pauvreté est très concentrée, les droits de mutation sont modérés.

La fiscalité locale sera réformée dans le cadre du PLF ; les élus connaîtront alors, à la veille des élections municipales, leurs recettes avec précision. Nous pouvons discuter ensemble des modalités d'entrée en vigueur de cette réforme. Beaucoup ont douté que les pertes de recettes liées à la taxe d'habitation seraient compensées à l'euro près. Or personne ne m'interroge plus sur le sujet : les dégrèvements de l'État ont bien été compensés à l'euro près, ils ont suivi le dynamisme des bases fiscales et des valeurs locatives. Je ne crois pas souhaitable d'opérer un dégrèvement à 100 % de la recette de l'impôt, comme le demande l'Association des maires de France. Il faut entrer dans une fiscalité locale moderne, avec toutes les difficultés de péréquation que cela comporte.

Il est trop tôt pour évaluer l'impact du prélèvement forfaitaire unique et de l'IFI sur l'économie. L'ISF n'a été supprimé, dans les faits, que depuis moins d'un an. Je constate simplement que la politique économique du Gouvernement a fait entrer davantage de recettes fiscales parce que les entreprises créent plus de richesses, et ce malgré la situation en Italie, le Brexit et la guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine. La France emprunte à un taux d'intérêt de 0,4 % sur les marchés financiers, contre 2,7 % pour l'Italie. La fiscalité que nous avons mise en place a protégé les investissements étrangers en France et donné confiance aux prêteurs ; ne l'alourdissons pas. Le Parlement évaluera les effets de ces mesures. Je suis toujours favorable à la stabilité fiscale.

Monsieur Delcros, il est toujours difficile de réduire les dépenses publiques : en la matière, il y a beaucoup de croyants et peu de pratiquants ! En 2019 et 2020, nous allons pourtant réviser l'attribution des allocations chômage, réformer l'audiovisuel public, réformer les retraites qui représentent 14 points de PIB, évidemment c'est une question de dépenses publiques. L'État fait beaucoup d'efforts, mais rappelons que 30 % de la dépense publique relève du champ social. Quand l'État augmente ses crédits de 2 à 3 milliards d'euros par an, les dépenses du champ social augmentent de 13 à 14 milliards d'euros. C'est un modèle de société : l'Europe représente 6 % de la population mondiale, concentre 25 % de la richesse mondiale, mais 50 % des dépenses de santé. La France, c'est 1 % de la population mondiale et 20 % des dépenses de santé. Nous pouvons être fiers de ce modèle qui nous fait vivre plus longtemps, mais il faut le financer.

L'endettement se stabilise, même si nous souhaiterions qu'il diminue. La charge de la dette est en baisse, mais c'est pour des raisons conjoncturelles : les taux d'intérêt restent bas. Je rappelle qu'à la veille de la crise financière, la France était endettée à hauteur de 60 % de son PIB, comme l'Allemagne. Alors que notre voisin a mené une politique de relance similaire à la nôtre, l'Allemagne est revenue à son niveau d'avant-crise, alors que nous sommes à 98 %. Oui, nous avons des difficultés à réduire la dépense.

Monsieur Laménie, les opérateurs d'État sont trop nombreux ; c'est le résultat du laxisme des gouvernements successifs. Dans mon propre ministère, on dénombre une vingtaine d'opérateurs. Le Président a donc demandé au Gouvernement de proposer des suppressions.

Vos chiffres, monsieur de Legge, ne sont pas les miens. Les Opex sont déjà, de fait, payées par la solidarité nationale. Notre effort consiste à en sincériser le coût, ce que nous faisons par tranches de 200 millions d'euros chaque année. Le ministère des armées doit

relever le défi du renouvellement de la dissuasion nucléaire, et il bénéficie pour cela d'augmentations de crédits. Enfin, notre LPM constitue la plus grande augmentation de crédits de l'armée depuis la guerre froide.

Faut-il, monsieur Gabouty, étendre l'IFI aux œuvres d'art, aux bateaux ? Les œuvres d'art en ont été exclues pour des raisons diverses. Quant aux bateaux, on peut choisir l'idéologie fiscale en taxant ces signes extérieurs de richesse, mais reconnaissons qu'un faible nombre d'entre eux battent encore pavillon français.

Au cours de la crise des gilets jaunes, des radars ont été cassés par centaines ; le manque à gagner de 600 millions d'euros correspond à peu près à ce qui manque à l'Afitf. Cela a eu pour conséquences une baisse des recettes et une augmentation du nombre de morts sur les routes. Cependant, vous avez raison de souligner que l'Afitf a un problème budgétaire structurel : elle finance des dépenses qui n'ont rien à voir avec son objet, comme les trains d'équilibre du territoire. Ce sont des centaines de millions d'euros de contrats. On paie du fonctionnement sur un budget prévu pour autre chose. De plus, l'Afitf ne reçoit que le reliquat du produit des amendes routières, dont une part va à l'État et aux collectivités territoriales.

La Cour des comptes, madame Goulet, doit remettre son rapport sur la fraude fiscale début novembre, ce qui laissera le temps à une commission parlementaire de se constituer et de travailler sur le sujet. La fraude sociale n'a pas été oubliée : c'est une lutte très importante pour le Gouvernement.

**M. Vincent Éblé, président.** – Je croyais que vous étiez le ministre des chiffres – vous êtes aussi celui des mots ! J'ai été ravi d'apprendre que la réforme des retraites avait pour but de faire des économies. J'avais cru entendre, au contraire, que c'était une réforme de justice, qui n'avait aucunement vocation à conduire à des économies... Comme quoi, tout est dans tout !

**M. Gérard Darmanin, ministre.** – Je pense à nos enfants : vous n'avez pas dû entendre le Président de la République annoncer qu'il faudrait changer la durée de cotisation – et non l'âge légal. Cela fera des économies, dont nous parlerons à l'occasion du PLFSS.

**M. Vincent Éblé, président.** – Merci de vos explications.

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

*La réunion est close à 18 h 20.*



**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION,  
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET  
D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

**Mercredi 15 mai 2019**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 40.*

**Projet de loi relatif à l'entrée en fonction des représentants au Parlement  
européen élus en France aux élections de 2019 - Examen du rapport et du texte  
de la commission**

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Le projet de loi vise à prendre en considération deux actes de l'Union européenne : d'une part, la récente décision du Conseil européen reportant le Brexit, et ayant pour conséquence que la répartition des sièges restera celle issue d'un précédent acte du Conseil européen de 2013, d'autre part, assurer l'application d'un acte du même Conseil de juin 2018 qui renvoie aux législations nationales le soin de déterminer comment des élus supplémentaires pourront entrer en fonction lorsque le Brexit sera effectivement constaté et que les eurodéputés britanniques quitteront le Parlement européen. Il vise donc à adapter les dispositions de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, qui n'est pas intégrée au code électoral. Le Gouvernement a fait ce choix par sécurité juridique ; il faut évidemment que le projet de loi soit adopté avant les prochaines élections européennes.

Ce projet de loi à article unique précise donc les modalités de l'entrée en fonction différée de cinq députés européens, selon une rédaction modifiée avant-hier à l'Assemblée nationale. Un premier échange entre rapporteurs a permis de fixer les choses : la commission nationale de recensement appliquera la proportionnelle aux listes pour les 74 premiers sièges, les députés concernés étant proclamés élus. Puis elle fera l'opération pour 79 sièges, faisant apparaître cinq personnes supplémentaires, qui seront placées dans un statut analogue à celui des suivants de liste, sauf qu'ils entreront en fonction à compter du Brexit. Nous avons veillé, avec mon collègue rapporteur à l'Assemblée nationale, à ce que cet article soit libellé clairement, car il est vraisemblable que le Brexit intervienne en plusieurs échéances. Celle qui nous intéresse est celle de fin du partage de souveraineté, mentionnée à l'article 50 du traité sur l'Union européenne.

Le Conseil d'État a pu observer qu'il fallait appliquer à ces cinq personnes les règles d'incompatibilité comme elles le sont aujourd'hui aux suivants de liste. La situation d'incompatibilité sera donc constatée le jour de leur entrée en fonction. Si des vacances étaient constatées avant celle-ci, ces personnes joueraient le rôle de remplaçant dans les conditions de droit commun.

Compte tenu du délai, l'Assemblée nationale s'est prononcée à une large majorité en quelques jours. Si nous ne votons pas son texte conforme, nous créerions une petite complication supplémentaire...

**M. Christophe-André Frassa.** – Ce serait drôle !

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Compte tenu de l'urgence, ce texte fait l'objet d'une procédure très accélérée ; si le Conseil constitutionnel est saisi, il est à espérer qu'il puisse lui-même se prononcer avant le 26 mai.

**M. Jean Louis Masson.** – Je ne peux pas être d'accord avec notre rapporteur sur la nécessité de se prononcer en urgence. Si urgence il y a, c'est parce que le Gouvernement n'a pas fait son travail dans les temps. On ne peut pas traîner autant et ensuite venir pleurer misère ! Ce type d'argument n'est pas recevable. Je veux bien qu'il y ait urgence s'il s'agit de traiter les conséquences d'un incendie à Notre-Dame qu'on ne pouvait pas prévoir. Mais concernant ce qui nous occupe aujourd'hui, je soulevais déjà la problématique en décembre dernier ! Mme Loiseau, égale à elle-même, m'avait alors répondu que tout était bétonné. Je veux bien que Mme Loiseau dise n'importe quoi, mais ce n'est pas une raison pour tout accepter !

Le président de notre commission est généralement sourcilieux de la constitutionnalité des textes ou des amendements. Je m'étonne qu'il ne dise rien sur ce texte qui viole pourtant délibérément la Constitution ! L'article 55 de la Constitution prévoit en effet que les traités ont une autorité supérieure à celle des lois. Or selon l'article 14 du traité sur l'Union européenne, la répartition des sièges au Parlement européen doit être « dégressivement proportionnelle » ; cette terminologie est très claire et explicite.

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Vous aviez une position contraire il y a trois mois lorsque vous critiquiez la proportionnelle dégressive...

**M. Jean Louis Masson.** – Mais Mme Loiseau a préféré pratiquer la politique de l'autruche en mettant la tête dans le sable. Nous étions déjà hors des clous avec l'ancienne répartition, la France étant spoliée d'un certain nombre de sièges par rapport à l'Allemagne.

Mais si l'on se fonde sur les chiffres actuels de la population, chiffres utilisés par l'Union européenne elle-même, et donc incontestables, la France a gagné depuis l'établissement de cette règle plus d'habitants que l'Allemagne, ce qui aggrave le problème. L'Allemagne a un eurodéputé pour 854 800 habitants, alors que la France en a un pour 900 800 ! C'est scandaleux !

Tout le monde fait semblant d'ignorer le problème, mais nous sommes en train d'entériner quelque chose qui n'est pas conforme à la Constitution, puisque non conforme au traité de Lisbonne. Le Conseil d'État n'a pas soulevé cette difficulté. Mme Loiseau m'avait répondu, alors qu'il était encore temps de rattraper les choses : si les Anglais ne sont pas partis lors des élections européennes, la répartition des sièges sera revue. Évidemment, rien n'a été revu, et elle le savait très bien ; c'était très clair dans les délibérations du Conseil européen de juin dernier. Elle a donc menti délibérément...

**M. Jean-Yves Leconte.** – Nous sommes tous attachés à cette tradition républicaine, que notre rapporteur a inscrite dans une proposition de loi, selon laquelle on ne change pas les modalités d'une élection lorsque celle-ci est si proche dans le temps. Était-ce prévisible ? Peut-être, mais nous étions en pleine négociation, et prévoir ce genre de cas aurait pu la fausser. Pour faire fonctionner les institutions avec la Grande-Bretagne, le Parlement européen doit bien pouvoir être constitué... Ce n'est pas si simple, même si cela se conçoit facilement : il faudra, une fois que la Grande-Bretagne sera partie, avoir les mêmes élus que nous aurions eu si elle était partie en mars dernier.

Je profiterai demain du débat pour évoquer la question du double droit de vote des ressortissants européens. L'interprétation faite par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour interdire le droit de vote au consulat à tous ceux qui se seraient inscrits sur les listes électorales de leur pays de résidence est plus que limite. J'interrogerai le ministre de l'intérieur sur ce sujet en comptant sur votre soutien, monsieur le rapporteur.

**Mme Muriel Jourda.** – Le texte indique que l'entrée en fonction de ces élus complémentaires aura lieu à la sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne. Mais le rapporteur a évoqué plusieurs dates. Pourriez-vous nous avoir des explications complémentaires ?

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Je suis d'accord avec M. Leconte sur la problématique des électeurs ressortissants européens. Dans ma commune, nous avons dû évoquer concrètement cette question avec les présidents de bureau de vote, car des électeurs qui croient en toute bonne foi avoir le droit de vote ici découvriront, le soir du scrutin, qu'ils ne l'ont plus.

La question de la date du retrait du Royaume-Uni était assez imprécise dans le texte initial. L'article 50 du traité sur l'Union européenne a pour conséquence la suppression radicale de toute relation entre la nation sortante et l'Union européenne. Mais si un accord est signé – et tout porte à croire que ce soit celui issu des négociations de 2018 – cela entraînera des dates différenciées en fonction des conséquences économiques et financières qui en découleront. Mais il n'y aura qu'une seule date en ce qui concerne le partage de souveraineté, et donc la participation du Royaume-Uni aux institutions de l'Union européenne.

Nous nous calons sur cette échéance : le texte de l'Assemblée nationale prend comme référence la « date de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ». Il sera sans doute utile de faire confirmer cette interprétation par le Gouvernement.

Je partage le fait central soulevé par M. Masson. Si l'on avait appliqué la proportionnalité pure, cela aurait conduit plusieurs nations à n'avoir qu'un seul député, leur interdisant donc une représentation pluraliste. La règle de la proportionnalité dégressive, déjà prévue depuis longtemps dans le droit de l'Union européenne, a été confirmée pour le Parlement européen. Cela a entraîné une surreprésentation des petits pays, mais a abouti à une moindre proportionnalité pour les plus grands pays.

Ce système s'appliquait sur la base d'une décision du Conseil européen. À la suite de la réunification allemande, ce sujet a fait l'objet de vives tensions entre l'Allemagne et la France lors de la négociation du traité de Nice. Le Président de la République Jacques Chirac avait annoncé son objectif d'obtenir le maintien de la parité de représentation en nombre de sièges entre les deux pays, alors que l'écart entre les deux populations était de 25 %. Il n'y est pas parvenu.

La représentation retenue marquait une inflexion de la règle de la proportionnalité dégressive. L'Allemagne a obtenu davantage de sièges qu'elle n'aurait dû en avoir. En 2013, une réduction du nombre de sièges a été décidée pour les élections européennes de 2014, mais ce système a perduré. La décision de juin 2018, qui fixe le nouveau nombre de sièges, a permis de compenser partiellement cet écart : l'Allemagne reste à 96 sièges, alors que la France passe de 74 à 79 sièges. Le Conseil constitutionnel a déjà tranché ce point : il prend en compte le fait qu'un texte, même s'il n'institue pas une égalité optimale de représentation, aille dans le sens d'une réduction des différences.

Durant la période provisoire jusqu'au Brexit, la répartition des sièges résultant de l'accord de 2013 sera maintenue : l'Allemagne aura 96 sièges, et la France 74. Le Gouvernement n'a pas fait preuve de paresse : à la suite de la décision actant le report du Brexit le 10 avril dernier, il a déposé le projet de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale le 24 avril. Nous pouvons statuer sur le sujet, mais, monsieur Masson, vous pourrez saisir le Conseil constitutionnel si vous trouvez 59 autres collègues pour vous soutenir. Je n'ai guère de doute sur le sens de sa décision, mais il est exact que la règle de la proportionnalité dégressive en faveur des plus petits pays n'est pas appliquée de façon optimale.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Articles additionnels avant l'article unique*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Je commencerai par présenter le champ normatif du projet de loi. Il me semble que nous pouvons considérer comme recevable tout amendement portant sur le mode de désignation des cinq députés européens supplémentaires et leur statut juridique, ainsi que sur le mode de scrutin et les conditions de dépôt des candidatures pour les élections européennes.

En revanche, les amendements n'entrant pas dans ce champ pourraient être considérés comme des « cavaliers » et être irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution. Il en va ainsi, par exemple, des amendements portant sur le financement de la vie politique, la propagande électorale, et les règles d'inéligibilité.

**M. Philippe Bas, président.** – C'est ainsi que nous allons procéder.

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'amendement COM-1 vise à remplacer, pour les élections européennes, le scrutin proportionnel à la plus forte moyenne par le plus fort reste. L'avis est défavorable. Je rappelle que la règle de la plus forte moyenne est utilisée par la grande majorité des scrutins. Il n'est pas de bonne méthode de changer de mode de scrutin maintenant.

**M. Jean Louis Masson.** – Je ne me fais pas d'illusion sur le sort de cet amendement.

Concernant la répartition des sièges au Parlement européen, je veux faire remarquer qu'après la réunification allemande, le traité de Lisbonne a permis de clarifier les règles du jeu. Les dispositions du traité s'appliquent au Conseil européen, qui ne peut pas décider de les changer.

Je ne peux saisir seul directement le Conseil constitutionnel, mais je ferai en sorte qu'une question préalable de constitutionnalité soit posée sur ce texte – même si je sais d'avance que je perdrai... On le sait, les positionnements de la justice n'ont pas toujours à voir avec la cohérence juridique.

*L'amendement COM-1 n'est pas adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Les amendements COM-2 et COM-3 portent sur les conditions dans lesquelles les établissements bancaires accordent des crédits aux candidats. Ils n'ont aucun lien, même indirect, avec le projet de loi. Ces amendements me semblent irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

**M. François Bonhomme.** – On se souvient de l’engagement du Gouvernement de créer une banque de la démocratie, qui est resté à quai... Les amendements soulèvent une véritable question. Le passage à une circonscription unique a donné lieu à une floraison de listes : elles sont au nombre de 34, soit 2 686 candidats, tous plus anonymes les uns que les autres hormis les têtes de liste. Si on facilitait l’accès au crédit, nous aurions encore davantage de listes ! Une telle masse de candidats anonymes, qui paralyserait le choix des électeurs, constituerait un dévoiement de la démocratie.

**M. Jean Louis Masson.** – Je ne peux accepter cet argument. Pour avoir moins de candidats, il suffit de rétablir le suffrage censitaire... Ce sera l’argent qui permettra de faire la sélection et d’organiser la démocratie !

*Les amendements COM-2 et COM-3 sont déclarés irrecevables au titre de l’article 45 de la Constitution.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Lors de la réforme de la loi électorale de 2018 sur les élections européennes, j’avais émis l’hypothèse que nous pourrions nous retrouver avec 30 ou 40 listes de candidats. Nous y voilà !

Il faudrait instaurer un système de filtrage. Dans la plupart des pays de l’Union européenne, une liste ne peut être présentée que si elle recueille les signatures d’un certain nombre de citoyens. Il est fort probable que 6 à 10 des 34 listes n’imprimeront même pas leurs bulletins de vote ! Il faudra en titrer les conséquences et réfléchir à un test de représentativité minimale. La surabondance de listes est un facteur négatif.

**M. Philippe Bas, président.** – Pour revenir sur le débat précédent, j’informe la commission que nous auditionnerons le 29 mai prochain le médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques.

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Les amendements COM-4 et COM-5 visent à définir les conditions dans lesquelles l’État distribue la propagande électorale. Ils ne présentent aucun lien, même indirect, avec le projet de loi. Ils me semblent donc irrecevables sur le fondement de l’article 45 de la Constitution.

*Les amendements COM-4 et COM-5 sont déclarés irrecevables au titre de l’article 45 de la Constitution.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L’amendement COM-8 tend à réduire les possibilités de régulariser les listes de candidats aux élections européennes. Pour éviter les listes falsifiées, nous avons rendu obligatoire la mention manuscrite de toute déclaration de candidature. Il existe parallèlement un délai de régularisation pour les listes n’ayant pas, au moment du délai limite, toutes ces signatures. Cette facilité vient de jouer pour la 34<sup>e</sup> liste de candidats aux prochaines élections européennes. Je rappelle que cette possibilité de régularisation existe pour toutes les élections, notamment municipales. L’avis est défavorable.

**M. Jean Louis Masson.** – Avec ce système, on en vient à repêcher des listes huit jours après l’expiration du délai limite de dépôt ! On peut comprendre qu’une possibilité de régularisation existe pour éviter qu’une même personne soit candidate sur deux listes différentes ; en revanche, le délai de régularisation ne devrait pas être appliqué en cas de candidatures douteuses.

Il est ainsi possible d'indiquer le nom d'une personne sur une liste, avant de le changer par celui d'une autre personne durant le délai de régularisation... Mais alors, fixer un délai limite n'a plus de sens ! Il suffit d'inscrire n'importe quel nom pour gagner huit jours.

Je propose de limiter cette possibilité de régularisation aux irrégularités légères.

*L'amendement COM-8 n'est pas adopté.*

#### *Article unique*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'avis est défavorable sur l'amendement COM-6 qui supprimerait l'article unique du projet de loi.

*L'amendement COM-6 n'est pas adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'amendement COM-7 vise à élire les cinq députés européens supplémentaires suivant la méthode du plus fort reste. L'avis est défavorable, la méthode de la plus forte moyenne étant utilisée pour les élections européennes.

*L'amendement COM-7 n'est pas adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'avis est également défavorable sur l'amendement COM-10, qui supprimerait la précision relative au mode de répartition des cinq sièges supplémentaires.

*L'amendement COM-10 n'est pas adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'amendement COM-9 réduirait les possibilités de régularisation des listes de candidats. Comme précédemment, avis défavorable.

*L'amendement COM-9 n'est pas adopté.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – On ne peut pas remettre en cause une décision résultant d'un accord des chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne. L'avis est défavorable sur l'amendement COM-11, de même qu'aux amendements *COM-12* et *COM-13*.

*Les amendements COM-11, COM-12 et COM-13 ne sont pas adoptés.*

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

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'amendement COM-17 concerne les affiches électorales. Avec 34 listes, certaines communes manquent de panneaux.

Je suis admiratif devant la débrouillardise des maires, car tous ont trouvé une solution. Mais rédiger un article de loi sur un tel sujet... Si l'on diagnostique une déviance du système, menant à un nombre de listes excessif, il vaut mieux traiter le problème à la racine.

L'amendement, quoi qu'il en soit, est irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution, car il concerne un sujet, la propagande, sans lien avec le projet de loi.

**M. Jean Louis Masson.** – L'avis du rapporteur est cohérent avec sa position sur d'autres amendements. Je ne proteste pas contre le principe. Mais comment affirmer que tout

va bien en matière d'affichage électoral ? C'est excessif. Dans les grandes villes, en région parisienne, on a sans doute trouvé des solutions ; mais dans ma commune, il y a sept panneaux, pas un de plus !

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Mon propos était laudateur envers les maires. L'usage de l'affichage montre l'enracinement du suffrage universel – les affiches les plus alléchantes sont souvent réalisées par des concepteurs graphistes grassement rémunérés...

Mon département compte au moins une centaine de très petites communes, je sais comment les choses s'y passent. Localement, on trouve des solutions, des ajustements, et cela fonctionne, même à 34 listes. Ce n'est pas le moment d'inventer un nouveau système !

Le débat sur la numérisation de la propagande reviendra, c'est sûr. Quoi qu'il en soit, l'impact d'une affiche, si réussie soit-elle, n'a rien à voir avec celui d'une vague de messages postés sur les réseaux sociaux. On peut modifier le format des affiches, pour partager les panneaux, ou trouver d'autres solutions. Mais le législateur n'a pas à intervenir pour demander aux préfets de trouver des panneaux supplémentaires à déployer dans les vingt jours qui viennent.

*L'amendement COM-17 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.*

**Mme Brigitte Lherbier.** – Pourquoi imprimer de si grandes affiches, pourquoi ne pas retenir des formats plus petits ?

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Le format, lui, est inscrit dans le code électoral !

**Mme Brigitte Lherbier.** – Quant à la propagande télévisée, il y a un point que je ne comprends pas : le temps de parole d'un candidat dépend en théorie du nombre de parlementaires qui le soutiennent, or certains partis comptent moins d'élus dans les deux assemblées et ont un temps de parole supérieur à celui des autres... Comment le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) s'y prend-il ? Pourquoi ne comptabilise-t-il pas le temps de parole du Président de la République, qui soutient activement une liste ?

**M. Philippe Bas, président.** – Ces questions, connexes à notre sujet, sont extérieures au texte, ce qui n'empêchera pas notre rapporteur de répondre...

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Nous avons légiféré sur ce point à l'occasion de la modification du mode de scrutin pour les élections européennes, puisque le mode de répartition des temps de parole tel qu'appliqué lors de la campagne législative de 2017 avait été déclaré non conforme à nos principes fondamentaux par le Conseil constitutionnel.

Nous avons alors adopté un nouveau mode de répartition, et donné au CSA une marge d'appréciation, à côté du critère objectif du nombre de parlementaires. Le but était d'ouvrir le débat à des mouvements politiques nouveaux. Le CSA a publié il y a une dizaine de jours tous les éléments sur les règles de répartition qu'il applique.

*Le projet de loi est adopté sans modification.*

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Articles additionnels avant l'article unique</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. MASSON	1	Introduction d'un scrutin à la plus forte moyenne pour les élections européennes	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	2	Conditions d'octroi des crédits bancaires	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
M. MASSON	3	Conditions d'octroi des crédits bancaires	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
M. MASSON	4	Service public national de l'envoi des documents de propagande	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
M. MASSON	5	Conditions de distribution de la propagande électorale	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
M. MASSON	8	Suppression de la possibilité de régulariser une liste de candidats	<b>Rejeté</b>
<b>Article unique</b>			
<b>Mode de désignation et statut des cinq députés européens supplémentaires</b>			
M. MASSON	6	Suppression de l'article unique	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	7	Application de la règle du plus fort reste pour l'élection des députés européens supplémentaires	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	10	Suppression de la précision relative au mode de répartition des cinq sièges supplémentaires de député européen	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	9	Suppression d'une possibilité de régulariser les listes de candidats	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	11	Suppression de la précision concernant le rôle de commission de recensement des votes	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	12	Suppression d'une précision relative au statut juridique des députés européens supplémentaires	<b>Rejeté</b>
M. MASSON	13	Suppression d'une précision concernant le statut des députés européens supplémentaires	<b>Rejeté</b>
<b>Article additionnel après l'article unique</b>			
M. ROUX	17	Rôle du préfet dans la répartition des panneaux d'affichage	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion, suspendue à 10 h 25, est reprise à 10 h 30.*

**Mission d'information relative à la sécurité des sapeurs-pompiers - Audition de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

*La réunion est close à 12 h 30.*

**Jeudi 16 mai 2019**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 12 h 05.*

**Projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen - Examen des amendements au texte de la commission**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous sommes réunis pour examiner la motion de renvoi en commission du projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen et les amendements déposés par M. Masson.

Quel est d'abord l'avis du rapporteur sur la motion ?

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Je suis opposé à cette motion de renvoi en commission. Nous avons examiné ce projet de loi en profondeur, sans besoin de recommencer nos travaux.

*La commission émet un avis défavorable à la motion n° 17.*

*Articles additionnels avant l'article unique*

**M. Philippe Bas, président.** – Quel est l'avis du rapporteur sur l'ensemble des amendements ?

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Je suis défavorable à ces amendements, qui ont déjà été examinés par la commission et qui sont contraires à notre position.

J'ajoute que les amendements n<sup>os</sup> 2, 3, 4, 5 et 14 ne présentent aucun lien même indirect, avec le texte. Ils sont donc irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

**M. Jean Louis Masson.** – Je n'en attendais pas plus de la commission !

*Les amendements n<sup>os</sup> 2, 3, 4, 5 et 14 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 15, 1 et 8.*

**Article unique**

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 6, 7, 10, 11, 12, 13 et 9.*

*La commission donne les avis suivants :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Motion tendant au renvoi en commission</b>		
M. MASSON	17	<b>Défavorable</b>
<b>Articles additionnels avant l'article unique</b>		
M. MASSON	2	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
M. MASSON	3	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
M. MASSON	4	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
M. MASSON	5	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
M. MASSON	14	<b>Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution</b>
M. MASSON	15	<b>Défavorable</b>
M. MASSON	1	<b>Défavorable</b>
M. MASSON	8	<b>Défavorable</b>
<b>Article unique</b>		
M. MASSON	6	<b>Défavorable</b>
M. MASSON	7	<b>Défavorable</b>
M. MASSON	10	<b>Défavorable</b>
M. MASSON	11	<b>Défavorable</b>
M. MASSON	12	<b>Défavorable</b>
M. MASSON	13	<b>Défavorable</b>
M. MASSON	9	<b>Défavorable</b>

*La réunion est close à 12 h 10.*

**COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES****Mardi 7 mai 2019****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 9 h 30***Commission mixte paritaire sur le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française et commission mixte paritaire sur le projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de loi organique n° 259 (A.N., XV<sup>e</sup> leg.) portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française et une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi n° 260 (A.N., XV<sup>e</sup> leg.) portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française se sont réunies à l'Assemblée nationale le mardi 7 mai 2019.*

*Les commissions mixtes paritaires ont tout d'abord procédé à la désignation de leurs bureaux, identiques et ainsi constitués : Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente ; M. Philippe Bas, sénateur, vice-président ; M. Guillaume Vuilletet, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale et M. Michel Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat.*

*Les commissions mixtes paritaires ont procédé ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente.** – Je vais d'abord donner la parole aux deux rapporteurs sur l'ensemble des deux textes.

**M. Mathieu Darnaud, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Je me félicite que nous soyons réunis aujourd'hui pour examiner les quelques dispositions restant en discussion des projets de loi organique et ordinaire relatifs à la Polynésie française. Ces deux textes, comme vous le savez, visent pour l'essentiel à moderniser le statut de la Polynésie française pour faciliter l'exercice de ses compétences par le pays, ainsi que sa coopération avec l'État et les communes de Polynésie.

Alors que les précédentes révisions du statut, en 2007 et 2011, avaient plutôt pour objet de resserrer la réglementation pour mettre fin aux dérives observées dans le passé, la réforme actuelle est un témoignage de confiance vis-à-vis des responsables polynésiens, qui ont su renouer avec la stabilité institutionnelle, assainir la situation budgétaire du pays et, surtout, remettre son économie en marche.

Le projet de loi organique a également pour objet de corriger une malfaçon de la réforme de 2011 qui concerne les modalités de remplacement des représentants à l'assemblée de la Polynésie française. Il est urgent de mettre fin à une incertitude juridique qui peut mettre en péril la stabilité institutionnelle du pays.

Enfin, le projet de loi organique reconnaît solennellement la contribution, ou plutôt la mise à contribution de la Polynésie française pour la construction de la capacité de dissuasion nucléaire et la défense de la Nation. Il inscrit en tête du statut de la Polynésie les principes de l'indemnisation des victimes des essais nucléaires, de l'entretien et de la surveillance par l'État des sites d'expérimentation, et de l'accompagnement de la reconversion économique et structurelle du pays à la suite de la fin des essais.

Le travail parlementaire a permis d'enrichir très substantiellement les deux textes. J'en veux pour preuve plusieurs points importants comme la réforme du régime contentieux des lois du pays qui permettra d'accélérer la mise en œuvre des politiques locales, la faculté donnée aux autorités polynésiennes de saisir le Conseil d'État de questions de droit portant sur la délimitation de leurs compétences et sur le domaine des lois du pays, ou encore l'assouplissement du régime des sociétés publiques locales créées par la Polynésie française ainsi que des incompatibilités frappant les membres d'autorités administratives indépendantes locales. Il y a aussi la transformation de la dotation globale d'autonomie en prélèvement sur recettes afin de sanctuariser cette ressource versée à la Polynésie française depuis la fin des essais nucléaires et destinée à accompagner sa reconversion. Je veux enfin citer les dispositions visant à encourager la coopération entre les collectivités polynésiennes ou encore les importantes adaptations, inspirées de la proposition de loi du député Serge Letchimy, qui faciliteront la sortie de l'indivision foncière en Polynésie française. Ce dernier point nous tient particulièrement à cœur puisque le Sénat a consacré un rapport récent à ce sujet.

L'Assemblée nationale a grandement amélioré les deux textes, tant sur le plan rédactionnel que sur le fond. Elle a précisé la portée de plusieurs dispositions, et les a complétées en supprimant notamment l'extension malvenue en Polynésie française de la dépénalisation du stationnement payant.

Je veux remercier très sincèrement mon collègue rapporteur, M. Guillaume Vuilletet, ainsi que l'ensemble de nos collègues députés, de l'esprit de coopération qui a présidé à nos travaux. La navette parlementaire a ici montré une nouvelle fois toute son utilité.

Je sais que certains collègues polynésiens auraient souhaité que nous allions encore plus loin. Mais je veux que chacun mesure les avancées que comprennent ces deux projets de loi, dans leur rédaction issue des travaux de nos deux assemblées. Demain, grâce à ces textes, les institutions de la Polynésie française seront plus solides, leur fonctionnement plus fluide, les problèmes fonciers rencontrés par un grand nombre de nos concitoyens polynésiens pourront trouver une solution, et la République aura solennellement reconnu sa « dette nucléaire » à l'égard de la Polynésie française. Ne boudons pas notre plaisir.

**M. Guillaume Vuilletet, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – L'Assemblée nationale était la seconde assemblée saisie sur ces textes. Elle a bénéficié de tout le travail accompli auparavant : travail de fond par les élus polynésiens de la majorité et des oppositions, travail de compromis par le Gouvernement et notamment par les ministres des outre-mer et de la justice, travail de synthèse enfin par les sénateurs.

Nous avons abordé avec beaucoup de respect les équilibres définis en amont et nous ne les avons modifiés qu'à la marge, notamment sur des points techniques. C'est une des raisons qui font que nos commissions mixtes paritaires devraient être fructueuses : les deux assemblées se situent déjà dans une très grande proximité.

Pour ce qui concerne le projet de loi organique, en séance publique, sur la rédaction très symbolique de l'article 1er, les débats ont fait émerger la volonté générale de parler de « mise à contribution » et non seulement de « contribution » de la Polynésie française. Ce changement, auquel le Gouvernement et la Commission se sont ralliés, a été adopté à l'unanimité, ce qui est exceptionnel à l'Assemblée nationale. J'invite les sénateurs à se mêler à ce consensus.

En ce qui concerne le projet de loi ordinaire, nous avons encore onze articles en discussion. Pour autant, les députés ont très peu amendé sur le fond : la plupart de nos divergences sont formelles, voire rédactionnelles. Tout au plus avons-nous supprimé les demandes de rapport, comme nos commissions s'y attachent toujours. Nous avons aussi adopté un article final qui règle une difficulté juridique en matière de redevance de stationnement. Les dispositions relatives au foncier, qui importent beaucoup aux Polynésiens et qui ont été travaillées en amont avec la Chancellerie, sont notamment restées pratiquement inchangées.

Voici l'esprit dans lequel l'Assemblée nationale a travaillé : un esprit de responsabilité, un esprit de concorde entre tous les groupes parlementaires pour aboutir au meilleur texte possible, pour parvenir à répondre au mieux aux besoins et aux attentes des Français de Polynésie. Nous avons pris de la fierté à œuvrer en faveur de la différenciation des territoires et de la prise en compte des particularités locales, comme nous nous en fixons l'objectif dans la prochaine révision constitutionnelle. Il nous revient désormais de parachever ce travail.

*Les commissions mixtes paritaires ont ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.*

#### EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

**Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente.** – Je vous propose d'entamer nos travaux comme l'ont fait nos deux assemblées, c'est-à-dire avec le projet de loi organique.

L'Assemblée nationale a approuvé la quasi-totalité des choix opérés par le Sénat, de sorte qu'un seul article demeure en discussion.

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

**Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente.** – Je mets aux voix l'article 1er dans la rédaction issue des travaux de notre commission mixte paritaire.

*L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française, seule disposition restant en discussion, est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

**Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente.** – Nous en venons au projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française.

La commission mixte paritaire est saisie de onze articles encore en discussion.

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

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.*

**Article 2**

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.*

**Article 3**

*L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.*

**Article 4**

*L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 7**

*L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.*

**Article 10**

*L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.*

**Article 13**

*L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.*

**Article 14**

*La commission mixte paritaire supprime l'article 14.*

**Article 15**

*L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.*

**Article 16**

*La commission mixte paritaire supprime l'article 16.*

**Article 17**

*L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente.** – Y a-t-il des demandes de prise de parole ?

**Mme Lana Tetuanui, sénatrice.** – Je voudrais déplorer, même si les textes comprennent des avancées importantes, la suppression par l'Assemblée nationale de deux articles auxquels j'étais très attachée, notamment celui sur la lisibilité du droit.

Les lois sont votées à Paris, à 20 000 kilomètres de la Polynésie française, et elles ont souvent déjà changé avant d'être appliquées dans nos nombreuses îles ! Je regrette par exemple le tout dernier décret, pris en application de la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, qui a imposé la délivrance gratuite des actes d'état civil, ce qui constitue un manque à gagner important pour les mairies. Les élus polynésiens nous en ont fait le reproche : que faisiez-vous à Paris pendant le vote de cette loi ? Mais je place ma confiance dans le président de notre commission des Lois, M. Philippe Bas, pour continuer à porter ce sujet de la lisibilité du droit.

J'ai parlé récemment avec le président de la Polynésie française : notre vote est attendu avec impatience. Je vous remercie tous pour l'adoption de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique. Mais notre combat n'est pas fini : il faut maintenant faire en sorte que la Polynésie décolle vraiment économiquement.

**Mme Maina Sage, députée.** – Mes chers collègues, je souhaite également vous remercier et m'associer aux propos de ma collègue sénatrice Lana Tetuanui. Ce texte, qui a fait l'objet de quatre ans de travaux entre le gouvernement de la Polynésie française et l'État, a trouvé un accueil très positif au Sénat qui l'a adopté à l'unanimité. J'en remercie le rapporteur, M. Mathieu Darnaud.

À l'Assemblée nationale, nous avons également recherché les conditions d'un accord de l'ensemble des groupes, au moins sur l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique. Ce dernier est, en effet, très important pour la Polynésie française. Si 99 % des demandes de la Polynésie française ont été acceptées lors de l'examen par le Sénat, l'écoute dont a fait preuve le rapporteur de l'Assemblée nationale, M. Guillaume Vuilletet que je remercie, nous permet d'aboutir à un accord unanime aujourd'hui.

**M. Philippe Gosselin, député.** – Une fois n'est pas coutume, je salue la sagesse du Gouvernement qui a permis, en séance publique, de modifier à la marge la référence à la contribution de la Polynésie française à la défense nationale. Grâce à cela, nous nous retrouvons aujourd'hui pour entériner une évolution législative très importante pour les Polynésiens qui résulte d'un échange fructueux entre la majorité et l'opposition, mais aussi entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Ce résultat est fidèle à l'esprit des accords de l'Élysée.

**Mme Catherine Kamowski, députée.** – Je partage la satisfaction générale d'être parvenu à un moment d'unité nationale par un vote unanime sur l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique. Cela confirme la place du territoire polynésien dans la République et ce que nous lui devons malgré les milliers de kilomètres qui nous séparent. La Polynésie française avait besoin que la loi puisse s'appliquer sur son territoire en tenant compte de ses spécificités, dans un esprit de différenciation équitable.

*La commission mixte paritaire adopte le texte du projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française issu de ses délibérations.*

*La réunion est close à 9 h 55.*

**Mercredi 15 mai 2019**

- Présidence de Brigitte Bourguignon, députée, présidente -

*La réunion est ouverte à 18 h 15.*

**Commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative au droit de résiliation sans frais de contrats de complémentaire santé (sera publié ultérieurement)**

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

*La réunion est close à 18h40.*

**MISSION D'INFORMATION « GRATUITÉ DES TRANSPORTS  
COLLECTIFS : FAUSSE BONNE IDÉE OU RÉVOLUTION  
ÉCOLOGIQUE ET SOCIALE DES MOBILITÉS ? »**

**Mardi 7 mai 2019**

- Présidence de Mme Michèle Vullien, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 5.*

**Philosophie de la gratuité des transports publics – Audition de  
MM. Jean-Louis Sagot-Duvaouroux, Maxime Huré et Frédéric Héran**

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Notre mission d'information sur la gratuité des transports collectifs est réunie aujourd'hui pour poser le débat. En effet, pour établir si la gratuité est une fausse bonne idée ou une révolution écologique et sociale, encore faut-il s'entendre au préalable sur le contenu de la notion de gratuité et comprendre en quoi celle-ci présenterait des avantages propres, en particulier dans le domaine des transports collectifs.

Je suis heureuse de souhaiter la bienvenue à M. Jean-Louis Sagot-Duvaouroux, philosophe et dramaturge, M. Maxime Huré, maître de conférences en science politique à l'université de Perpignan et M. Frédéric Héran, économiste urbaniste, maître de conférences à l'université de Lille.

Sans prétendre que la gratuité n'est pas de ce monde – écouter le chant des oiseaux ou le cri des enfants ou regarder passer les nuages est gratuit – il est clair que les services publics ont un coût. Ainsi, on a coutume de dire que la santé n'a pas de prix mais qu'elle a un coût. De nombreux services sont assurés par l'État ou les collectivités territoriales sans autre contribution des citoyens que les impôts. D'autres sont au moins partiellement pris en charge par les usagers, notamment les transports, sauf dans les villes ou agglomérations qui pratiquent la gratuité totale.

Nous avons fait le choix de privilégier l'étude des « expérimentations », pour reprendre le terme employé par M. Huré lors d'une conférence en 2018, c'est-à-dire les collectivités où la gratuité concerne tout le monde, tout le temps et sur tout le réseau. Ceci réduit déjà le champ des possibles ; certaines villes, fréquemment citées en exemple, ne pratiquent pas la gratuité totale. Ainsi à Tallin, il a été décidé, au début, que seuls les habitants ne paieraient pas les transports ; la billettique n'a pas été supprimée pour les non-résidents. Ensuite, la situation peut évoluer.

En tout état de cause, il faut bien que quelqu'un paie ; nous attendons de vous que vous nous expliquiez en quoi supprimer la contribution des usagers serait bénéfique en soi. J'ai lu que la mise en œuvre de la gratuité dans l'agglomération d'Aubagne avait pu être réalisée « sans aucune augmentation d'impôts pour les habitants ». C'est, me semble-t-il, passer un peu vite sur l'accroissement du versement transport, devenu versement mobilité, payé par les entreprises, et qui reste une forme d'impôt.

**M. Jean-Louis Sagot-Duvaouroux, philosophe de la gratuité.** – Commençons par réfléchir à la notion de gratuité et à son importance dans notre existence. Ces dernières décennies, le marché a pris une immense importance dans nos imaginaires et nos

fonctionnements et nous conduit parfois à penser que la gratuité n'existe pas. Or, au contraire, elle est axiale au niveau individuel comme social. Quelque chose dont on dit qu'il n'a pas de prix n'est pas évaluable quantitativement et monétairement, mais est le plus important. Si je suis puériculteur, je réalise des gestes éducatifs à la crèche moyennant salaire, qui correspond à un prix sur le marché du travail. Le soir, lorsque je m'occupe de mon enfant, c'est sans prix. Ce ne serait pas une bonne nouvelle que mon enfant me dise qu'il me remboursera plus tard. On sait bien que les gestes des parents sont bien plus structurants dans la construction d'un enfant que les gestes des puériculteurs. C'est aussi vrai dans la construction de nos sociétés.

Nous savons, nous humains, que nous ne pouvons pas vivre sans espace public commun. Pour constituer la société, nous avons tous besoin d'un espace public. Celui-ci, qui a un coût, est d'accès gratuit. Le mot « gratuité » en français est enveloppé d'une aura religieuse, c'est la « grâce ». En anglais, c'est « free », c'est-à-dire « libre d'accès ». On y accède par une voie non marchande. La voirie, dont le coût est très important, est libre d'accès car on a pensé que c'était absolument indispensable à l'existence d'une société.

Lors du rétablissement de la République à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, on a instauré l'école gratuite. Chacun savait que son coût serait supporté par l'impôt. Pourtant, cette idée a été portée comme fondatrice de la République, à une époque de fort affrontement pour ou contre cette dernière. Pour l'éducation de nos enfants, nous sortons du rapport marchand. Lors du rétablissement de la République après la Seconde Guerre mondiale, on a créé la sécurité sociale et le remboursement des soins. À chaque fois, le montant des budgets est absolument énorme. Le principe « à chacun selon son compte en banque » est devenu « à chacun selon ses besoins de santé, de chacun selon ses capacités de cotisation ». Au Mali, il n'y a pas de sécurité sociale. À quelqu'un qui attend devant la pharmacie en disant qu'il a besoin de pénicilline, on répond qu'on ne peut pas l'aider parce qu'on doit s'occuper de ses parents. En France, ce n'est pas parce qu'on n'a rien sur son compte en banque qu'on n'est pas soigné. Nous sommes parvenus à un niveau éthique extrêmement élevé en glissant d'une acquisition de type marchand à une acquisition de type gratuit. C'est un élément très important de la fierté d'être Français auquel chacun est attaché. Personne ne pourrait se faire élire en promettant de supprimer la sécurité sociale ou l'école gratuite. C'est devenu naturel à nos esprits.

La gratuité n'est pas une baguette magique. Elle convient à certaines situations mais pas à d'autres. Elle ne règle pas tous les problèmes sociaux.

La *National Gallery* à Londres est d'accès gratuit. C'est formidable. L'entrée au Louvre coûte 15 euros : de façon irrépissable, vous essayez d'en avoir pour votre argent et vous épuisez dans ce gigantesque vaisseau, ce qui n'est pas la meilleure façon de rendre votre esprit disponible à la contemplation d'une œuvre d'art. À Londres, vous pouvez entrer à la *National Gallery*, rester quarante minutes et ressortir, puis revenir deux jours plus tard pour vingt minutes si vous voulez admirer un tableau en particulier. Le financement public, par l'impôt, convient très bien dans ce cas.

Directeur d'un théâtre en Essonne, je me suis posé la question de la gratuité ; je ne l'ai pas choisie et ce, en raison de la nature du bien proposé. Au théâtre, les spectateurs constituent une communauté réunie par des émotions pendant une ou deux heures. Un spectateur qui peut ressortir à tout instant, pour lequel rien ne marque l'adhésion à la communauté, va perturber le spectacle. J'ai donc institué une tarification de deux, cinq et dix euros au choix du spectateur. Celui-ci peut toujours venir au théâtre, n'est pas obligé de montrer sa carte de chômeur ou autre pour bénéficier d'un tarif réduit. La situation ressemble à la gratuité mais elle est légèrement différente. Certains biens sont très adaptés au système

marchand, comme les casseroles ou les vêtements. D'autres le sont moins, et il convient d'en tenir compte.

La gratuité des transports publics est le résultat d'un choix. Pourquoi les transports plutôt que la cantine ? L'argent public n'est pas infini. C'est un choix politique que de décider de la place donnée à tel ou tel service public, et de son caractère gratuit ou non.

**M. Maxime Huré, maître de conférences en science politique à l'université de Perpignan.** – Merci de votre invitation grâce à laquelle je peux présenter une partie des recherches que je mène avec d'autres économistes.

Il convient de dépassionner le débat. Vous avez évoqué la gratuité totale des réseaux de transports collectifs, qui concernera bientôt 37 villes en France et une centaine dans le monde, dont une quarantaine aux États-Unis, pays plutôt libéral. Il existe en France de nombreuses gratuités partielles. Quasiment tous les réseaux de transports publics français offrent au moins une gratuité, qu'elle soit par public : pour les jeunes, les seniors, les personnes en difficulté sociale ; par ligne : vers la plage à Perpignan, les bus de nuit à Clermont-Ferrand ; pour des événements : la Fête des Lumières à Lyon. Différentes formes de gratuité sont possibles selon les réseaux et les territoires.

Cette mesure n'a pas de couleur partisane, même si le parti communiste en fait une revendication nationale. À l'échelle locale, elle est soutenue par des maires de différents courants, comme, historiquement, la droite à Compiègne, Châteauroux et Aubagne, le Front de gauche, historiquement, à Aubagne, le centre-gauche à Dunkerque ou le centre-droit à Niort. Il faut aussi faire un pas de côté. Les élus qui mettent en place ce dispositif le font pour beaucoup de raisons différentes, parfois sociales, pour que certains habitants retrouvent une mobilité ou une activité ; parfois économiques, pour rendre le centre-ville plus attractif ou redistribuer du pouvoir d'achat ; parfois environnementales, pour lutter contre la pollution de l'air et inciter les automobilistes à se tourner vers les transports collectifs. Cette question doit être évaluée comme une politique globale avec des attendus sociaux, économiques et environnementaux.

En tant que chercheur, ce qui m'importe, c'est de faire preuve de prudence et d'humilité. Lorsque j'ai commencé à travailler sur ce sujet, en 2012, j'ai réalisé que très peu de recherches scientifiques lui avaient été consacrées jusqu'ici en France. Nous avons eu la chance d'être sollicités par l'agence d'urbanisme de Dunkerque pour analyser la mise en place de la gratuité le week-end, puis tous les jours. Mais les conclusions que l'on peut tirer d'un cas précis sont difficilement généralisables. Il faut développer une approche très territoriale et évaluer les dispositifs d'un point de vue local. Certains éléments de bilan ne peuvent être compris qu'à l'échelle d'un territoire.

**M. Frédéric Héran, économiste urbaniste, maître de conférences à l'université de Lille.** – La gratuité des transports publics est un outil qui doit être au service d'une politique. Laquelle ? La problématique est celle des déplacements urbains. Quel est le bon cocktail de transports à déterminer pour inciter les gens à se déplacer de la façon la plus agréable et efficace possible avec un faible impact environnemental et un coût maîtrisé pour les finances publiques ? Pour résoudre cette équation, il faut d'abord se demander quel mode de déplacement privilégier. La réponse paraît évidente : le moins cher, le moins producteur de nuisances, le plus inclusif et le plus démocratique, c'est la marche. L'idéal serait donc de tout faire à pied. Quel autre mode de déplacement privilégier ? Le vélo, qui est un exosquelette rendant le piéton trois à quatre fois plus efficace. Aujourd'hui, il existe des vélos à assistance

électrique (VAE), qui doublent ou triplent la capacité du cycliste : avec un VAE, on peut parcourir huit à dix kilomètres. Ensuite, ce sont les transports publics. Enfin, il y a la voiture partagée puis la voiture individuelle. Avec cette hiérarchisation en tête, tout le débat sur la gratuité des transports publics change. Certes, il n'y a pas que de petits déplacements et tout le monde ne peut pas faire de vélo même s'il existe des tricycles pour les personnes âgées, très courants aux Pays-Bas ou en Allemagne.

Quel est l'impact de la gratuité des transports publics ? Il est très faible sur les automobilistes. Le report modal de la voiture vers les transports publics n'est que de 1 à 2 %. En revanche, il est de 2 à 4 % des piétons et de 5 à 7 % des cyclistes. On en est estomaqué : les deux modes les plus inclusifs, les moins coûteux pour la collectivité comme pour les particuliers, les plus respectueux de l'environnement, les plus actifs, voient leur part réduite par la gratuité des transports publics. C'est un effet pervers, dramatique pour certains publics. Ainsi, les adolescents ont besoin de bouger ; or, en France, c'est de moins en moins le cas. La distance qu'ils étaient capables de parcourir il y a trente ans en courant trois minutes se fait aujourd'hui en quatre minutes. Nous préparons une société de personnes insuffisamment mobiles. Aussi, inciter des adolescents, qui constituent la moitié du public des transports en commun, à ne pas bouger, à un prix faramineux pour la collectivité, pose un vrai problème.

Si l'objectif consiste à réduire le trafic automobile – ce qui est toujours mis en avant pour défendre la gratuité des transports publics et qui est indispensable pour l'environnement – il existe des mesures plus efficaces. Les municipalités qui se lancent dans la gratuité, quelle que soit leur couleur politique, n'ont pas envie de viser directement la baisse du trafic automobile. Aucun élu ne souhaite froisser les automobilistes qui constituent la majeure partie de son électorat. Or les moyens détournés de réduction du trafic automobile sont par définition peu efficaces. Pour réduire ce trafic, il faut baisser les vitesses en généralisant les zones limitées à 30 kilomètres/heure, compliquer le stationnement et plus globalement dissuader les gens de prendre leur voiture et les inciter à essayer d'autres modes de déplacement. Les politiques de modération de la circulation automobile sont moins chères et plus efficaces que la gratuité des transports en commun. Les Pays-Bas les appliquent depuis les années 1970 avec de bons résultats. Elles fonctionnent bien dans nombre de pays, y compris en France.

Si l'on veut à tout prix aborder les aspects sociaux de cette politique de gratuité, là encore, il y a mieux à faire. La gratuité incite fortement à prendre les transports en commun et non à se déplacer autrement. On pourrait créer un complément de revenus que chacun utiliserait dans la mobilité comme il le souhaite, pour que les usagers explorent divers moyens tels que le vélo ou le covoiturage, par exemple.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Merci. Vous avez largement répondu à nos questions.

J'ai souhaité que nous abordions la gratuité dans son sens philosophique avant de nous pencher sur les questions pratiques.

Monsieur Sagot-Duvaurox, pouvez-vous préciser comment la gratuité humanise le lien social ? On entend aussi que la gratuité peut entraîner des incivilités en raison d'un manque de respect vis-à-vis de ce qui est gratuit.

**M. Jean-Louis Sagot-Duvaurox.** – La gratuité supprime la billetterie, la fraude et le contrôle. Dans les transports parisiens, si vous entrez dans le bus sans payer, des mauvais

regards sont échangés entre vous et le chauffeur ainsi qu'avec les autres passagers qui se disent qu'ils paient pour vous. Tout cela diminue avec la gratuité. La baisse de la tension liée à la fin du contrôle s'est traduite par une baisse importante des dégradations et des incivilités. Je pense que l'émancipation humaine passe par la création de conditions qui nous permettent de nous conduire comme de grandes personnes. Instinctivement, on se dit que ceux qui ne paient pas dévalorisent le service. À Dunkerque, Châteauroux et Aubagne, c'est le contraire qui s'est passé.

**M. Maxime Huré.** – Ce qui rend la gratuité spécifique, c'est l'universalité qu'elle confère au service public. Les usagers ne sont plus segmentés. La mesure s'appuie sur une valeur de simplicité d'accès.

Les élus qui mettent en place cette mesure soulignent que l'on fait peser des contraintes sur les automobilistes depuis vingt ou trente ans, avec des effets parfois limités. Aujourd'hui, les mouvements sociaux dénoncent ces contraintes. L'idée de la gratuité est d'inciter plutôt que de contraindre. Les élus disent : « On verra ce que cela donne. » Dans certains cas, la mesure est efficace, dans d'autres moins.

Les incivilités ont diminué à Châteauroux, Aubagne et Dunkerque. Je ne dispose pas de chiffres sur les autres réseaux. On ne sait pas si cette baisse est liée à la gratuité ou à d'autres dispositifs. L'une de nos hypothèses est que le nombre de dégradations a diminué car il y a plus de monde dans les transports et donc un meilleur contrôle social. Le passage à l'acte est bien plus aisé pour celui qui est tout seul au fond d'un bus que pour celui qui est entouré de passagers qui le regardent.

**M. Frédéric Héran.** – Il faut être un peu réaliste, il n'y a pas d'incitation sans contrainte. On ne peut pas opposer les deux. Simplement, aucun élu n'a envie de le dire. Tout le monde préfère les incitations. Si vous voulez une politique efficace, il faudra une contrainte, ou en tout cas un cadrage, que vous le vouliez ou non.

Pour ce qui est de la sécurité routière, si on laissait chacun aller à la vitesse qu'il veut, le nombre d'accidents exploserait. On a constaté que la simple destruction de radars avait entraîné une hausse non négligeable des accidents. Au contraire, avec l'installation de radars, la réduction de la vitesse de 5 % a réduit le nombre de morts de 20 %, comme prévu.

Si l'on veut réduire le trafic automobile, on peut demander aux gens d'être bienveillants, on peut les accompagner, mais il faut aussi interdire le stationnement à tel ou tel endroit. Le succès de l'introduction de contraintes repose sur le bon rythme. Peu à peu, on ressert le cadre et on incite les gens à mieux respecter les règles du vivre ensemble.

La gratuité apaise les relations sociales. C'est un fait. En revanche, elle entraîne des mésusages, c'est-à-dire des usages non prévus ou non souhaitables. Le maire de Dunkerque a raconté que les jeunes se réunissaient maintenant dans les bus, devenus des bistros sur roues. Ce n'est pas le but d'un bus et cela coûte très cher. On peut créer des lieux de rencontre beaucoup moins chers.

Dans un premier temps, le service gratuit rencontre un succès évident. La demande devient infinie. Pourquoi se priver puisque ça ne coûte rien ? Les transports publics se retrouvent saturés à l'heure de pointe et certains se plaignent, ce qui oblige à renforcer l'offre. On ne peut pas le faire de façon infinie. Or, comme c'est gratuit, l'utilisateur demande toujours plus. Les finances publiques ou le versement mobilité ne peuvent plus couvrir les

coûts. C'est ce qui a fait renoncer plusieurs villes, notamment Hasselt en Belgique, qui n'arrivait plus à suivre une demande qui ne cessait de croître.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Lors de la définition du périmètre de la mission d'information, nous nous posons la question plus générale de la gratuité des services publics. Prenons l'exemple des routes. En zone de montagne, la route est déneigée et sécurisée, gratuitement, alors qu'il y a eu un investissement et qu'il y a un entretien. C'est l'ensemble de la collectivité qui paie. De même, beaucoup de villes rendent les musées gratuits. L'école est encore gratuite en grande partie.

En quoi la gratuité des transports est-elle plus pertinente ? J'ai l'impression que c'est le domaine dans lequel le débat est le plus fort. Malheureusement, j'ai trouvé très peu d'évaluations très précises, notamment sur le report modal ou l'augmentation du nombre des déplacements. Disposez-vous de données chiffrées ?

M. Héran a évoqué le report de la marche ou du cyclisme vers les transports en commun : ce n'est pas l'un ou l'autre. Si l'on veut réduire la voiture individuelle, la multimodalité doit être développée. Votre découpage, monsieur Héran, me paraît sévère.

**M. Frédéric Héran.** – Dans aucune ville, le vélo n'est gratuit. À Bordeaux, les vélos mis à disposition doivent être réparés aux frais des cyclistes.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – À Lyon, la première demi-heure est gratuite si l'on possède une carte qui coûte cinq euros par an. C'est très proche de la gratuité.

**M. Frédéric Héran.** – C'est quasi-gratuit mais pas totalement.

La marche elle-même n'est pas gratuite. Elle use les souliers, les vêtements, abîme les parapluies. Tout a été calculé. L'éminent spécialiste Francis Papon, chercheur à l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (Ifsttar) l'a évaluée en 2002, par une méta-analyse, à 17 centimes d'euros par kilomètre, tandis que le vélo coûte 12 centimes d'euros par kilomètre. Quant à la voiture, elle coûte beaucoup moins cher que ce que l'on croit, comme le montrent les chiffres du bureau d'études de Jean-Marie Beauvais et ceux de la Direction du Trésor. On retient toujours les chiffres de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) ou de l'Automobile Club, deux lobbies qui s'entendent pour faire croire que la voiture est très coûteuse, pour des raisons très différentes. L'Automobile Club arrive à 45 centimes d'euros par kilomètre. Or pour Jean-Marie Beauvais, le coût complet est de 32 centimes par kilomètre. L'écart avec le transport public n'est pas si grand.

Ceux qui roulent à vélo ou marchent savent que ça leur coûte quelque chose. Si vous faites payer le transport public par l'impôt, ceux qui ont la stupidité de marcher ou de pédaler paient pour des transports publics qu'ils n'utilisent pas et qui ne sont pas si vertueux qu'on le dit. En Île-de-France, il y a en moyenne 17 passagers par bus. En début de ligne, ou aux heures creuses, ils sont peu utilisés, c'est normal. Or un bus qui compte moins de dix passagers produit une nuisance du même ordre qu'une voiture. Les modes vraiment vertueux sont la marche et le vélo.

Les élus disent tous que les modes de transports sont complémentaires et qu'ils ont chacun leur domaine de pertinence. La réalité, c'est qu'ils sont en concurrence. Je n'y peux rien. Le vélo est surtout concurrencé par le transport public gratuit parce qu'il concerne

à peu près les mêmes usagers, c'est-à-dire des jeunes, des femmes appartenant à un ménage mono-motorisé, des personnes âgées qui ne peuvent plus conduire. C'est la raison pour laquelle le report vers les transports en commun le plus élevé concerne le vélo.

**M. Maxime Huré.** – Quel service public peut ou doit être gratuit ? C'est une décision politique que nos élus doivent prendre sur la base de leurs convictions. Ce qui est intéressant dans la gratuité des transports collectifs, c'est que c'est une mesure incitative. La gratuité des cantines incite les enfants à faire un vrai repas le midi ; celle du petit déjeuner dans certaines écoles incite les enfants à avoir le ventre plein le matin ; celle des transports publics incite à les emprunter et à changer de comportement de mobilité. Rendre l'eau gratuite inciterait à en utiliser davantage alors que l'on cherche à l'économiser. Tout cela relève du débat politique.

Quant aux effets de la gratuité sur le report modal, je n'ai pas les chiffres de mon collègue. Je vous en donnerai d'autres.

Utiliser un mode de transport n'est pas qu'une question de coût, sinon nous serions tous piétons ou cyclistes et aurions abandonné la voiture.

Lorsqu'on utilise le transport collectif, on est aussi piéton pour aller jusqu'au bus ou parcourir les couloirs du métro. La question de la marche est véritablement complexe. À Dunkerque, la distance parcourue à pied a été augmentée par la gratuité des transports collectifs. Dans cette ville, nous sommes en train d'évaluer le report modal dû à la mise en gratuité totale. Les conclusions devraient être rendues début juillet. Nous aurons alors des chiffres tangibles. Isoler la question de la gratuité dans l'enquête ménages-déplacements étant complexe ; à Dunkerque, nos chiffres s'appuieront sur 2 000 questionnaires.

Nous nous acheminons vers les conclusions de l'Ademe en 2007 sur le report modal à Châteauroux, qui ont montré que la gratuité a une influence significative sur la mobilité. Elle a généré environ 1 000 nouveaux déplacements quotidiens qui ne se seraient pas faits sans elle. La hausse d'usage du bus découle pour l'essentiel de reports modaux. Ces reports modaux se sont effectués principalement au détriment de la voiture et dans une moindre mesure de la marche. Au total, 3 000 déplacements en voiture par jour se sont reportés sur le bus. On peut supposer que dans d'autres villes, la gratuité totale engendrerait également une prépondérance des reports depuis l'automobile. Il y a beaucoup de prudence dans ce rapport, basé sur une estimation des reports dans une ville particulièrement motorisée. Les reports modaux seront probablement différents selon qu'il s'agit de Grenoble, Strasbourg, Dunkerque ou Châteauroux.

**M. Jean-Louis Sagot-Duvaurox.** – Dans un bus gratuit, c'est l'égalité pour tous, le fils du notaire comme celui du chômeur. Il existe peu d'endroits qui offrent l'égalité parfaite. Cette question est liée à notre idée de la République. C'est un choix de société.

Le mot de mésusage est pour moi très problématique. Qu'est-ce qu'un mésusage ? À Aubagne, j'ai discuté dans le bus avec une dame qui allait faire de grosses courses une fois par mois à l'hypermarché avant la gratuité et qui désormais allait effectuer ses achats tous les jours en bus. Est-ce un mésusage ? Un gamin qui prend le bus parce qu'il fait froid au lieu de marcher fait-il un mésusage ? Je ne me sens personnellement pas la vocation de dire à chacun comment il doit se comporter. Avant le dézonage en Île-de-France, certains marchaient deux kilomètres pour prendre les transports à partir d'une zone plus proche de la capitale, pour payer moins cher. Certes, ils marchent désormais moins. Mais ce n'est pas le problème

du riche, qui s'en fiche. C'est toujours sur les mêmes que ça tombe. Une question de nature sociale est posée. À Aubagne, la gratuité engendre 60 euros d'économies chaque mois pour une famille de quatre ou cinq personnes.

Quant aux autres gratuités, elles relèvent en effet d'un choix. On choisit de développer les zones d'égalité à tel ou tel endroit. Plusieurs villes ont introduit de la gratuité dans la gestion de l'eau, selon qu'elle sert à boire ou à remplir sa piscine. Le quota d'eau indispensable à l'existence est gratuit.

Une autre gratuité très belle est celle des obsèques. C'est terrible, lors d'un deuil, de devoir choisir des prestations. Là, votre communauté vous dit qu'elle gère les questions pratiques et vous incite à vous occuper de votre peine et de celle de vos proches.

**M. Didier Mandelli.** – Les échanges et débats traduisent la nécessité de la tenue de cette mission, qui s'inscrit à un bon moment, quelques semaines après le vote au Sénat de la loi d'orientation des mobilités (LOM). Ces questions de gratuité devront se poser le plus en amont possible de la création des autorités organisatrices de la mobilité (AOM).

Le texte de la LOM a réaffirmé la place du vélo et de la marche à pied comme premiers moyens de déplacement.

La gratuité n'est qu'un outil au service d'une politique. Limite-t-elle réellement le recours à la voiture ? Vos réponses paraissent contradictoires. Aide-t-elle aux déplacements des personnes qui le peuvent difficilement, comme les jeunes ou les personnes âgées ? Je note des clichés dans vos propos qui frisent parfois la caricature. Par exemple, je suis plus tenté de parler d'équité que d'égalité.

Je souhaite des évaluations étayées, récentes, pour pouvoir apporter des éléments de réponse aux collectivités qui deviendront AOM.

**M. Frédéric Héran.** – Tous les chiffres cités sont justes. Il n'y a pas de désaccord. Je connais bien le rapport établi par Bruno Cordier pour l'Ademe. Il a demandé aux personnes en bus quel était le mode de déplacement qu'ils utilisaient avant. Ces chiffres donnent une petite majorité d'automobilistes. On dit : « C'est formidable, les automobilistes utilisent les bus gratuits. » mais il y a une erreur de conclusion.

Les parts modales de départ sont, à Châteauroux, d'environ 70 % pour la voiture, 25 % pour la marche et 2 % pour le vélo. Or le taux de report modal de la voiture vers le bus n'est que de 1,4 %. Il est de 2,6 % pour la marche et de 6,7 % pour le vélo. Ces chiffres sont tout à fait compatibles avec ceux de Bruno Cordier. Il n'y a pas de discussion entre nous sur la manière de compter, simplement on ne calcule pas les mêmes choses. Je défends mon approche car elle est dynamique et permet de déterminer ce que l'on veut dans l'avenir. Doit-on se contenter de ce qui existe, avec une petite majorité d'automobilistes qui se reportent sur le bus ? Le rôle des élus est de définir une vision pour l'avenir. Nous voudrions évidemment tous plus de piétons ou de cyclistes dans nos villes car il s'agit du mode de transport le plus inclusif.

Je partage vos objectifs d'égalité, d'équité. Il ne faut pas que les personnes à faibles revenus se sentent discriminés par des tarifs sociaux. En Allemagne, beaucoup de villes n'ont pas de tarifs sociaux, chacun paie le bus au même tarif ; en revanche, les minima sociaux sont plus élevés, ce qui permet aux bénéficiaires de se déplacer plus facilement. C'est

pourquoi je préconise une prime à la mobilité, dont le versement ne serait pas lié à l'usage des transports publics mais qui pourrait être utilisée par les personnes comme bon leur semble, pour prendre le bus, le vélo ou même marcher, en utilisant l'argent à tout autre chose.

Le dézoning ? Pourquoi pas. Dans la mesure où l'offre en transports publics dans les zones périphériques est nettement moins bonne que dans les centres, faire payer tous les usagers autant, quelle que soit la zone, peut se justifier.

Enfin, faut-il ne tenir compte que du coût ? Les économistes parlent de coût généralisé, soit le coût complet du transport plus le temps passé à se déplacer. Or, de ce point de vue, si la voiture coûte cher à l'utilisateur, elle s'avère souvent moins coûteuse que le transport public en termes de coût complet, car le temps passé pour effectuer un trajet en voiture est beaucoup moins élevé qu'en transports publics notamment dans les villes moyennes, même si ce n'est pas vrai dans les grandes villes, là où la gratuité est difficile à envisager.

**M. Maxime Huré.** – Nous menons actuellement une évaluation à Dunkerque sur la gratuité totale. C'est un travail qui mobilise deux chercheurs depuis un an, une chargée d'études, une stagiaire et dix étudiants qui réalisent une enquête à la fois quantitative et qualitative, sur la base de questionnaires, pour mesurer les reports modaux et apprécier les transformations générales de la mobilité et des modes de vie engendrées. Nous rendrons nos conclusions début juillet. Selon les premiers résultats, on constate un report modal d'automobilistes vers le bus assez significatif à Dunkerque. Beaucoup d'individus abandonnent aussi leurs projets d'achat d'une nouvelle voiture ou même mettent en vente la seconde voiture du ménage.

D'autres chercheurs ont mené des études à Aubagne, mais globalement très peu d'études ont été réalisées dans les 35 villes qui ont mis en place la gratuité des transports collectifs. C'est pourquoi, j'incite les différentes parties prenantes à financer des recherches pour mesurer les effets de cette gratuité sur le terrain.

**M. Michel Forissier.** – Merci pour ces réflexions intéressantes qui vont toutes dans un sens général commun tout en développant des points de vue différents sur des sujets particuliers. Avec le droit européen, on abandonne progressivement la notion de service public au profit de la notion de service d'intérêt général, qui doit être concurrentiel. Nous devons modifier tout notre droit.

Il est aussi important de laisser une marge de liberté dans les mobilités. Quand vous allez dans une grande surface acheter des meubles, vous n'utiliserez pas les transports en commun. Il faut tenir compte de la différenciation des usages. Quant à la marche à pied, si vous avez 15 kilomètres à faire, c'est beaucoup et en définitive vous serez amenés à utiliser, au moins en partie, la voiture ou les transports collectifs, ce qui pose le problème de la coordination globale des transports, et donc de l'organisation globale de la ville et de l'urbanisme. Pendant vingt ans j'ai travaillé sur l'organisation des transports de l'agglomération lyonnaise et des services des transports du Rhône. On ne peut pas évoquer la gratuité sans évoquer le financement. La question est de savoir comment compenser la perte de recettes liée à la gratuité. Soit on fait appel à l'impôt, soit on fait appel à l'utilisateur. Je ne trouve pas anormal qu'un notaire ou qu'un sénateur paie un service plus cher que quelqu'un qui vit en dessous du seuil de pauvreté. C'est ce que l'on fait déjà pour les services des collectivités avec des tarifs différenciés en fonction d'un quotient social ou familial. Quelles sont vos propositions pour financer la gratuité ? Enfin je souhaite la multiplication d'études scientifiques pour aider les élus car on entend trop souvent, au niveau politique, des

propositions qui ne sont pas réalisables. Avant de mettre en place la gratuité, il serait judicieux de disposer d'une étude préalable sur le territoire car tous les territoires sont spécifiques.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Vous faites sans doute allusion aux propositions parues dans le *Progrès* ce week-end. On est en pleine période électorale...

**M. Olivier Jacquin.** – Quelle régulation pour la gratuité ? Ensuite peut-on imaginer des tarifications solidaires ?

**M. Frédéric Marchand.** – En ce qui concerne les jeunes et les transports en commun, il a été dit que les jeunes ne marchaient plus. Toutefois, si mon fils de 13 ans va au collège en métro, il doit marcher pour aller à la station. À titre personnel, élu du Nord, quand je viens de Lille, j'utilise le métro à Paris et je constate que je fais 10 000 pas dans la journée. La gratuité des transports collectifs peut-elle dissuader les personnes en milieu urbain d'acheter une voiture ? À terme, peut-on estimer que le nombre de voitures en ville baisserait ?

**M. Jean-Louis Sagot-Duvaurox.** – Faut-il des tarifs sociaux ou la gratuité ? L'hypothèse de la gratuité est une bonne hypothèse, ce n'est pas une prescription. Mieux vaut instaurer des tarifs sociaux que de ne pas en avoir. Mais la gratuité apporte quelque chose de spécifique. À la cantine, lorsque vous instaurez des tarifs sociaux, que des gamins paient plus que d'autres, vous entendez les commentaires suivants : « c'est toujours les mêmes qui paient, je ne vois pas pourquoi ». Lorsque c'est gratuit pour tout le monde, ces commentaires disparaissent. Mais encore une fois, la gratuité est un choix et on ne peut pas rendre tout gratuit, ce qui n'est d'ailleurs pas souhaitable. Le moyen de financement, c'est la progressivité de l'impôt : chacun paie en fonction de ses revenus, selon le principe de solidarité et ensuite chacun a droit à la gratuité si elle est mise en place.

Un mot sur la marche et les jeunes : à Aubagne, on voit des gamins qui auparavant restaient toujours au pied de leur immeuble dans leur cité venir dans le centre et s'approprier la ville. Du coup, ils marchent plus. La question est donc complexe.

**M. Maxime Huré.** – Deux modèles s'opposent : celui de la gratuité et celui fondé sur des tarifications solidaires. La gratuité est souvent choisie en réponse aux limites de la tarification sociale : d'une part, le taux de non-recours élevé, estimé à 40 % à l'échelle nationale ; et, d'autre part le coût de gestion du dispositif dans la mesure où il faut en effet recruter des agents pour recueillir les dossiers et les traiter. Ce coût est élevé et certains passent à la gratuité espérant faire des économies de fonctionnement, ce qui est en effet le cas au début, mais c'est une économie « *one shot* », non renouvelable, car après la gratuité coûte un peu plus cher en fonctionnement.

En matière de financement, il n'y a pas de solution magique. Il existe un certain nombre d'outils efficaces à la disposition des élus : le versement transport, même s'il est très souvent au maximum ; des micro-financements, sur la publicité par exemple, etc. Suivant les réseaux, les besoins de financements ne sont pas les mêmes : en moyenne les usagers supportent 17 % du prix du fonctionnement du réseau, mais cela varie selon les endroits dans une fourchette comprise entre 10 % et 30 %. Certains réseaux, comme à Paris ou à Lyon, sont extrêmement importants avec un coût de fonctionnement élevé : le passage à la gratuité totale serait très coûteux. Il existe toutefois des pistes intéressantes : à Valenciennes, la gratuité a été mise en place pour les jeunes de moins de 25 ans grâce à la renégociation des marges que

réalisait l'opérateur, la RATP, qui l'a accepté dans une stratégie commerciale. Pour Transdev, la gratuité constitue une stratégie dans une perspective concurrentielle. On peut aussi utiliser les recettes du stationnement automobile qui représentent plusieurs centaines de millions d'euros à Paris ou à Lyon, 4 millions d'euros à Clermont-Ferrand ou Perpignan.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Et les péages urbains ?

**M. Maxime Huré.** – C'est une piste intéressante, mais elle a été retirée de la loi d'orientation des mobilités.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – J'ai essayé en vain de la réintroduire. Il faudra pourtant bien y venir un jour.

**M. Maxime Huré.** – Ce qui m'intéresse aussi, c'est de comprendre les jeux d'acteurs qui se déroulent autour de la question de la gratuité des transports collectifs. La gratuité est une mesure très politique. Il faut d'ailleurs l'analyser en ayant en tête les aspects politiques sous-jacents. On constate que beaucoup d'acteurs ont changé de regard sur cette politique, notamment les opérateurs qui, aujourd'hui, en font une stratégie commerciale, et les commerçants qui, dans certaines villes, sont demandeurs de la gratuité des transports collectifs, comme à Clermont-Ferrand ou à Nantes, où c'est la Chambre de commerce et d'industrie qui a poussé les élus à avancer sur cette question. Il convient donc, dans nos études, d'évaluer l'impact économique sur le centre-ville, en appréciant l'évolution de la fréquentation et de la consommation chez les commerçants, etc. Mais on doit alors s'inscrire dans le long terme.

**M. Frédéric Héran.** – Soit, mais n'oublions pas que les transports publics, comme tous les modes de déplacement, circulent dans les deux sens ! En rendant les transports publics gratuits, on rend aussi plus accessibles les centres commerciaux de périphérie aux personnes qui habitent en centre-ville. Donc il faut aussi évaluer l'impact de la gratuité sur l'accessibilité des centres commerciaux de périphéries.

Pour le financement tout dépend du ratio des recettes sur les dépenses : s'il est inférieur à 10 %, comme c'est le cas dans les petites villes, rendre les transports publics gratuits ne présente pas beaucoup d'enjeux. C'est en revanche plus difficile à Dunkerque, où ce ratio s'élève à 15 %, et c'est quasi impossible dans les grandes villes, car le besoin de financement serait considérable. Pour éviter la congestion des transports publics, il faudrait investir massivement d'un coup dans des lignes de tramway ou de métro supplémentaires, ce qui semble impossible.

Les transports publics rendent dépendants les personnes qui doivent les utiliser : ils dépendent des horaires, des arrêts, des parcours, mais aussi de technologies *high tech* très coûteuses, comme les bus électriques ou à l'hydrogène, à l'heure où l'on a plutôt besoin de technologies *low tech* qui pèsent moins sur les ressources de la planète, qu'il s'agisse des ressources énergétiques ou des matières premières.

Paris a décidé de rendre gratuits les transports publics pour les moins de 11 ans, les plus de 11 ans devant apprendre à se déplacer seuls, notamment à vélo. De fait, on voit se développer de plus en plus des modes de déplacements plus autonomes, comme la marche ou le vélo. Il existe aussi des solutions beaucoup moins chères que la gratuité des transports publics : développer des espaces publics de qualité, des pistes cyclables, des trottoirs élargis

coûte beaucoup moins cher. Sans doute faut-il trouver le bon équilibre qui laisse plus de place aux modes d'avenir que sont la marche et le vélo. Tout miser sur la gratuité serait une erreur.

De plus en plus, on fait payer les déchets. Quand on les rend payants, en tarifant à la poubelle et non au poids, on constate que les gens jettent soudain deux fois moins de déchets.

Enfin un dernier mot pour souligner la confusion entre marchandisation et tarification : beaucoup de choses ne doivent pas faire l'objet d'un prix, d'une marchandisation. Mais, en matière de transports, il s'agit de tarification : les usagers doivent payer non pas le vrai prix, trop élevé, mais un prix qui comporte, dans le jargon des économistes, un signal prix, pour rappeler aux gens que le service qu'ils utilisent n'est pas gratuit, afin de les inciter naturellement à faire attention.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Merci pour vos éclairages et pour nous avoir expliqué comment vous produisiez vos chiffres. Nous devons toujours être vigilants lorsque l'on évoque des chiffres ; si l'on parle en nombre de voyages ou en nombre de voyageurs, les résultats sont très différents car il s'agit de notions différentes. On nous présente souvent des beaux *PowerPoint* mais on ne sait pas toujours sur quelles bases ils sont préparés et les raisonnements sont faussés dès le départ. Il est donc essentiel, en matière de transports publics, de faire preuve de prudence, d'humilité. Les modes de vie évoluent. On l'a constaté lors du débat sur la LOM, ou lors de la rédaction de notre rapport *Mettre les mobilités au service de tous les territoires*. La question de la mobilité était au cœur du mouvement des gilets jaunes. On a beaucoup parlé des villes avec des centres, voire des hypercentres, cependant on n'a guère évoqué les territoires moins denses où la demande n'est pas une demande de gratuité mais une demande d'offres de transports afin de pouvoir se déplacer.

Depuis plus de vingt ans, je m'intéresse à la question des transports publics : au conseil général du Rhône ; à la métropole de Lyon, où j'ai été, pendant trois mandats, vice-présidente en charge de la mobilité ; au syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise. Le syndicat des transports de Lyon pose la question de la gratuité. On ne trouvera pas les ressources pour financer la gratuité : rien que pour faire tourner le réseau lyonnais, il faut déboursier chaque jour 1,3 million d'euros ! Le Groupement des autorités responsables de transport (« GART ») pose aussi la question de la gratuité. Celle-ci est un serpent de mer qui revient régulièrement avant les élections municipales. Cette solution peut être adoptée dans de petites villes ou à taille intermédiaire, mais aucune ville dotée d'un réseau multimodal important ne l'a adoptée. Il est intéressant de voir comment des villes d'une certaine taille font. Nous irons voir à Dunkerque comment cela se passe.

Vous avez évoqué les tarifications de stationnement : à Lyon, nous avons demandé au conseil de développement une étude sur le stationnement comme levier de mobilité. La tarification, comme la gratuité, est un des éléments à étudier. Nous devons aussi nous intéresser à l'intermodalité et à toutes les externalités.

**M. Michel Dagbert.** – Merci à nos invités. Ils nous confortent dans l'idée que nous avons identifié un vrai sujet ! Un certain nombre de collectivités sont passées à la gratuité il y a quelques années. Mais il n'y a pas un seul type de réseau, chacun représente un cas de figure spécifique. Mon territoire, bassin minier du Pas-de-Calais, a chargé un conseiller maître à la Cour des comptes d'étudier le passage à la gratuité. Notre environnement est à la fois urbain et rural ; nous avons mis en place le syndicat mixte des transports Artois-Gohelle

réunissant 150 communes, trois communautés d'agglomération, 650 000 habitants. Il s'agit de faire jouer les solidarités infraterritoriales et de desservir l'ensemble des communes, jusqu'à la plus rurale. Nous voulions aussi être à la pointe de l'innovation, avec un bus à haut niveau de service, circulant partiellement en site propre. Nous y avons investi 400 millions d'euros. Tout ce que notre mission pourra étudier enrichira nos décisions !

Sur l'aspect fiscal, nous perdrons le bénéfice de la TVA sur les dépenses si nous instaurions la gratuité. La seule possibilité pour la conserver serait que les trois communautés d'agglomération versent, comme clientes, une redevance au syndicat, car alors nous serions bénéficiaires d'un reversement.

Lorsque nous avons mis en œuvre la délégation de service public, il n'était pas question de gratuité, si bien que le cahier des charges n'y fait pas référence. Nous ne voulons pas nous lancer dans un contentieux perdu d'avance, nous attendrons la fin de la période couverte avant d'envisager cette option.

Merci pour toutes les informations que vous nous avez fournies, parfois contradictoires entre elles, reflétant des points de vue différents ... et de l'objectif poursuivi.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Je vous remercie.

*La réunion est close à 16 heures.*

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

**Jeudi 16 mai 2019**

- Présidence de Mme Michèle Vullien, présidente -

*La réunion est ouverte à 13 h 35.*

**Audition de MM. Jacques Rapoport, président, et Grégoire Marlot, co-rapporteur, du groupe d'experts sur le thème de la gratuité des transports publics en Île-de-France**

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Notre mission d'information est réunie pour entendre MM. Jacques Rapoport et Grégoire Marlot.

Vos carrières professionnelles, messieurs, vous ont donné une grande autorité dans le domaine des transports collectifs et de la gestion des services publics. C'est en tant que président et co-rapporteur du comité sur la faisabilité de la gratuité des transports en commun en Île-de-France, leur financement et la politique de tarification que nous souhaitons vous entendre, et je suis heureuse de vous souhaiter la bienvenue.

Notre mission d'information s'intéresse à la problématique générale de la gratuité totale des transports collectifs et n'a nullement vocation à trancher le débat de la gratuité des transports d'Île-de-France. Nous connaissons trop les spécificités de Paris et de sa région en matière de transports, ne serait-ce que pour des raisons d'échelle : les transports collectifs représentent 20 000 trajets par jour à Niort, et 3 millions pour le seul RER !

Nous avons néanmoins souhaité vous entendre car le rapport que vous avez remis à la présidente de la région au début du mois d'octobre 2018 constitue une étude de fond, très complète et documentée, notamment à l'international, sur la gratuité des transports publics en général.

**M. Jacques Rapoport, président du groupe d'experts sur la gratuité des transports publics en Île-de-France.** – Je suis très heureux de vous présenter nos travaux. Ils nous ont mobilisés pendant plus de six mois, et nous avons remis nos conclusions en septembre dernier. Elles sont d'actualité, même si les rapports deviennent rapidement obsolètes.

Nous avons travaillé sur l'Île-de-France, car c'était la commande qui nous avait été passée. Cependant, nous avons veillé à prendre en compte dans nos études les villes moyennes où le sujet était pertinent.

Notre mission est née d'une initiative de Mme Anne Hidalgo, dans la foulée de l'instauration de la gratuité des transports à Dunkerque, première ville de 200 000 habitants à la prévoir. Mme Péresse, présidente de l'autorité en charge des transports en Île-de-France, a mis en place un groupe d'experts que j'ai eu l'honneur de présider. Il était composé de trois professeurs d'université, de deux hommes politiques – M. Savary, spécialiste du ferroviaire, et M. Carrez, spécialiste des finances publiques –, ainsi que du président de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (Fnaut), et d'un expert économiste d'entreprises, M. Alain Quinet. Le groupe était donc très diversifié, son principal défaut étant de ne pas respecter les principes de la parité. Les conclusions de notre travail ont été unanimes.

**M. Grégoire Marlot, co-rapporteur du groupe d'experts sur la gratuité des transports publics en Ile-de-France.** – Chaque métropole a sa spécificité, de sorte que les enjeux de la mobilité diffèrent selon les endroits, tout comme les effets de la gratuité. L'Île-de-France, avec la capitale, représente 11 millions d'habitants et 41 millions de déplacements quotidiens. La part modale de la voiture y est très faible, dans la mesure où les déplacements liés au travail ou aux études représentent 70 % des flux de transports collectifs. On constate une dichotomie entre les transports collectifs utilisés pour les déplacements contraints et la voiture à laquelle on a recours pour des déplacements choisis. On note également une forte croissance de la mobilité en Île-de-France, tirée par les transports collectifs, avec une augmentation de 30 % du trafic en 15 ans. Cette croissance crée une tension forte dans les services, qu'il s'agisse du métro ou du RER.

L'Île-de-France se distingue d'autres villes comme Amsterdam ou même Berlin, où la part des modes de déplacement doux est plus importante.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Qu'en est-il du trafic à vélo ? Reste-t-il stable ?

**M. Grégoire Marlot.** – Des frémissements à la hausse se font sentir, mais on part de très loin.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Sans doute à cause d'une voirie mal adaptée.

**M. Jacques Rapoport.** – La seule ville comparable à Paris, en Europe de l’Ouest, c’est Londres. Les autres villes sont plus petites, ce qui justifie sans doute le trafic plus important à vélo. Cependant, je ne suis pas inquiet pour l’avenir de ce mode de transport à Paris.

**M. Grégoire Marlot.** – Il reste aussi à développer la micro-mobilité. La tarification des transports collectifs est à mettre en regard de celle des autres modes. En Île-de-France, le réseau routier est gratuit en quasi-totalité. Les automobilistes ne paient que les taxes sur le carburant et ils créent beaucoup de nuisances, qu’il s’agisse de la congestion ou de la pollution atmosphérique.

**M. Jacques Rapoport.** – La fiscalité générale sur l’automobile dépasse les coûts directs générés par l’automobile. L’entretien des réseaux routiers coûte moins cher que ce que rapportent les taxes sur les carburants. Cependant, en zone dense, la voiture génère des nuisances spécifiques qui constituent des coûts socio-économiques élargis.

**M. Grégoire Marlot.** – Autrement dit, la voiture ne paie pas ses coûts sociaux.

Les usagers couvrent 22 % du coût total des transports collectifs, soit 2,8 milliards d’euros. Ce chiffre diffère de celui donné par Île-de-France Mobilités, qui ne prend pas en compte les dépenses d’investissement. Par rapport à un coût total des transports collectifs qui avoisine les 12 milliards d’euros et qui est en forte augmentation, la tarification a plutôt baissé, avec des zonages favorables.

**M. Jacques Rapoport.** – La part que couvrent les usagers tient compte de la prise en charge par l’employeur de la moitié des frais de transport en commun des salariés.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Les différences de critères dans le calcul des chiffres faussent le raisonnement. Quel est le chiffre par rapport aux dépenses de fonctionnement ? Sachant que la route n’est pas facturée aux voitures...

**M. Grégoire Marlot.** – On est à 27 % après les 50 % pris en charge par l’employeur. Le Medef est très défavorable à la gratuité à cause de l’évolution de la contribution des employeurs au financement des transports en Île-de-France. Cette contribution a augmenté de 60 % entre 2000 et 2017. Les autres contribuables paient 35 %.

**M. Jacques Rapoport.** – Le versement transport (VT) est une exclusivité française.

**Mme Mireille Jouve.** – Ce sont les employeurs qui paient le VT ?

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Ils paient aussi la moitié des abonnements de leurs salariés.

**M. Jacques Rapoport.** – Ce qui représente une part beaucoup plus faible.

**M. Grégoire Marlot.** – Le VT pourrait augmenter au-delà des 3 % des revenus d’activité en Île-de-France.

**M. Jacques Rapoport.** – Les coûts augmentent plus vite que l’inflation. Le réseau se développe et l’offre augmente. Dès lors que l’usager ne paie pas les coûts de fonctionnement, le déficit ne peut qu’augmenter. La généralisation des abonnements fait

qu'un surcroît d'offre ne génère quasiment aucune recette. L'augmentation des recettes ne peut venir que des nouveaux abonnés.

**M. Grégoire Marlot.** – Nous avons tenté d'évaluer ce que donnerait une gratuité totale des transports en Île-de-France, en travaillant à partir des chiffres fournis par la RATP et Île-de-France Mobilités. Les simulations montrent que 90 % des déplacements en voiture ne sont pas reportables sur les transports collectifs sans une perte de temps significative. La marge de basculement est donc réduite. Ceux qui se déplacent en voiture n'ont pas d'alternative. Ce sont surtout des personnes aux revenus modestes, travaillant en horaires décalés dans des endroits mal desservis.

**M. Jacques Rapoport.** – Il suffit d'interroger les automobilistes : jamais vous ne les entendrez dire qu'ils prennent leur voiture parce que les transports collectifs sont trop chers. La gratuité des transports publics pourrait faire baisser le nombre d'automobilistes de 2 % tout au plus. On ne peut pas en faire un outil de lutte contre la pollution automobile.

**M. Grégoire Marlot.** – Les deux tiers des déplacements à pied et le tiers des déplacements à vélo se feraient plus rapidement en transports collectifs. Les gens ont donc recours à ce type de transport pour des raisons écologiques ou pratiques.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Les automobilistes disent souvent que les trajets se font plus rapidement en voiture, ce qui n'est pas forcément vrai, mais cela correspond à leur ressenti. Même si l'offre des transports collectifs était meilleure, le report ne se ferait pas.

**M. Jacques Rapoport.** – Sans doute pour des raisons de confort.

**M. Grégoire Marlot.** – Notre travail s'appuie sur des données précises concernant les transports, pas sur des déclarations ou des perceptions.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – La gratuité des transports collectifs a forcément des répercussions sur la perception des usagers.

**M. Grégoire Marlot.** – Il faut rester prudent. Les modèles se construisent sur des statistiques élaborées à partir de faits et pas de perceptions.

**M. Jacques Rapoport.** – Même si ces modèles sont imparfaits, ils prévoient l'avenir en fonction du présent et du passé. Ceux de la RATP, d'Île-de-France Mobilités et des universitaires sont concordants sur un point : il ne faut pas escompter de la gratuité des transports collectifs une diminution significative de l'usage de la voiture. Créer une qualité des transports collectifs inégalée au monde, et mettre en place des mesures restrictives en veillant à proposer une offre de transports alternative satisfaisante, telles sont les deux voies à développer si l'on veut qu'il y ait moins d'automobilistes.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – C'est vrai pour l'Île-de-France, mais ce n'est pas forcément transposable ailleurs.

**M. Jacques Rapoport.** – Les élus de Dunkerque, de Niort et d'Aubagne ont décidé d'instaurer la gratuité des transports dans leur ville et c'est parfaitement compréhensible.

**M. Grégoire Marlot.** – En Île-de-France, l'effet de report modal est très faible. On constate une hausse significative du trafic des transports collectifs, à + 6 %, alors que les lignes sont déjà sous tension, ce qui laisse envisager une augmentation de la saturation du réseau préoccupante à terme.

En Île-de-France, près d'un million d'habitants bénéficient déjà de tarifs réduits ou de la gratuité des transports : 350 000 personnes au RSA bénéficient de la gratuité totale, 260 000 personnes bénéficient d'une réduction de 50 %, 300 000 personnes âgées ou handicapées bénéficient de réductions sous conditions de ressources et 200 000 jeunes bénéficient d'un abonnement à tarif réduit.

**M. Jacques Rapoport.** – Ce système à deux étages est bien adapté, car il fait coexister des mesures générales de tarification sociale et des mesures locales. Selon nous, il faut que la tarification sociale soit ciblée. Par exemple, la Ville de Paris vient de décider de la gratuité des transports collectifs pour les retraités, sous condition de ressources. C'est une mesure ciblée.

**M. Grégoire Marlot.** – Une gratuité totale des transports collectifs n'est pas forcément souhaitable pour les usagers. En 2017, les usagers des transports collectifs ont payé 2,8 milliards d'euros. Le passage à la gratuité créerait donc un manque à gagner de 2,5 milliards d'euros, si l'on estime le potentiel d'économies sur la billettique et le contrôle à 250 millions d'euros environ. Le contexte n'est pas favorable, car les coûts de fonctionnement augmentent de manière substantielle.

**M. Jacques Rapoport.** – Quoi qu'on fasse, compte tenu des décisions en cours de réalisation, les coûts de fonctionnement du système de transports en Île-de-France vont augmenter de 1,5 à 2 milliards d'euros, ce qui implique un financement public plus important. Sans parler des 35 milliards d'euros nécessaires pour financer le Grand Paris Express.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Les 2,8 milliards d'euros que vous mentionnez sont directement payés par les usagers ?

**M. Grégoire Marlot.** – D'où le manque à gagner si on passait à la gratuité totale.

**M. Jacques Rapoport.** – Il est indéniable que le passage à la gratuité créerait une économie, mais qui n'est pas à la hauteur.

**M. Grégoire Marlot.** – Le chiffre est hors remboursement employeur, car celui-ci n'a rien d'automatique.

**M. Jacques Rapoport.** – Dire aux employeurs qu'ils paient pour rembourser quelque chose qui ne coûte rien n'aurait pas de sens.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – D'autant que les investissements créent de l'emploi pour les entreprises.

**M. Jacques Rapoport.** – Le réseau des transports génère des externalités positives.

**M. Grégoire Marlot.** – Plusieurs hypothèses existent pour financer la gratuité. L'une d'entre elles consisterait à augmenter le versement transport, qui frôle déjà les 3 % à Paris et dans les Hauts-de-Seine et qui rapporte 4,2 milliards d'euros de recettes. Pour qu'il

rapporte 2,5 milliards d'euros de plus, il faudrait l'augmenter de 2,5 %. Imaginez la réaction du Medef !

La Direction générale du Trésor estime que l'augmentation du VT aurait pour effet la destruction de plusieurs milliers d'emplois à court terme, jusqu'à 33 000 à long terme. Elle entraînerait aussi une perte de croissance évaluée à 4 milliards d'euros.

**M. Jacques Rapoport.** – Les trois premières années, il y aurait cependant un effet légèrement positif sur le PIB, car les ménages récupérerait de l'argent. Cependant, cette augmentation inciterait les entreprises à automatiser ou à délocaliser leur production.

**M. Grégoire Marlot.** – Quant aux autres taxes, M. Carrez a fait des propositions dans son rapport sur les ressources du Grand Paris. La taxe sur les bureaux a rapporté 660 millions d'euros de recettes en 2017, celle sur les équipements 120 millions d'euros, et la taxe de séjour 70 millions d'euros. Les ordres de grandeur ne sont pas comparables. La taxe sur les propriétés foncières, qui présenterait un potentiel suffisant, pose un problème d'équité.

**M. Jacques Rapoport.** – Le VT est la seule ressource pour faire face à une perte de recettes de 2,5 milliards d'euros.

**M. Grégoire Marlot.** – Les péages urbains peuvent être une autre solution, mais un problème d'acceptabilité se pose.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Surtout dans la période actuelle ; ce n'est pas dans l'air du temps.

**M. Jacques Rapoport.** – D'autant que la loi d'orientation des mobilités ne fait qu'autoriser les péages urbains.

**M. Michel Forissier.** – À Lyon, il y a un péage urbain.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Non, rien de tel !

**M. Jacques Rapoport.** – Le principe du péage urbain, c'est qu'il faut payer pour entrer dans un périmètre donné. Le tunnel de Lyon n'est qu'une autoroute payante.

**M. Michel Forissier.** – Le tunnel est dans le périmètre des transports en commun.

**M. Grégoire Marlot.** – On a un exemple de péage urbain à Londres. Il rapporte 230 millions d'euros par an.

**M. Jacques Rapoport.** – Les nouvelles technologies garantissent la fiabilité du dispositif, le périmètre étant clairement défini.

**M. Grégoire Marlot.** – Des études ont été réalisées sur la possibilité d'installer des péages urbains en Île-de-France. En supposant des tarifs à 5 euros en heures creuses et à 8 euros en heures de pointe pour entrer à l'intérieur de la zone circonscrite par le périphérique, la recette s'élèverait à 300 millions d'euros par an. Si l'on doublait le cordon de la petite couronne avec un tarif à 8 euros, par un autre cordon autour du centre également à 8 euros, soit 16 euros pour accéder au centre de Paris, les recettes seraient de l'ordre du milliard d'euros.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Encore faudrait-il que l'offre des transports collectifs soit satisfaisante. À cela s'ajoute la difficulté qu'il y aurait à convaincre la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) : la question a déjà été posée au sujet de la surveillance des voies dédiées au co-voiturage.

**M. Jacques Rapoport.** – Un jour ou l'autre, Paris se dotera d'un péage urbain, nous en sommes convaincus. Cependant, les recettes nettes ne sont pas considérables. Aucune des villes où il y a un tel péage n'a mis en place la gratuité des transports publics. L'objectif n'est pas le rendement financier.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Il s'agit plutôt de lutter contre la congestion et la pollution.

**M. Jacques Rapoport.** – On peut distinguer trois types d'objectifs, environnemental, social et financier. Le but du péage urbain est de réduire la circulation automobile.

**M. Grégoire Marlot.** – La gratuité en Île-de-France n'est pas souhaitable. Elle n'aurait d'impact ni sur la circulation des voitures ni sur les nuisances. Elle bénéficierait à des personnes qui sont tout à fait capables de payer les transports en commun. Elle aggraverait la situation des transports collectifs, et la perte de recettes limiterait l'amélioration de la qualité des services.

Ces conclusions ne remettent pas en cause les expériences menées dans des petites villes comme Aubagne, où la fréquentation des transports en commun est évaluée à 50 voyages par habitant chaque année, contre presque 400 à Paris. En outre, on dépense dix fois moins pour les transports collectifs à Aubagne qu'à Paris.

**M. Jacques Rapoport.** – Passer à la gratuité suppose de remplir trois conditions. Le système de transports doit être peu coûteux, avec davantage de bus que de modes lourds. Les recettes commerciales doivent être faibles, de l'ordre de 10 % des dépenses à Dunkerque contre 30 % en Île-de-France. Il faut qu'il existe des gisements en VT, avec beaucoup d'industries à Dunkerque, par exemple. Dans une grande ville, où il y a des modes de transports lourds, où les coûts sont importants et où le trafic est soutenu, le passage à la gratuité n'est pas une mesure raisonnable.

**M. Michel Forissier.** – On nous avait dit qu'à Aubagne les bus étaient pratiquement toujours vides, de sorte qu'il n'y a pas eu de charge supplémentaire. Il suffisait de remplir davantage les bus.

**M. Jacques Rapoport.** – Le volume des recettes commerciales était très faible et il n'y a pas eu besoin d'augmenter le VT.

**M. Grégoire Marlot.** – D'autant qu'ils avaient des marges de manœuvre.

**M. Jacques Rapoport.** – La situation à Marseille est comparable à celle de l'Île-de-France.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Le Groupement des autorités responsables de transport (GART) doit rendre son étude sur la gratuité à la mi-juin. On peut déjà anticiper les conclusions.

**M. Jacques Rapoport.** – La position de la Fnaut est qu’il faut augmenter l’offre.

**Mme Mireille Jouve.** – À Aubagne, la gratuité courra jusqu’en 2021.

**M. Jacques Rapoport.** – Notre étude peut être très utile pour des villes comme Lyon ou Marseille. Il faut dépassionner le débat : la gratuité, tout le monde est pour ; puis on s’aperçoit que les choses ne sont pas aussi simples.

**M. Michel Forissier.** – Et lors des échéances électorales, toutes les oppositions sont favorables à la gratuité !

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – C’est un « marronnier »...

**M. Jacques Rapoport.** – Mme Hidalgo, au moment où elle annonçait la gratuité pour les enfants de 4 à 11 ans, qui est une mesure ciblée, disait aussi que la gratuité n’était pas le *nec plus ultra* de la politique des transports. Le ciblage des populations que l’on estime devoir aider est par excellence une décision de l’autorité publique.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Le fait que les salariés ne paient que la moitié des abonnements constitue une mesure incitative, au même titre que le plan de déplacements d’entreprise (PDE) ou interentreprises (PDIE).

Avant tout, l’offre doit correspondre aux besoins, lesquels doivent être analysés car ils évoluent.

**M. Grégoire Marlot.** – Dans les métropoles, l’enjeu réside dans l’inversion de la spirale qui entraîne l’augmentation des prix, la congestion du trafic et les besoins de financements publics : plus on baisse les prix, plus les phénomènes de saturation augmentent et plus il faut investir dans les transports. Il est difficile d’expliquer que cette spirale doit être inversée et qu’il faut augmenter les tarifs afin de réduire les points de saturation et les dépenses publiques.

Souvent, les métropoles – à l’exception notable de celle de Lyon – s’inscrivent dans une logique de baisse des prix et d’augmentation de l’offre ; un exemple en est le dézouage de la carte Navigo en Île-de-France, qui s’est traduit par une augmentation significative du trafic et un effet d’étalement urbain que l’on peut d’ores et déjà mesurer.

**M. Jacques Rapoport.** – Cela montre le lien qui existe entre la politique des transports et celle de l’aménagement urbain. Une tarification très basse est une mesure incitatrice qui favorise, à long terme, le desserrement urbain.

**M. Didier Rambaud.** – Que pensez-vous de la mise en place d’une gratuité des transports lors des pics de pollution ?

**M. Grégoire Marlot.** – Elle a un effet limité sur la fréquentation des transports publics, et nul si elle n’est pas associée à une mesure de restriction de la circulation. C’est aussi une question d’organisation : il est difficile de changer de mode de transport du jour au lendemain.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – À Lyon, nous avons étudié ce sujet. Si l’on devait interdire la circulation de toutes les voitures en cas de pic de pollution, les transports publics ne pourraient pas absorber l’ensemble des flux de voyageurs.

**M. Jacques Rapoport.** – Pour diminuer la circulation, on le voit à Paris *intra muros*, il faut toute une panoplie de mesures de restriction, lesquelles doivent être diverses mais surtout acceptables. Chacune d'entre elles doit être relativement anecdotique, afin de ne pas susciter de levée de boucliers. La circulation automobile est un sujet sensible...

**M. Michel Forissier.** – Nos concitoyens acceptent ces dispositifs.

**M. Jacques Rapoport.** – À condition que chaque mesure ne les pénalise pas trop.

**Mme Mireille Jouve.** – Dans la métropole Aix-Marseille-Provence, les disparités sont grandes entre les agglomérations en termes de mise en place de solutions. À Aix-en-Provence, les automobilistes peuvent laisser leur voiture dans un parc relais, pour un coût de deux euros, et ensuite emprunter une navette pour rejoindre le centre-ville. À Marseille, rien n'est prévu !

**M. Jacques Rapoport.** – À Paris, les navettes fluviales n'ont jamais eu de succès...

Le problème que vous évoquez est celui des métropoles regroupant des agglomérations qui auparavant étaient très autonomes et menaient des politiques très différentes.

**Mme Mireille Jouve.** – Il existe un autre problème, notamment pour les habitants des villages : le manque de complémentarité entre le rail et la route.

**M. Jacques Rapoport.** – Les systèmes de transport de Lyon et de Marseille n'ont rien à voir. Lyon est ainsi la seule ville où le tarif payé par l'utilisateur ne diminue pas et où la part modale des transports collectifs augmente ; c'est une politique constante depuis l'après-Seconde Guerre mondiale.

**M. Michel Forissier.** – C'est un problème de financement...

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Et de volonté politique ! À Marseille, c'est compliqué...

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Je veux souligner une incohérence. Selon vous, la gratuité ne serait pas un outil efficace, car le transfert induit ne serait que de 6 % et la baisse du recours à la voiture de 2 %. Dans le même temps, vous dites que la gratuité n'est pas souhaitable parce que les transports collectifs ne pourraient pas absorber l'augmentation du nombre des usagers ; il y a là une contradiction !

**M. Jacques Rapoport.** – Nous ne disons pas que les transports collectifs ne pourraient pas absorber une hausse de leur fréquentation, et ce pour une raison simple : le transfert a lieu essentiellement lors des heures creuses. Les personnes qui utilisent leur voiture pour aller travailler continueront à le faire. Le choix en faveur des transports publics concerne principalement les déplacements choisis.

Deux objectifs peuvent justifier la mise en place de la gratuité : la préservation de l'environnement et la justice sociale.

Nous avons observé, notamment dans les petites villes où les transports collectifs sont devenus gratuits, que la sensibilisation aux problèmes de pollution ne permettait pas de

réduire la circulation automobile. Quant aux mesures sociales, nous préférons qu'elles soient ciblées car elles coûtent alors moins cher que les mesures générales, lesquelles bénéficient à des personnes qui n'en ont pas besoin.

**M. Guillaume Gontard, rapporteur.** – Vous dites que le péage urbain est une mesure efficace. Pourquoi la gratuité ne le serait-elle pas ? C'est contradictoire...

**M. Jacques Rapoport.** – Le péage urbain n'est efficace que s'il s'agit d'une mesure ciblée. Le mettre en place tout autour d'une agglomération ne serait pas raisonnable.

Mieux vaudrait rendre payantes les autoroutes urbaines qui sont aujourd'hui gratuites. Il faudrait aussi prévoir davantage de tarifications sociales ; c'est pour financer de telles mesures que nous proposons d'augmenter les recettes.

**M. Grégoire Marlot.** – En Île-de-France, beaucoup de ceux qui sont dépendants de la voiture, notamment pour des raisons professionnelles, sont issus de milieux défavorisés. En interdisant les diesels dans les zones à faibles émissions (ZFE), par exemple, ce sont les ouvriers qui rejoignent leur chantier ou les salariés qui travaillent la nuit que l'on pénalise, dans la mesure où ils ne bénéficient pas d'offres alternatives.

Tout l'enjeu est de développer des solutions alternatives – c'est l'objectif du Grand Paris – et des incitations à se déplacer autrement, entre autres en recourant au covoiturage. Si nous ne préconisons pas la gratuité, c'est non pas au motif qu'elle ne serait pas efficace, mais parce que ses conséquences sociales seraient néfastes.

Notre proposition de mise en place de voies réservées aux véhicules partagés sur les axes routiers structurants sera testée en Île-de-France. Quant au covoiturage longue distance, il faudra que l'autorité organisatrice de transports s'empare du sujet en proposant une offre unique.

**M. Jacques Rapoport.** – Nos propositions à court terme ne portent pas sur la tarification, mais sur l'usage de la voirie.

**M. Grégoire Marlot.** – Une autre évolution à venir est la dématérialisation des titres de transport, qui permettra de supprimer les obstacles à la tarification à l'usage et de réintroduire le critère de distance dans la fixation du prix.

**M. Jacques Rapoport.** – Il convient de faire payer davantage ceux qui le peuvent et qui utilisent les transports collectifs de façon non contrainte.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – L'abonnement transport, pénalisant en termes de recettes pour l'exploitant, est en revanche la meilleure solution pour faire baisser la circulation automobile.

**M. Jacques Rapoport.** – C'est aussi un outil très efficace de lutte contre la fraude.

**M. Grégoire Marlot.** – En Île-de-France, environ 50 % des usagers des transports publics ont une carte Navigo. À long terme, la carte *mobility as a service* (MaaS), ou multiservice, s'imposera.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Nous l'appelons de nos vœux depuis longtemps !

**M. Jacques Rapoport.** – Le système actuel de tarification est un cercle sans fin dans lequel l'offre crée la demande, et *vice versa*, dont la forme ultime est l'étalement urbain. Nous proposons donc d'augmenter les tarifs afin d'éviter que la question des transports ne soit considérée comme négligeable lors de la prise de décisions en matière d'urbanisme, sans pour autant pénaliser les personnes modestes. Une solution serait de prévoir un abonnement uniquement dédié au trajet entre le domicile et le travail ou le lieu d'études.

Je relève deux points positifs au travers de cette problématique : la sensibilisation aux questions environnementales et les perspectives offertes par les nouvelles technologies.

**Mme Michèle Vullien, présidente.** – Messieurs, nous vous remercions de nous avoir fait partager vos réflexions.

*La réunion est close à 15 heures.*



## MISSION COMMUNE D'INFORMATION « TRANSPORTS AÉRIENS ET AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES »

**Mardi 14 mai 2019**

- Présidence de M. Jordi Ginesta, président d'âge -

*La réunion est ouverte à 16 heures.*

### Réunion constitutive

**M. Jordi Ginesta, président.** – En ma qualité de président d'âge, il me revient de présider la réunion constitutive de cette mission d'information sur le thème « Transports aériens et aménagement des territoires ». Cette mission a été créée en application du droit de tirage des groupes politiques prévu par l'article 6 *bis* du règlement du Sénat.

Le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen en avait formulé la demande lors de la conférence des présidents du 9 avril dernier. Les 27 membres ont été nommés, sur proposition des groupes politiques, lors de la séance publique du mardi 30 avril dernier.

Nous devons à présent procéder à la désignation du président de la mission. J'ai été saisi de la candidature de M. Vincent Capo-Canellas.

*La mission d'information procède à la désignation de son président, M. Vincent Capo-Canellas.*

- Présidence de M. Vincent Capo-Canellas, président –

**M. Vincent Capo-Canellas, président.** – Mes chers collègues, je vous remercie de la confiance que vous m'accordez. Je salue l'initiative du groupe du RDSE qui va nous permettre d'aborder un sujet qui m'intéresse tout particulièrement, en tant qu'ancien maire d'une commune aéroportuaire, mais aussi en tant que provincial d'origine, très attaché à la desserte de nos départements, et enfin comme rapporteur spécial de la mission budgétaire « Contrôle et exploitation aériens » au sein de la commission des finances.

Je vous propose de procéder à la désignation du bureau de la mission, en commençant par le rapporteur.

Le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen, qui est à l'origine de notre mission, propose le nom de Mme Josiane Costes.

Comme l'indique l'article 6 *bis* du règlement du Sénat, « lorsque le groupe à l'origine de la demande de création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information sollicite la fonction de rapporteur pour l'un de ses membres, elle est de droit s'il le souhaite ».

*La mission d'information procède à la désignation de sa rapporteure, Mme Josiane Costes.*

**M. Vincent Capo-Canellas, président.** – Afin de compléter le bureau de la mission, il convient maintenant de désigner les vice-présidents de manière à ce que, conformément à l'usage, les deux groupes ayant les effectifs les plus importants aient chacun deux représentants au bureau, président et rapporteur compris, et à ce que chaque autre groupe ait un représentant, toujours président et rapporteur compris.

Compte tenu des désignations du président et de la rapporteure qui viennent d'avoir lieu, la répartition des postes de vice-président est donc la suivante : pour le groupe Les Républicains, deux vice-présidents ; pour le groupe socialiste et républicain, deux vice-présidents ; pour le groupe La République En Marche, un vice-président ; pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, un vice-président ; pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires, un vice-président.

J'ai été saisi des candidatures suivantes : pour le groupe Les Républicains, MM. Pierre Cuypers et Cyril Pellevat ; pour le groupe socialiste et républicain, Mme Victoire Jasmin et M. Joël Bigot ; pour le groupe La République En Marche, M. Dominique Théophile ; pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, Mme Marie-Noëlle Lienemann ; pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires, M. Joël Guerriau.

*La mission d'information procède à la désignation des autres membres de son bureau : Mmes Victoire Jasmin, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Pierre Cuypers, Cyril Pellevat, Joël Bigot, Dominique Théophile et Joël Guerriau.*

**M. Vincent Capo-Canellas, président.** – Nos travaux devront en principe être achevés au plus tard avant la fin de la session en cours. Notre mission travaillera donc dans des délais très contraints, d'ici à la fin de la session extraordinaire du mois de juillet, puis le cas échéant en septembre.

**Mme Josiane Costes, rapporteure.** – Mes chers collègues, je vous remercie de votre confiance et de votre participation à cette mission créée à la demande de mon groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen.

Le choix de ce sujet s'inscrit dans la continuité de l'examen et l'adoption par le Sénat de la proposition de loi visant à faciliter le désenclavement des territoires, déposée en décembre dernier par nos collègues Jacques Mézard, Jean-Claude Requier et Yvon Collin. Celle-ci comportait notamment deux articles visant à renforcer le contrôle de l'État et des collectivités territoriales sur les liaisons aériennes d'aménagement du territoire. Nous aurions souhaité que ces dispositions soient reprises dans le cadre de l'examen de la loi d'orientation des mobilités mais, comme vous le savez, celle-ci excluait le transport aérien de son champ de compétence.

Le transport aérien vers les territoires non desservis efficacement par le train et la route reste donc une question importante, essentielle pour le maintien des activités économiques dans les territoires enclavés.

À titre personnel, ce sujet me tient tout particulièrement à cœur car j'emprunte presque toutes les semaines la ligne Aurillac-Paris qui me permet de rejoindre la capitale en une heure vingt, mais sur laquelle les annulations furent fréquentes en 2018. Il m'est ainsi arrivé d'atterrir à Montpellier, à Toulouse, à Limoges et à Brive... Or, par le train, il faut compter sept heures et deux correspondances, et plus de six heures par la route.

Au-delà de ces constats personnels, que nous pourrions partager largement en fonction de nos différents territoires, de nombreuses questions se posent quant au coût du service, sa qualité, sa régularité, sa continuité, voire sa sécurité lorsque le sous-traitant qui opère le vol rencontre des avaries matérielles. Ainsi, sur la ligne Aurillac-Paris, l'âge de l'appareil est de 31 ans. Un aller-retour sur ladite ligne, pris au dernier moment, coûte 550 euros. Quel est le modèle économique pour l'élaboration des prix des billets, alors même que l'État, les régions et parfois les départements mais aussi les EPCI apportent leur contribution financière ? Il serait intéressant de disposer d'une vue exhaustive et détaillée des coûts réels.

Par ailleurs, la continuité des lignes aériennes d'aménagement du territoire est un enjeu pour le développement économique et touristique de nos régions. Ainsi, les nombreux festivals de l'été ne peuvent espérer se développer si les liaisons sont suspendues au mois d'août.

Le sujet peut être encore bien plus large, et notre président le connaît bien puisqu'il a travaillé avec la Cour des comptes sur la compétitivité du transport aérien.

Il est aussi d'actualité car le Gouvernement a lancé en 2018 les assises nationales du transport aérien, copilotées par Mme Élisabeth Borne, ministre chargée des transports, et M. Jacques Mézard, alors ministre de la cohésion des territoires. À partir de ce travail, le Gouvernement a élaboré une stratégie nationale du transport aérien 2025 comportant quatre axes stratégiques : la transition écologique, la performance du transport aérien français, le transport aérien de demain et la connexion des territoires au trafic aérien. C'est sur ce dernier axe, « connecter efficacement nos territoires aux flux du trafic aérien », que je propose de concentrer notre mission d'information.

Depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, les régions se sont vu confier la qualité de cheffes de file pour l'aménagement du territoire et le développement économique, ce qui leur donne la possibilité de développer des stratégies aéroportuaires et de transport aérien. Le moment semble venu de faire le point avec les régions sur l'état d'avancement de leur réflexion.

Comme l'a rappelé notre président, l'agenda est contraint. Notre cible thématique doit donc être précise et centrée autour des compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales, l'exploitation des aéroports de désenclavement ainsi que l'organisation et le financement des services de transport aériens, qu'il s'agisse de lignes interrégionales, infrarégionales ou de liaison avec nos outre-mer.

Ce sont quelques pistes de départ et nous pourrions prochainement affiner le périmètre de nos travaux en tenant compte de vos propositions. J'espère que nous ferons, sur la base de constats partagés, des propositions concrètes et utiles pour nos territoires.

**M. Michel Canevet.** – Cette proposition du groupe RDSE arrive à point nommé puisque le groupe Air France vient d'annoncer des mesures de restructuration portant sur les lignes moyen-courrier, ce qui risque d'affecter l'aménagement du territoire. La liaison entre Paris et Quimper, qui m'est très chère, serait ainsi remise en cause. La question du transport aérien postal mérite aussi que l'on s'y intéresse.

**Mme Victoire Jasmin.** – Je félicite le groupe RDSE pour le choix de cette problématique, bien connue dans les territoires d’outre-mer. C’est avec plaisir que je participerai à ces travaux.

**M. Jacques Genest.** – En tant que défenseur de la ruralité, je sais combien l’avion est important pour certains territoires. Prenant souvent l’aéroport Le Puy-en-Velay – Loudes, j’ai connu beaucoup de turbulences en 2018 ! L’actuel mouvement de métropolisation risque de remettre en cause des lignes, certes subventionnées, mais qui sont importantes pour les entrepreneurs et les touristes.

**M. Pierre Cuypers.** – La notion d’aménagement du territoire est importante dans mon département de Seine-et-Marne, qui compte trois aéroports – Orly, Le Bourget et Roissy. Elle est liée aux questions de consommation de l’espace et de circulation. Il nous faut y travailler afin de préparer un bel avenir pour le transport aérien.

**M. Rachid Temal.** – Deux notions sont importantes, l’aménagement du territoire et le service public ; il nous faudra donc dépasser le seul sujet des lignes pour traiter les questions liées à l’écosystème, au développement des entreprises, à l’accessibilité et au tourisme. Par ailleurs, nous ne devons pas avoir une vision seulement franco-française et nous intéresser aussi aux liaisons avec les pays étrangers.

**M. Dominique Théophile.** – Une question importante est l’optimisation des aérodromes non utilisés, comme celui de Marie-Galante. Trois dimensions sont à envisager : le rapport entre les villes de la métropole et les outre-mer ; le désenclavement ; les liaisons entre les territoires ultramarins et les autres États de la Caraïbe, qui sont proches et pourtant difficilement accessibles.

**M. Jordi Ginesta.** – Cette mission commune d’information est pertinente au moment où nous assistons à une tentative de privatisation d’ADP et où la société Air France est confrontée à des difficultés récurrentes. Je souhaite insister sur le corporatisme des aiguilleurs du ciel, qui bénéficient de la clairance, c’est-à-dire d’une autorisation de s’absenter dès lors qu’ils considèrent que l’effectif présent est suffisant pour assurer le trafic aérien. Outre le risque induit, cette forme d’autogestion, qui relève d’une coutume, n’est pas acceptable. Il faudrait se pencher sur le temps de travail et les obligations au sein de cette profession.

**M. Joël Bigot.** – Ma région a été privée de l’aéroport de Notre-Dame des Landes ; or celui de Nantes Atlantique ne pourra pas absorber les 15 millions de voyageurs prévus à l’horizon 2025. Par ailleurs, on entend dire que les aéroports de Quimper ou Rouen pourraient fermer, alors qu’ils seraient à même d’accueillir une partie du trafic. La présence d’un aéroport se justifie parfaitement à proximité d’un CHU, par exemple. Nous devons donc réfléchir en termes non seulement de développement économique, mais aussi de service rendu aux habitants des territoires.

**M. Vincent Capo-Canellas, président.** – Je tiens à préciser que c’est la ligne Air France Paris-Quimper qui doit être fermée, et non l’aéroport de Quimper.

**M. Michel Canevet.** – Pas encore !

**M. Joël Bigot.** – À force de fermer des lignes, on cesse d’alimenter les aéroports !

**M. Vincent Capo-Canellas, président.** – Il est vrai que se pose un problème de tuilage en attendant la désignation d'un nouvel attributaire pour cette ligne, et qu'il y a un véritable problème de desserte du Finistère.

**M. Jean-Marc Boyer.** – Avec plusieurs parlementaires habitués à emprunter la liaison aérienne entre Clermont-Ferrand et Paris, nous avons pris l'initiative d'informer la présidente d'Air France des nombreux retards et annulations auxquels nous étions confrontés. Dès lors, la situation s'est améliorée. Les chefs d'entreprise de notre territoire se sont également mobilisés en créant une association pour faire du lobbying et sensibiliser Air France à la réalité du trafic, et la ligne est aujourd'hui davantage fréquentée. Je plaide pour un travail partenarial sur ce sujet entre les élus et les entrepreneurs.

**M. Vincent Capo-Canellas, président.** – Votre témoignage montre tout l'intérêt d'un dialogue avec Air France ; nous pourrions l'ouvrir dans le cadre de la mission d'information.

**M. Jean-Michel Houlegatte.** – Cette mission d'information est opportune, notamment au regard des annonces qui viennent d'être faites.

La stratégie nationale du transport aérien comporte quatre axes : faire face aux enjeux écologiques ; assurer la performance économique des plateformes aéroportuaires ; favoriser les nouvelles connectivités ; s'adapter aux enjeux de sûreté, de fluidité et d'innovation.

S'agissant des connexions complémentaires, l'État a annoncé 15 millions d'euros supplémentaires pour les lignes d'aménagement du territoire sous obligations de service public. C'est à mes yeux un sujet sensible, car pour la plateforme aéroportuaire de Cherbourg, on a supprimé les obligations de service public (OSP) au motif qu'une ligne de chemin de fer relie la ville à Paris en moins de trois heures - cela n'arrive jamais, il m'a fallu quatre heures hier pour venir. La stratégie nationale est intéressante également en ce qu'elle autorise les collectivités à établir des connexions aériennes vers des villes européennes ; elle soutient les régions qui ont une stratégie aéroportuaire ; et elle comporte un volet pour l'outre-mer, une conférence annuelle par bassin, une OSP sanitaires à Mayotte, des collaborations dans l'arc antillais. Notre mission d'information peut, par ses réflexions, donner du corps à ces grands axes.

**M. Jean Sol.** – Dans les Pyrénées orientales, les quelques liaisons aériennes que nous conservons sont exploitées par des appareils anciens, elles sont affectées par les retards fréquents sur Air France, menacées par la réduction annoncée du nombre des vols. Or, en train, il faut plus de cinq heures pour rallier la capitale. Les annonces récentes m'inquiètent : comment maintenir l'attractivité économique et touristique dans ces conditions ? Les liaisons vers l'Espagne sont déjà en place, et beaucoup plus rapides.

En l'absence de concurrence, la situation est bien délicate et je compte sur notre mission d'information pour sensibiliser la direction d'Air France à notre sort, car les territoires les plus éloignés des grands centres sont oubliés. Cette mission est bienvenue.

**M. Vincent Capo-Canellas, président.** – Vous avez un bel aéroport à Perpignan.

**M. Jean-Claude Luche.** – Le nôtre est beau également !

Cette mission d'information est une excellente initiative. J'ai été président du syndicat mixte de l'aéroport de mon département, à Rodez. Je veux rappeler que si son déficit atteint 4 millions d'euros par an, et si 3 millions sont versés par le conseil départemental, c'est un choix politique, au profit de l'aménagement du territoire. L'Aveyron n'aura jamais de TGV, n'a pas d'autoroutes ; quant au très haut débit, nous ne sommes pas seuls à connaître des problèmes... Quoi qu'il en soit, l'aéroport est économiquement indispensable et les trois navettes par jour sont hautement nécessaires. La délégation de service public (DSP) échue, nous nous sommes empressés de rejeter une nouvelle offre de HOP, entreprise qui n'est absolument pas fiable.

**Mme Josiane Costes, rapporteure.** – Je le confirme !

**M. Jean-Claude Luche.** – Nous avons alors choisi une compagnie anglaise, Eastern Airways, mais avec le Brexit, nous ne pourrions conserver cette DSP. Nous devons en lancer une nouvelle, et je crains le retour de HOP, dont nous avons gardé un très mauvais souvenir. Après l'annonce d'Air France, je suis inquiet pour notre ligne, ou pour la participation financière qui sera négociée pour équilibrer les comptes, car actuellement, 2,8 millions sur les 4 millions de subvention sont versés à la compagnie qui assure la navette : en effet, les avions de 50 places sont remplis à 75 %, ils ne sont donc pas rentables, et c'est grâce à la DSP que le service est maintenu. C'est une commission *ad hoc* qui choisira le prochain délégataire mais si HOP l'emporte, je crains une piètre qualité du service.

Je ne comprends pas qu'Air France, outil national, ne puisse exploiter de manière fiable une ligne d'aménagement du territoire : soit le pilote manque à l'appel, soit le brouillard est trop épais, et quand nous décollons, nous avons parfois deux heures de retard. Conséquence, les voyageurs qui se rendent à un rendez-vous important préfèrent aller prendre l'avion à Montpellier ou Toulouse, à deux heures et demie de route. L'image du département se dégrade. La mission d'information tombe à point nommé compte tenu des annonces d'Air France.

**M. Didier Mandelli.** – Oui, et elle va mettre un terme à la frustration ressentie lors de l'examen de la LOM, car nous n'avons pu aborder les questions de transport aérien. Il est bon de mettre à plat ces sujets, et peut-être formuler des propositions pour améliorer la desserte de nos territoires.

**M. Vincent Capo-Canellas, président.** – Les débats de la LOM ont été frustrants sur nombre de sujets, que l'article 45 a interdit d'aborder... Il faudra avoir une discussion franche avec Air France pour analyser les difficultés et la désorganisation que l'on a observées dans le passé chez HOP.

**Mme Josiane Costes, rapporteure.** – Merci pour la qualité de ces premiers échanges et pour votre franchise. Le sujet de cette mission d'information me semble important pour le Sénat, chambre des territoires. Je partage vos craintes, car plus une ligne est perturbée, moins les passagers l'empruntent, et plus elle est menacée de fermeture... Dans le Cantal, le P-DG de Matière, une grosse entreprise qui travaille à l'international, est excédé par ces aléas ; il envisage régulièrement de déménager sa production. L'État et les collectivités locales qui versent des aides souhaitent à bon droit savoir à quoi celles-ci sont employées. Les prix sont prohibitifs, on ignore tout de la façon dont ils sont construits, et lorsque nous posons la question, nous n'obtenons pas de réponse sérieuse. M. Mézard, ministre, avait convoqué le P-DG de HOP et les P-DG de quelques aéroports - Agen, Castres,... Le responsable de la compagnie avait tenu des propos pour le moins nébuleux. Il est temps d'éclaircir tout cela ! La

période est sensible, les annonces d'Air France nous inquiètent : nous poserons des questions, nous attendons des réponses. Cela ne peut continuer ainsi. Lors des renouvellements de DSP, HOP risque d'obtenir des délégations et sera en quasi-monopole. Or on déplore des avaries très graves, un crash a failli se produire. Il est indispensable de se pencher sur le problème. Cette mission d'information peut produire un travail intéressant et utile.

**M. Henri Leroy.** – Merci de l'avoir créée. Je veux souligner un autre problème dans le transport aérien en France : ADP, Air France et les gouvernements successifs ont bloqué les ouvertures de lignes, donc le développement de certains aéroports, comme celui de Nice. Il est pourtant l'un de ceux qui dégagent le plus de recettes. Mais le deuxième aéroport d'affaires après celui du Bourget est situé sur le territoire de Cannes-Mandelieu... Nous pourrions bénéficier de liaisons avec des capitales lointaines, comme Pékin. Mais le Pékin-Nice a été bloqué par ADP. Aujourd'hui, pour se rendre au festival de Cannes ou au Grand Prix de Formule 1 à Monaco, il faut passer par Roissy. Des centaines de milliers de personnes sont concernées. Pourquoi ignorer le potentiel économique de certains aéroports, qui pourraient bénéficier de liaisons avec des capitales européennes et avec le monde entier ?

Un mot de l'aménagement du territoire : dans la plupart des cas, les collectivités financent des infrastructures routières d'accès, mais elles n'ont aucun retour sur investissement !

**M. Rachid Temal.** – Comme élu du Val d'Oise, je vous rappelle que la stratégie retenue, en France, visait précisément à faire de Roissy un hub, desservant l'ensemble de la France et bien au-delà. C'est bien pourquoi un quatrième terminal doit être mis en service, pour augmenter de 40 000 passagers le trafic. Renforcer le hub a été un choix, même si pour notre département, cela représente beaucoup de contraintes. Cela a également créé des tensions entre Air France et KLM, les Néerlandais voulant conserver leur petit hub national... On peut en discuter, et remettre ce choix en cause, mais non l'ignorer.

**M. Henri Leroy.** – Bloquer le développement de l'aéroport de Nice a un coût en emplois, en activité économique. Je le répète, il y a eu complicité entre ADP, Air France et les gouvernements successifs.

**M. Vincent Capo-Canellas, président.** – Sur les droits de trafic, j'avais à la demande de la ministre co-présidé les travaux du groupe compétitivité des assises du transport aérien. Les droits de trafic avaient été abordés ; un compte rendu avait été établi, auquel nous pourrions nous reporter. Nous demanderons aux équipes de la DGAC de nous expliquer leurs choix. Il faut aussi se souvenir que la compétence aérienne est essentiellement européenne, mais les États peuvent, dans certains cas, reprendre la main. Dans cette mission d'information, le sujet est plutôt la desserte des territoires éloignés. Néanmoins la question du développement des aéroports régionaux pourra bien sûr être abordée. Soit dit en passant, les accords relatifs au Ciel unique autorisent l'ouverture de liaisons européennes ; c'est lorsque l'on sort d'accords conclus antérieurement qu'il faut négocier les droits de trafic.

Notre mission s'intéressera avant tout aux territoires ruraux qui ont besoin de dessertes et d'infrastructures aériennes, à un coût maîtrisé et avec des conditions de service correctes. Nous devons rendre le résultat de nos travaux dans un délai bref. Mardi prochain, à 10 heures, aura lieu la première réunion du bureau. Puis nous établirons le calendrier des auditions rapporteur (ouvertes à tous les membres de la mission) et des réunions plénières.

**M. Jean-Michel Houlegatte.** – Le groupe de travail sur l’aviation civile sera-t-il mis en sommeil durant le même temps ?

**M. Vincent Capo-Canellas, président.** – Non ; du reste il ne suit pas les mêmes règles, c’est une instance informelle. Bien sûr, la concomitance de ces travaux est une difficulté : il faudra les coordonner.

*La réunion est close à 16 h 50.*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 20 MAI ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 22 mai 2019**

*à 9 h 30*

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition, en commun avec la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, de M. André-Hubert Roussel, président exécutif d'ArianeGroup, et M. Jean-Yves Le Gall, président du Centre national d'études spatiales, sur la politique des lanceurs spatiaux.

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mardi 21 mai 2019**

*à 18 heures*

Salle René Monory

- Audition de S.E. M. Faruk Kaymakci, vice-ministre des affaires étrangères de la République de Turquie.

**Mercredi 22 mai 2019**

*à 9 h 30*

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition, en commun avec la commission des affaires économiques, de M. André-Hubert Roussel, président exécutif d'ArianeGroup, et M. Jean-Yves Le Gall, président du Centre national d'études spatiales, sur la politique des lanceurs spatiaux.

*à 11 h 15*

Salle René Monory

Ouverte au public – Captation vidéo

- Audition, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, de M. Rémy Rioux, candidat proposé par le Président de la République pour occuper les fonctions de directeur général de l'Agence française de développement.

*à l'issue de l'audition*

Salle René Monory

- Vote et dépouillement simultané du scrutin sur la proposition de nomination par le Président de la République aux fonctions de directeur général de l'Agence française de développement, au sein des commissions des affaires étrangères des deux assemblées.

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Arménie portant application de l'accord signé à Bruxelles le 19 avril 2013 entre l'Union européenne et la République d'Arménie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier (sous réserve de son dépôt).

*à 16 h 30*

Salle Médicis

- Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées, sur les exportations d'armement.

### **Commission des affaires sociales**

**Mercredi 22 mai 2019**

*à 8 h 30*

Salle n° 213

- Examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 404 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au vendredi 17 mai 2019 à 12 heures

### **Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mardi 21 mai 2019**

*à 9 h 30*

Salle n° 245

- Examen du rapport pour avis de M. Laurent Lafon sur le projet de loi n° 404 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé.

**Mercredi 22 mai 2019**

*à 9 heures*

Salle n° 245

- Examen des amendements de séance sur le texte de la commission n° 502 (2018-2019) sur le projet de loi n° 451 (2018-2019) relatif à la modernisation de la distribution de la presse (Rapporteur : M. Michel Laugier).

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Lundi 20 mai 2019, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Alain Schmitz et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 492 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet.

Délai limite pour le dépôt des amendements en commission : Vendredi 17 mai 2019, à 12 heures

## **Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

### **Mardi 21 mai 2019**

*à 9 heures*

Salle n° 67

- Examen du rapport pour avis de la commission sur le projet de loi n° 404 (2018-2019) relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé (M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis).

*à 18 heures*

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Agnès Buzyn, Ministre des Solidarités et de la Santé, dans le cadre de l'examen pour avis du projet de loi n° 404 (2018-2019) relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé.

### **Mercredi 22 mai 2019**

*à 9 heures*

Salle Clemenceau

- Audition de M. Augustin de Romanet, candidat proposé aux fonctions de Président-directeur général d'Aéroports de Paris (ADP), en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

- Vote sur la proposition de nomination de M. Augustin de Romanet, aux fonctions de Président-directeur général d'Aéroports de Paris (ADP).

- Demande de saisine pour avis sur le projet de loi n° 1908 (A.N.) relatif à l'énergie et au climat et désignation d'un rapporteur pour avis.

- Désignation des candidats appelés à siéger au sein, d'une part, de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi n° 90 (2018-2019), modifié par le Sénat en première lecture après engagement de la procédure accélérée, portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement et, d'autre part, de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique n° 91 (2018-2019), modifié par le Sénat en première

lecture après engagement de la procédure accélérée, modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

### **Commission des finances**

**Mardi 21 mai 2019**

*à 14 heures*

Salle n° 131

- Examen des amendements de séance sur le texte n° 497 (2018-2019) adopté par la commission, sur le projet de loi n° 452 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur).

**Mercredi 22 mai 2019**

*à 8 h 30*

Salle n° 131

*à 8 h 30 :*

- Examen du rapport pour avis de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur, sur le projet de loi n° 492 (2018-2019), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet.

Délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond sur Ameli :  
Vendredi 17 mai 2019, à 12 heures

*à 10 heures :*

- Audition de Mme Isabelle Saurat, directrice de l'immobilier de l'État (ouverte à la presse – captation vidéo).

### **Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale**

**Mercredi 22 mai 2019**

*à 9 h 30*

Salle n° 216

- Audition de MM. Michel Badré et Dominique Gillier, membres du Conseil économique social et environnemental sur leur rapport « Fractures et transitions : réconcilier la France ».

- Examen du rapport d'information sur le handicap dans la fonction publique (rapporteurs : Mme Catherine Di Folco et M. Didier Marie).

## **Commission des affaires européennes**

**Mercredi 22 mai 2019**

*à 14 h 45*

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Wi-Fi pour tous : communication de Mme Colette Mélot1
- Étude confiée à la Fondation Robert Schuman sur les attentes des citoyens européens envers l'Union européenne : présentation par M. Jean-Dominique Giuliani, président, et Mme Pascale Joannin, directrice générale.
- Réunion du « Triangle de Weimar » à Berlin des 12 et 13 mai : communication de M. Jean Bizet.

**Jeudi 23 mai 2019**

*à 8 heures*

Salle A120

- Audition de Mme Marija Pejčinović-Burić, vice-première ministre de la République de Croatie, ministre des affaires étrangères et européennes.

## **Commission d'enquête sur la souveraineté numérique**

**Jeudi 23 mai 2019**

*à 11 h 30*

Salle A120

Captation vidéo

- Audition de Mme Claire Landais, Secrétaire générale du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN).

*à 14 heures*

Salle René Monory

Ouvertes à la presse – Captation vidéo

*à 14 heures :*

- Audition conjointe de M. Nicolas Mazzucchi, chargé de recherche, Fondation pour la recherche stratégique, M. Julien Nocetti, chercheur à l'Institut français des relations internationales (IFRI) et M. Christian Harbulot, directeur de l'École de guerre économique, spécialiste d'intelligence économique, sur la souveraineté numérique dans les relations internationales.

à 15 h 30 :

- Audition de Benoît Thieulin, ancien président du CNNum, rapporteur de l'avis « Pour une politique de souveraineté européenne du numérique », adopté le 13 mars au Conseil économique, social et environnemental (CESE).

à 16 h 30 :

- Audition de M. Bernard Benhamou, Secrétaire Général de l'institut de la souveraineté numérique.

### **Mission d'information sur la gratuité des transports collectifs**

**Mardi 21 mai 2019**

*à 13 h 30*

Salle n° 245

Ouverte à la presse

- Table ronde :

. Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) : Mme Elodie Trauchessec, chargée des mobilités émergentes au service transports et mobilité :

. Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (Ifsttar) : M. Dominique Mignot, directeur du département Transport, Santé et Sécurité ;

. Réseau Action Climat – France (sous réserve de confirmation).

**Jeudi 23 mai 2019**

*à 11 heures*

Salle Clemenceau

Ouvertes à la presse - Captation vidéo

à 11 heures :

- Audition de Mmes Claire Spitzmuller, chargée d'études économiques transport, et Nathalie Melin, chargée d'études développement, et M. John-David Nahon, chargé des affaires parlementaires et institutionnelles, de la RATP.

à 12 heures :

- Audition de M. Pierre Messulam, directeur général adjoint à la direction générale Transilien, et Mme Anne Bosche-Lenoir, directrice déléguée à la direction générale TER, de SNCF Mobilités.

**Mission d'information sur les enjeux de la filière sidérurgique dans la France du XXI<sup>e</sup> siècle : opportunité de croissance et de développement**

**Mercredi 22 mai 2019**

*à 14 heures*

Salle René Monory

*à 14 heures :*

- Audition de M. Jean-François CARENCO, président de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

*à 15 heures :*

- Table ronde sur la filière aval autour de M. Marc Mortureux, directeur général de la Plateforme automobile (PFA), d'un représentant de la Fédération des industries ferroviaires (FIF) et de MM. Franck Perraud, président de l'Union des métalliers de la Fédération française du bâtiment (FFB), et Frédéric Petit, directeur Business Development Wind Power de Siemens Gamesa Renewable Energy SAS (captation vidéo).