

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 6195

- *Projet de loi de programmation militaire 2019-2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense - Examen des amendements de séance au texte de la commission 6195*
- *Projet de loi autorisant la ratification du traité de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) sur les interprétations et exécutions audiovisuelles – Examen du rapport et du texte de la commission..... 6227*
- *Projet de loi autorisant l'adhésion de la France à la convention concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale pour son application à Saint-Barthélemy, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, et dans les Terres australes et antarctiques françaises – Examen du rapport et du texte de la commission 6229*
- *« Evaluation du rôle de la présence française à Djibouti » - Communication..... 6231*
- *Nomination d'un rapporteur 6239*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 6241

- *Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel - Audition de M. Bertrand Martinot, directeur général adjoint des services de la région Ile-de-France chargé du développement économique, de l'emploi et de la formation et de Mme Anne-Valérie Aujames et M. Alain Bao, représentants de la Fédération nationale des associations régionales de directeurs de centres de formation d'apprentis (Fnadir)..... 6241*
- *Réformes du marché du travail en Italie – Communication de M. Yves Daudigny 6253*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 6261

- *Audition de M. José Ferreira, président des Messageries lyonnaises de presse (MLP)..... 6261*
- *Nomination de rapporteurs pour avis 6267*
- *Proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs – Examen du rapport pour avis..... 6268*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 6283

- *Audition de M. Bernard Roman, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer)..... 6283*
- *Projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire - Examen du rapport et du texte de la commission..... 6296*

COMMISSION DES FINANCES.....	6345
• <i>Utilisation et ouverture des données et des algorithmes en matière fiscale - Audition commune de MM. Antoine BOZIO, directeur de l'Institut des politiques publiques, Yannick Girault, directeur du service « Cap numérique » à la direction générale des finances publiques (DGFIP), Jean Lessi, secrétaire général de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et Henri Verdier, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC).....</i>	<i>6345</i>
• <i>Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017 - Audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>6362</i>
• <i>Audition de M. Günther Oettinger, commissaire européen au budget et aux ressources humaines</i>	<i>6363</i>
COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE	6373
• <i>Différenciation territoriale - Table ronde.....</i>	<i>6373</i>
• <i>Groupe de travail sur l'amélioration de l'efficacité des fiches S – Nomination du rapporteur et des membres</i>	<i>6382</i>
• <i>Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil COM (2018) 218 sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union (E13046) – Saisine et nomination d'un rapporteur.....</i>	<i>6382</i>
• <i>Droit local d'Alsace-Moselle - Table ronde.....</i>	<i>6383</i>
COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES	6395
• <i>Commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes</i>	<i>6395</i>
• <i>Commission mixte paritaire sur la proposition de loi portant transposition de la directive (UE) 2016-943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites (sera publié ultérieurement).....</i>	<i>6403</i>
COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ÉTAT DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE.....	6405
• <i>Audition de M. Philippe Klayman, directeur central des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS).....</i>	<i>6405</i>
• <i>Audition de Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice.....</i>	<i>6423</i>
• <i>Audition de M. Éric Voulleminot, directeur central adjoint de la police judiciaire</i>	<i>6436</i>
• <i>Audition de M. Fernand Gontier, directeur central de la police aux frontières, et de Mme Brigitte Lafourcade, directrice centrale adjointe.....</i>	<i>6442</i>

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION ET LES MOYENS DES SERVICES DE L'ÉTAT POUR FAIRE FACE À L'ÉVOLUTION DE LA MENACE TERRORISTE APRÈS LA CHUTE DE L'ÉTAT ISLAMIQUE..... 6451

- *Échange de vues sur les orientations du rapport de la commission d'enquête (ne sera pas publié) 6451*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MUTATIONS DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE ET LEURS CONSEQUENCES SUR LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DE LA REPUBLIQUE 6453

- *Audition de Mme Marie-Anne Cohendet, professeur des universités (sera publié ultérieurement) 6453*
- *Audition de M. Stéphane Braconnier, professeur des universités (sera publié ultérieurement).. 6453*
- *Audition de M. Jean Gicquel, professeur des universités (sera publié ultérieurement) 6453*
- *Audition de M. Antoine Vauchez, directeur de recherche au CNRS, auteur de « Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage » (sera publié ultérieurement)..... 6453*
- *Audition de M. Marc-Olivier Baruch, directeur de l'EHESS (sera publié ultérieurement)..... 6453*
- *Audition de M. Hervé Joly, directeur de recherche à l'ENS Lyon (sera publié ultérieurement). 6453*

MISSION D'INFORMATION SUR LE DEVELOPPEMENT DE L'HERBORISTERIE ET DES PLANTES MEDICINALES, DES FILIERES ET METIERS D'AVENIR... 6455

- *Table ronde autour de Mme Ida Bost, auteure d'une thèse sur l'histoire des herboristes en France, Pr. Pierre Champy, professeur de pharmacognosie à l'université Paris-Sud, Mme Agnès Le Men, directrice du Conservatoire national des plantes à parfum, médicinales, aromatiques et industrielles (CNPMAI) (sera publié ultérieurement)..... 6455*
- *Audition de M. Claude Chailan, délégué filière Plantes à parfum, aromatiques et médicinales (PPAM), de France AgriMer, et de Mme Alix Courivaud, chef du pôle marchés à la direction marchés études et prospective (sera publié ultérieurement) 6455*

MISSION D'INFORMATION SUR LA RÉINSERTION DES MINEURS ENFERMÉS 6457

- *Audition de M. Laurent Solini, sociologue, auteur de l'ouvrage « Faire sa peine à l'établissement pour mineurs de Lavour », et de Mme Léonore LE Caisne, ethnologue, auteure de l'ouvrage « Avoir 16 ans à Fleury, une ethnographie d'un centre de jeunes détenus »..... 6457*
- *Audition de M. Pierre Joxe, ancien ministre, avocat spécialisé dans la défense des mineurs, médiateur au conseil départemental de Seine-Saint-Denis, auteur de « Pas de quartier ? Délinquance juvénile et justice des mineurs » (sera publié ultérieurement) 6467*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 28 MAI ET A VENIR..... 6469

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

Mardi 22 mai 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

**Projet de loi de programmation militaire 2019-2025 et portant diverses
dispositions intéressant la défense - Examen des amendements de séance au
texte de la commission**

La réunion est ouverte à 8 h 30

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Mes chers collègues, nous sommes réunis ce matin pour proposer l'avis de la commission sur les amendements de séance ; quelque 130 amendements sont à examiner. Si, d'aventure, nous n'avions pas fini à 10h30, avant les réunions des groupes, nous nous réunirions de 13h30 à 14h30.

Je rends hommage au travail collectif consensuel réalisé par les rapporteurs et les groupes politiques, toutes sensibilités confondues.

Je vous propose de réserver aujourd'hui encore la discussion de l'article 2 et du rapport annexé jusqu'à la fin du texte.

Article 3

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 63 visant à remplacer l'article 3 sur la trajectoire financière de la LPM par le principe que les crédits seront accordés si les objectifs fixés à l'article 2 sont atteints.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 63.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 109 vise à exclure le service national universel de la LPM. Avis défavorable car satisfait par la rédaction de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 109.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Retrait ou avis défavorable à l'amendement n° 110 tendant à lisser la trajectoire financière de la LPM.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 110 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 4

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 64 prévoit de supprimer la provision des OPEX et des MISSINT. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 64.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement GOUV.15 a pour objet de supprimer la prise en compte de l'usure du matériel dans le calcul du coût des OPEX. Le ministère des armées s'est fait battre par Bercy ! Avis défavorable.

M. Bernard Cazeau. – Je précise que le groupe La République En Marche est favorable à cet amendement, comme à l'ensemble des amendements du Gouvernement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement GOUV.15.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement GOUV.16 vise à supprimer le plafonnement de la participation de la mission « Défense » dans le financement des surcoûts liés aux OPEX. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement GOUV.16.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 32 tend à supprimer la clause de maintien aux armées de tout le reste de la provision pour les OPEX, éventuellement non consommé. Avis défavorable.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Le groupe socialiste et républicain s'abstient.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 32.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 33, qui prévoit un débat annuel suivi d'un vote sur les OPEX en cours, ne respecte pas l'article 35 de la Constitution.

Retrait ou défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 33 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 72, qui prévoit un débat en commission dans les soixante jours suivant la communication par le Gouvernement du bilan des OPEX et des MISSINT, n'est pas non plus compatible avec la Constitution. Retrait ou défavorable.

M. Gérard Poadja. – Je le retirerai.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 72 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 4 bis

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement GOUV.20 vise à supprimer la clause de sauvegarde des carburants que nous avons introduite la semaine dernière. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° GOUV.20.

Article 5

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 111 vise à lisser l'augmentation des effectifs sur la durée de la programmation. Avis défavorable par coordination.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 111.

Article 6

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 34 tend à repousser d'un an l'actualisation de la LPM prévue en 2021. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 34.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 112 prévoit de transposer dans le corps de l'article 6 l'ajout de la commission sur le bilan de la remontée du niveau d'activité en 2021. Cet amendement est satisfait dans la mesure où nous avons fait cet ajout dans le rapport annexé. Retrait ou défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 112 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 5 a pour objet de préciser que seules les décisions prises par la France lors des sommets de l'OTAN sont prises en compte lors de l'actualisation. Avis favorable à cette précision utile à laquelle on ne peut que souscrire.

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

Article additionnel après l'article 6

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 15 vise à actualiser la Revue stratégique. Cette précision ne sera utile qu'en cas de rupture stratégique. Il n'est pas souhaitable de figer ce dispositif. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15.

Article 6 bis

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 65 tend à supprimer l'article 6 bis. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 65.

Article 6 quater

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement GOUV.18 prévoit de reporter du mois de mars au mois d'avril le bilan de l'exécution de la programmation militaire. Il vaut mieux coordonner les dispositifs proposés par l'Assemblée nationale et le Sénat. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement GOUV.18.

Article 6 quinquies

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement GOUV.19 vise à supprimer la demande de transmission du tableau d'actualisation des équipements. Ce tableau nous est enfin proposé dans un autre amendement au rapport annexé. Ce sera un apport très important du Sénat qui permettra de suivre l'exécution de la LPM. Avis favorable.

Mme Christine Prunaud. – Je m'abstiens.

La commission émet un avis favorable à l'amendement GOUV.19.

Article 6 sexies

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Par l'amendement GOUV.17, le Gouvernement propose une nouvelle rédaction de l'article 6 *sexies*. La commission en propose également une nouvelle rédaction, qui est actuellement en cours de négociation. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement GOUV.17.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement ETRD.2 a pour objet de modifier l'article 6 *sexies* pour prévoir, plutôt que la transmission brute de documents par le Gouvernement, une présentation des éléments les plus significatifs de la version actualisée du référentiel (VAR) aux présidents des commissions chargées de la défense, assistés chacun des rapporteurs budgétaires de leur commission. C'est une négociation que nous avons eue avec le Gouvernement.

L'amendement ETRD.2 est adopté.

Article additionnel après l'article 6 sexies

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 113 prévoit un document unique de préparation de la loi de finances présentant de façon explicite et détaillée l'effort financier. Le « bleu » budgétaire de la mission « Défense » devrait normalement déjà constituer le document demandé par nos collègues, car telle est sa vocation. De plus, nous préférons une vision sur plusieurs années. Retrait ou défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 113 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 7

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 82 prévoit une écriture paritaire d'un article du code de la défense : le ou la militaire. On a beaucoup réfléchi à cette question, mais la rédaction proposée ne rend pas plus lisible la loi et pose des problèmes d'accords. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 82.

Article 9

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 35 vise à supprimer l'article 9, qui rehausse les limites d'âge de certains corps de militaires infirmiers et techniciens des hôpitaux des armées. Je crains qu'il ne reflète une mauvaise compréhension de la finalité de l'article 9. Avis défavorable.

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

Articles additionnels après l'article 10

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 27 prévoit explicitement que les Français de l'étranger participent au parcours citoyen. Tout en comprenant le sens de cet amendement, celui-ci pourrait prêter à confusion : si l'on commence à énumérer ce que peut faire un Français de l'étranger, on pourrait en déduire qu'il n'est pas autorisé à faire tout le reste. Retrait ou défavorable.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Les Français de l'étranger souffrent d'une certaine discrimination. Je le retirerai au besoin en séance publique.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 27 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 28 tend à préciser que les volontaires intégrant la réserve citoyenne de défense et de sécurité peuvent être des Français établis hors de France. Or ceux-ci peuvent d'ores et déjà faire partie de la réserve citoyenne de défense et de sécurité, mais j'entends que Mme Garriaud-Maylam souhaite le rappeler. Retrait ou défavorable.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Nous seulement je souhaite le rappeler, mais j'y tiens.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 28 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 10 bis

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 22 tend à supprimer l'article 10 *bis* relatif au nombre de jours d'absence des réservistes. Je rappelle que nous sommes parvenus en commission à un dispositif équilibré, qui réduit la voilure par rapport à ce que l'Assemblée nationale avait adopté, avec huit jours d'absence, contre dix prévus. Nous nous sommes d'ailleurs inspirés du rapport d'information de nos collègues Jean-Marie Bockel, Gisèle Jourda et Joëlle Garriaud-Maylam sur la Garde nationale. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 22.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 23 rectifié est un amendement de repli, avec un rehaussement du seuil d'applicabilité de l'article 10 *bis* aux entreprises de 5 000 salariés. Il est stupéfiant de constater que l'on ne dénombre que 274 entreprises de plus de 5 000 salariés en France. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 23 rectifié.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 25 prévoit explicitement que les salariés français employés à l'étranger peuvent souscrire à un engagement dans la réserve opérationnelle. Il est important de réaffirmer que les salariés français employés à l'étranger peuvent souscrire à un engagement dans la réserve opérationnelle. La loi ne peut pas énumérer toutes les catégories de salariés qui peuvent souscrire un tel engagement.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 25 et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après l'article 10 bis

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 92 vise à communiquer la liste des journées défense et citoyenneté organisées par les postes diplomatiques et consulaires à l'étranger. Il est important de souscrire à cette volonté de transparence. De plus, cet amendement rejoint les recommandations de la Cour des comptes. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 92.

Article 11

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 36 tend à inclure les dommages psychiques dans les dommages ouvrant droit à réparation pour un réserviste. Favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 36.

Articles additionnels après l'article 11

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 24 rectifié prévoit une exemption de la journée défense et citoyenneté pour les jeunes ayant effectué une période militaire d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale ou ayant souscrit un contrat d'engagement dans la réserve opérationnelle.

Cette possibilité d'exemption risque d'ouvrir la boîte de Pandore. Les jeunes cadets de la défense ou ceux qui suivent leur scolarité au sein d'un lycée militaire pourraient demander à être exemptés. Or nous considérons que la JDC s'impose à tous les citoyens, avant l'âge de dix-huit ans, avec la possibilité de régulariser jusqu'à l'âge de vingt-cinq ans. Retrait ou défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 24 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 68 prévoit un rapport sur la participation des informaticiens à la réserve opérationnelle. Tout en comprenant le sens de cet amendement, nous considérons que le rapport annuel sur la réserve traite de ce sujet. Retrait ou défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 68 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 11 bis A

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 86 du Gouvernement vise à fixer par la voie réglementaire la limite d'âge des réservistes pour effectuer une préparation militaire initiale ou de perfectionnement : quarante ans, contre trente actuellement. C'est à l'origine une heureuse initiative de notre collègue Ronan Le Gleut. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 86.

Articles additionnels après l'article 11 quater

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 20, qui vise à aménager les emplois du temps des réservistes étudiant dans des établissements d'enseignement supérieur, est déjà satisfait par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Retrait ou défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 20 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 8 vise à demander un rapport sur l'inclusion d'une période d'engagement militaire ou civique dans le programme des écoles de la fonction publique. Or ce rapport porte sur ce qui pourrait être une composante du service national universel. La commission ne souhaite pas que cette LPM traite du SNU. Avis défavorable.

Je profite de l'occasion pour souligner que nous attendons toujours le rapport du général Ménaouine sur le SNU, qui a été remis voilà quasiment un mois.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Ce n'est pas normal.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Nous n'avons pour seule information qu'une dépêche d'une trentaine de lignes de l'AFP. Je le dirai en séance publique, car cette méthode est pour le moins inélégante à l'égard du Parlement.

M. Jean-Marie Bockel. – Nous serons plusieurs à le dire !

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Nombre d'entre vous ont travaillé sur ce sujet.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8.

Articles additionnels après l'article 12

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 87 vise à prendre en compte le temps passé en congé de longue maladie ou de longue durée pour maladie comme service effectif pour le calcul de la décote applicable aux militaires ayant effectué une carrière courte. Favorable à cet amendement technique, qui est social.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 87.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 3 prévoit le reclassement de droit dans un emploi civil de son armée d'un militaire blessé dans l'accomplissement d'une mission opérationnelle. Je comprends le sens de cet amendement, mais cette mesure risque d'entraîner de nombreuses difficultés : cette forme d'automatisme risque d'interférer avec la politique de rééquilibrage entre le personnel civil et le personnel militaire conduite au sein du ministère des armées. De surcroît, l'article visé sera refondu dans le cadre d'une ordonnance. Il n'est donc pas opportun d'y toucher maintenant. Avis défavorable.

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

Article additionnel après l'article 13 bis

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 6 prévoit que les équipes soignantes bénéficient de moyens matériels et humains permettant une prise en charge optimale et un meilleur suivi des soldats et de leur famille. L'intention est louable, mais cette disposition n'est pas normative. De plus, cet amendement est satisfait dans le rapport annexé. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6.

Article 14 bis

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 13 vise à interdire de faire état de l'orientation sexuelle dans le dossier individuel du militaire. Je rappelle que cet amendement a déjà été examiné en commission et que cette interdiction est déjà prévue par la loi Informatique et libertés, qui s'applique aux dossiers individuels non seulement des fonctionnaires, mais également des militaires. L'application de cette mesure est garantie par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

M. Bernard Cazeau. – Êtes-vous sûr qu'il est satisfait ?

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Tout à fait, et la CNIL y est très attentive.

M. Bernard Cazeau. – S'il est satisfait, je le retirerai.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13.

Article additionnel après l'article 15

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 70 prévoit d'autoriser les bénéficiaires de la pension afférente au grade supérieur (PAGS) à souscrire un engagement à servir dans la réserve opérationnelle. Je rappelle que la PAGS est précisément un dispositif d'incitation au départ pour les militaires. En conséquence, l'avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 70.

Article additionnel avant l'article 16

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 11 rectifié bis vise à créer une nouvelle zone de défense et de sécurité correspondant à la nouvelle région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées. Or la réorganisation a déjà été opérée après la création des douze nouvelles régions : il a été décidé de maintenir à sept le nombre de zones et de rattacher l'Occitanie à la zone de défense et de sécurité Sud dont le siège est à Marseille. Il n'est donc pas de la compétence du législateur de revoir le découpage des zones. En conséquence, l'avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11 rectifié bis.

Article 17

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 26 prévoit la possibilité pour les jeunes Français établis hors de France de demander à accomplir un service militaire volontaire (SMV). Je serai favorable à cet amendement si vous procédez à une rectification, madame Garriaud-Maylam. En effet, le SMV ne peut pas inclure le SMA, le service militaire adapté.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – J'accepterai cette rectification.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 26 sous réserve de rectification. A défaut, la commission y sera défavorable.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Il en sera de même pour l'amendement n° 114.

Mme Hélène Conway-Mouret. – J'en suis d'accord, je le rectifierai.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 114 sous réserve de rectification. A défaut, la commission y sera défavorable.

Article 18

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 79 vise à supprimer les seuils pour les mandats locaux des militaires. L'avis est défavorable, car le texte a déjà évolué vers une plus grande ouverture depuis son dépôt par le Gouvernement, avec une hausse du plafond à 9 000 habitants pour les communes, contre 3 500 initialement, et l'introduction de la possibilité d'un mandat communautaire dans les EPCI de moins de 15 000 habitants, seuil porté la semaine dernière à 30 000 par notre commission. Ces avancées sont considérables. Aller plus loin risquerait de porter atteinte à la libre disponibilité des forces armées. Par conséquent, je vous propose de maintenir le dispositif adopté par la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 79.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement GOUV.30 prévoit de revenir au seuil de 15 000 habitants pour ce qui concerne le mandat de conseiller communautaire et vise à interdire aux militaires d'active de se présenter à l'élection des délégués des conseils municipaux en vue de l'élection des sénateurs et de participer à cette élection. Je vous propose de nous en tenir à l'équilibre auquel nous sommes parvenus en commission la semaine dernière.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement GOUV.30.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 19 tend à limiter le nombre des conseillers municipaux militaires. D'une part, il est difficile d'imaginer un tel cas de figure. D'autre part, pourquoi limiter les catégories ? Par ailleurs, il est quelque peu compliqué de mettre cette disposition en œuvre. Avis défavorable.

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

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 78, qui tend à alléger le mandat de conseiller municipal d'un militaire, pose problème : on ne peut pas exonérer les militaires de l'ensemble des obligations légales attachées aux fonctions d' élu municipal. Il faut éviter autant que faire se peut, comme je l'ai dit la semaine dernière, de faire des conseillers municipaux militaires des conseillers gardes-places. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Grand. – Je retirerai cet amendement !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 78.

Article 19

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement GOUV.8 admet la possibilité pour le président de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) de saisir le Conseil d'État dans l'hypothèse où l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) ne se conformerait pas à l'injonction qui lui est adressée. Favorable à cet amendement, qui nous permettra de résoudre le difficile problème intellectuel d'un conflit majeur entre l'ANSSI et l'ARCEP.

La commission émet un avis favorable à l'amendement GOUV.8.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement GOUV.7 tend à reconnaître la nécessité de préciser par un décret en Conseil d'État les modalités d'application du dispositif de détection que l'ANSSI sera autorisée à mettre en œuvre sur les réseaux des opérateurs de communications électroniques. Toutefois, le Gouvernement estime inopportun que ce décret précise les catégories de données susceptibles d'être collectées : il s'agit des liens URL, des identifiants, des serveurs de connexion, etc. Il pourrait alors faire procéder à des opérations de détection sur toutes les données, quelles qu'elles soient. Nous souhaitons que le décret précise les catégories de données ; le Sénat se doit d'être le protecteur des libertés. En conséquence, l'avis est défavorable.

M. Ladislas Poniatowski. – Il y aura un débat en séance publique.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Certes, mais le Sénat s'honore de protéger les libertés des citoyens. Cela ne porte pas atteinte aux opérations de détection.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement GOUV.7.

Article 22

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement GOUV.21 tend à revenir sur une disposition introduite par la commission sur proposition de la commission des lois, à savoir la suppression du contrôle sur place des dispositifs et des capacités

d'interception ayant fait l'objet des essais. Je propose un avis de sagesse, mais nous reviendrons sur cet amendement quelque peu compliqué.

M. Ladislas Poniatowski. – Là aussi, le Gouvernement invoquera des raisons de lutte contre le terrorisme. Faisons attention !

M. Michel Boutant. – Rappelons la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement et la loi du 30 novembre 2015 relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, excluant tout suivi individuel. Or dans le contexte actuel, on ne déjoue pas les attentats d'un claquement de doigts : c'est le fruit d'un suivi.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement GOUV.21.

Articles additionnels après l'article 22

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 91 rectifié vise à renforcer les modalités d'exploitation des données recueillies au titre de la surveillance des communications électroniques internationales. Il introduit les deux dispositifs afin d'exploiter plus efficacement les données recueillies à ce titre. Avis favorable.

M. Ladislas Poniatowski. – Très bien!

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 91 rectifié.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 118 vise à préserver les colombiers : notre collègue Jean-Pierre Decool veut faire détruire les rapaces à 500 mètres des pigeonniers. Vous connaissez le rôle des pigeons voyageurs pendant la guerre de 1870 ! Je serais très heureux de faire plaisir à notre collègue, mais le code de l'environnement prévoit des dérogations à l'interdiction de détruire les rapaces. L'amendement est donc déjà satisfait. Retrait ou défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 118 et, à défaut, y sera défavorable.

Chapitre III ter : Dispositions relatives au contrôle parlementaire du renseignement

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement GOUV.22 par coordination avec l'amendement suivant.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement GOUV.22.

Article 22 ter

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement GOUV.23 vise à supprimer l'article 22 *ter* relatif au renforcement du contrôle parlementaire du renseignement. Il s'agit du point de friction majeur avec le Gouvernement. Mme la ministre nous a opposé un refus catégorique concernant toute tentative pour le Parlement de contrôler plus encore l'activité liée au renseignement. Or ce sont 1 500 agents supplémentaires et une augmentation des crédits d'équipement de près de 4,6 milliards d'euros sur la durée de la loi de programmation. Nous ne voulons pas mettre le Gouvernement en difficulté, nous voulons simplement connaître un peu plus en détail *a posteriori* les activités de renseignement,

laissant même la possibilité au Gouvernement de ne pas nous en dire plus sur telle opération, pour l'intérêt national. Nous demandons notamment la communication des rapports des inspections générales, la possibilité d'entendre des agents sur le site des services pour ne pas les mettre en difficulté. Tous les pays européens, je le rappelle, pratiquent de la sorte. Nos amis allemands peuvent même faire appel à des experts privés ! Je vous propose d'émettre un avis défavorable. Il me semble important que le Parlement manifeste sa volonté de contrôler un peu plus l'activité des services spécialisés de renseignement.

M. Michel Boutant. – Le contrôle de la DPR porte sur des opérations terminées, et non pas sur des opérations en cours.

M. Jean-Marie Bockel. – Je suivrai le vote de la commission. La question du renseignement pose problème à différents niveaux.

Il est normal que certains collègues représentent tous les autres et disposent de certaines informations. Mais, lors de l'élaboration de mon rapport d'information sur la cybersécurité en 2012, j'avais été agacé par l'un de mes collègues qui pensait mieux connaître la question que moi. Quand on exige du Gouvernement de nouvelles prérogatives, ce que je peux comprendre, gardons à l'esprit la manière dont on va le gérer.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Je le répète, l'objectif n'est pas de classer par catégories au sein du Parlement ceux qui savent et ceux qui ne savent pas. Nous voulons améliorer le contrôle du Parlement sur l'activité du renseignement, à l'instar de ce qui se fait dans tous les pays démocratiques. Il n'y a là aucune volonté d'intervenir dans les opérations en cours, ni même d'entrer dans le détail d'opérations dont le Gouvernement invoquerait un intérêt stratégique. Certains semblent considérer que cette activité ne doit pas faire partie du contrôle du Parlement, mais tel n'était pas le sentiment de la commission des lois ni de la commission des affaires étrangères. Je propose donc un avis défavorable.

M. Bernard Cazeau. – Le groupe La République En Marche s'abstient.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement GOUV.23.

Article 23

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 37 et 75 visent à supprimer le dispositif prévu par l'article 23, à savoir la prise d'empreintes dans le cadre des OPEX pour identifier les terroristes. Avis défavorable, car c'est l'une des mesures les plus attendues par les militaires en OPEX, dans le cadre de l'opération Barkhane notamment.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 37 et 75.

Article additionnel après l'article 24

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n^o 7 rectifié concerne les partenariats stratégiques impliquant la défense nationale et les forces, un sujet essentiel pour sauvegarder les emplois et développer nos industries de défense. C'est une excellente idée, mais, plutôt qu'un énième rapport, il serait souhaitable que nous prenions l'initiative de nous faire communiquer les textes. Il revient aux commissions d'organiser nos travaux au travers d'auditions, de groupes de travail. Retrait ou défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 7 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l'article 25

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 41 a pour objet de rendre obligatoire la désignation d'un commissaire du Gouvernement auprès de tout titulaire d'un marché public de matériel de guerre. Il ne semble pas souhaitable de généraliser cette mesure à tous les marchés, certains d'entre eux étant sensibles. Qui plus est, il est possible aujourd'hui de désigner un commissaire du Gouvernement auprès de tout titulaire de ces marchés publics. Avis défavorable.

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

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 39 vise à interdire les exportations d'armement vers des États engagés à l'extérieur sans mandat de l'ONU. Avis très défavorable, car la France doit conserver son autonomie souveraine d'appréciation en ce domaine.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 39.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 40 concerne le contenu du rapport sur les exportations d'armement. Le rapport actuel, qui est public et que l'on peut consulter sur internet, contient d'ores et déjà un volet extrêmement détaillé relatif aux statistiques.

Fixer dans la loi ce niveau de détail est déraisonnable et risque d'avantager nos concurrents.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 40.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 42 prévoit de pénaliser les personnes ne respectant pas un embargo, prononcé par l'Union européenne, par exemple... Nous comprenons le souhait de voir aboutir un projet de loi adopté par le Sénat en 2007, puis par l'Assemblée nationale en 2016, mais laissons faire le processus législatif ! C'est au Gouvernement de l'inscrire en deuxième lecture au Sénat. Avis défavorable.

M. Ladislav Poniatski. – Le Parti communiste est devenu bien pro-européen !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 42.

Article 26

L'amendement rédactionnel ETRD.6 est adopté.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis résolument défavorable à l'amendement GOUV.24 du Gouvernement, qui supprime nos dispositions desserrant l'étreinte du code des marchés publics sur les armées.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement GOUV.24.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L’amendement n° 43 prévoit une publication en *open data* de certaines informations, dont la liste sera fixée par décret en Conseil d’État, y compris pour les marchés de défense et de sécurité. Avis défavorable : les procédures de gré à gré sont parfois nécessaires pour permettre à nos forces d’être réactives.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 43.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L’amendement n° 88 du Gouvernement est arrivé vendredi soir... Il a une portée très large : le Gouvernement se donne le moyen de contrôler les marges anormales des entreprises, y compris en inspectant leur comptabilité. Bien entendu, les industriels seront impactés... Il faudrait le retravailler. Je recommande la plus grande prudence. Sagesse.

M. Bernard Cazeau. – L’intention est bonne. Quelques entreprises en auraient bien besoin.

La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 88.

Article 27

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L’amendement n° 44 tend à supprimer l’article 27, qui proroge jusqu’en 2025 le régime dérogatoire de cession des immeubles des armées. Avis défavorable : il faut accélérer la procédure.

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

Article 28 bis

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L’amendement GOUV.28 vise à supprimer l’article par lequel nous supprimons la décote Duflot, sauf si 100 % des logements sociaux concernés étaient réservés aux militaires. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement GOUV.28.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L’amendement n° 101 exonère le ministère des armées de la décote. La commission des finances veut que le ministère des armées encaisse le maximum ; nous aussi, mais en favorisant l’accueil des militaires dans des logements sociaux. M. de Legge, qui a déposé cet amendement en son nom propre, pourrait se rabattre sur notre texte.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 101 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 30

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis favorable à l’amendement GOUV.10, qui tire les enseignements d’une question prioritaire de constitutionnalité en supprimant la distinction de nationalité dans l’indemnisation des victimes civiles de la guerre d’Algérie, tout en prévoyant une extinction progressive de ce régime.

La commission émet un avis favorable à l’amendement GOUV.10.

Articles additionnels après l'article 30

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 1 rectifié *ter* et 119 sont en discussion commune avec les amendements n^{os} 2 rectifié *ter*, 4 rectifié et 115. Nous sommes favorables à l'application des questions prioritaires de constitutionnalité, qui étendent l'allocation aux supplétifs civils de droit commun pour la période 2011-2013. Les autres deviendront sans objet en cas d'adoption.

*La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 1 rectifié *ter* et 119. Elle émet un avis défavorable à l'amendement n^o 2 rectifié *ter* ainsi qu'à l'amendement n^o 4 rectifié et à l'amendement n^o 115.*

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n^o 12 vise à créer une médaille d'honneur du monde combattant, sur laquelle l'amendement de repli n^o 21 avec lequel il est en discussion commune demande un rapport. Nous sommes sceptiques : il existe bien d'autres décorations, telles que la Reconnaissance de la Nation, la Croix du combattant, l'ordre national du Mérite, la médaille militaire et divers ordres ministériels. Ces demandes résultent sans doute des instructions présidentielles visant à réduire le nombre de nominations et à respecter la parité... Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 12, ainsi qu'à l'amendement n^o 21.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – À l'amendement n^o 31, qui autorise la remise de décorations aux militaires ne participant directement aux combats, nous préférons l'amendement de repli n^o 30, en discussion commune, qui prévoit un rapport sur le sujet. Cette question mérite en effet d'être étudiée : le concours des opérateurs de drones, par exemple, est essentiel, mais d'autres personnes sont peut-être concernées.

La commission demande le retrait de l'amendement n^o 31 et, à défaut, y sera défavorable. Elle émet un avis favorable à l'amendement n^o 30.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n^o 123 inscrit dans la loi que le ministère de la défense poursuit sa politique de prévention et de suivi des syndromes post-traumatiques. Cela pourrait apparaître plutôt dans le rapport. Avis défavorable en attendant cette rectification.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 123.

Article 31

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n^o 45, contre l'OTAN.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 45.

Article 32

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement GOUV.25 revient sur nos dispositions concernant la représentation et la conciliation dans les contentieux des pensions militaires. Avis défavorable : nous avons été saisis de ces problématiques par les associations de pensionnés et d'invalides.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement GOUV.25.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement GOUV.11 réintroduit les exceptions réglementaires au recours administratif préalable obligatoire (RAPO), alors que nous avons maintenu la compétence du législateur. Avis défavorable, ainsi qu'à l'amendement GOUV.26.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement GOUV.11, ainsi qu'à l'amendement GOUV.26.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis plutôt favorable à l'amendement GOUV.29, qui prévoit un seul rapport sur le transfert vers la juridiction administrative du contentieux des pensions militaires d'invalidité, et non un rapport annuel.

Mme Gisèle Jourda. – Je ne suis pas du tout d'accord. Toutes les associations nous ont saisis sur la question. Un rapport annuel est indispensable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement GOUV.29.

Article 36

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement GOUV.27 qui tend à supprimer les alinéas 5 et 6 de l'article 36. Le tribunal des pensions et le Conseil d'État ont considéré à de nombreuses reprises qu'il fallait se placer à la date de la demande pour évaluer le taux de la pension.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement GOUV.27.

Articles additionnels après l'article 36

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 99 prévoit, dans une disposition législative, que le ministère veille à la mise en œuvre de dispositions visant à éliminer les violences sexuelles et sexistes. Ce serait préférable dans le rapport annexé. Il pourrait être retiré au profit de l'amendement n° 97, qui va dans ce sens.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 99 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 89, par lequel le Gouvernement ratifie l'ordonnance relative au service de santé des armées et fait siéger ce dernier au Conseil national de l'ordre des pharmaciens.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 89.

Article additionnel après l'article 38 bis

La commission émet un avis favorable à l'amendement de coordination n° 90.

Article 42

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis favorable à l’amendement de coordination GOUV.9, qui organise la mise en œuvre des dispositions du présent projet de loi outre-mer.

La commission émet un avis favorable à l’amendement GOUV.9.

Article 2

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis évidemment défavorable à l’amendement n° 62 qui tend à rejeter l’objectif de 2 % du PIB.

Mme Christine Prunaud. – Qui l’interroge, plutôt...

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

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avec son amendement n° 14, notre collègue Max Brisson a bien vu la différence entre les périodes 2019-2013 et 2024-2025 et le caractère incertain de cette dernière. Mais c’est non pas en supprimant la distinction entre les deux que l’on résoudra le problème, mais plutôt en se mobilisant lors du vote du budget. Retrait, sinon avis défavorable.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 14 et, à défaut, y sera défavorable.

Rapport annexé

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 46, qui rejette la conception de l’Europe de la défense que porte le projet de loi. La France ne peut pas rester neutre. La commission est favorable à une Europe puissance qui nous protège contre les diverses menaces.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 46.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Même avis sur l’amendement n° 50 concernant la politique d’exportation et de coopération dans le domaine de l’armement.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 50.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis défavorable à la suppression par l’amendement n° 103 de la mention de 400 emplois réservés au soutien aux exportations d’armement (Soutex). Nous avons évoqué ce sujet : la Marine considère ces emplois comme indispensables pour remplir ses obligations dans le cadre du contrat du siècle : la vente des sous-marins à l’Australie.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 103.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L’amendement n° 51 supprime des mentions relatives à l’exportation d’armement. Avis défavorable : cela nous permet de maintenir une base industrielle et technologique de défense. Notre politique en la matière est conforme à la charte des Nations unies.

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

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 106 de nos collègues socialistes, supprimant un alinéa relatif au Soutex – et en passant d'une mention de « l'Équipe France », pourtant une réussite du précédent quinquennat...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 106.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 52, par lequel on refuse d'évoquer le djihadiste dans la définition de la menace terroriste.

Mme Christine Prunaud. – Je le réécrirai.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – À la bonne heure : ne pas nommer son principal ennemi serait un aveu de faiblesse.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 52.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis favorable à la prise en compte de la menace des conflits hydriques prévue par l'amendement n° 122. Nous les connaissons bien depuis l'excellent rapport de nos collègues Cédric Perrin, Leila Aïchi et Éliane Giraud.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 122.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – La rédaction de l'amendement n° 116 est imprécise et le rapport annexé répond à la préoccupation visée concernant les mutations de la hiérarchie des puissances. Avis défavorable.

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

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis défavorable à la mise en cause de la participation de la France à l'OTAN par l'amendement n° 47.

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

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 117 introduit dans le rapport la notion de « stratégie intégrale », qui n'a pas été définie dans la Revue stratégique et qui fait l'objet de nombreux débats entre chercheurs. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 117.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis tout à fait favorable, en revanche, à l'amendement n° 121, qui effectue une actualisation bienvenue du contexte géostratégique.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 121.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Ma visite, vendredi dernier, avec le président Larcher, de la base sous-marine de Brest me renforce dans mon souhait de

proposer un avis défavorable à l'amendement n° 48, qui prévoit le démantèlement des forces nucléaires.

Mme Christine Prunaud. – Je propose leur démantèlement par tous les pays, à terme.

M. Ladislas Poniatowski. – Y compris la Russie ?

Mme Christine Prunaud. – Oui, et la Corée.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 48.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Par cohérence, même avis pour l'amendement n° 49.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 49.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 10. Il est essentiel de rappeler l'importance de la prospective stratégique au ministère des armées et le besoin d'impliquer plus les *think tanks* et le monde universitaire.

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

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 54, qui prévoit de nationaliser l'activité des entreprises de services de sécurité et de défense, pourtant en rien comparable aux missions que la Nation confie à nos armées.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 54.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'intention de l'amendement n° 53 visant à promouvoir un nouveau traité sur l'espace pour éviter sa militarisation est louable, mais celui-ci sort du champ de l'objet de ce projet de loi.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 53.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 55 : la France est un État souverain qui ne saurait limiter sa capacité d'intervention à une décision d'une organisation internationale, qui plus est pas toujours efficace pour prévenir les conflits.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 55.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Même avis sur l'amendement n° 56, qui tend à supprimer les mots « ou de contre-insurrection » du rapport annexé : il y va de la souveraineté de la France.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 56.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 74 prévoit que les équipements individuels fournis aux militaires comportent des éléments de protection contre les traumatismes sonores. Avis favorable, sous réserve d'une modification

réactionnelle : il semblerait que les armées n'utilisent pas les appareils de protection active – ces appareils coûteux qui diffusent un bruit neutre – lorsqu'elles en disposent.

M. Gérard Poadja. – Je le modifierai.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 74 sous réserve de sa rectification.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 66 reporte à 2022 les mesures relatives à l'actualisation de la loi de programmation militaire. Avis défavorable comme à l'amendement n° 34.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 66.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 102 insère un alinéa sur l'amélioration de l'approvisionnement en munitions, ce qui correspond à une préoccupation constante de notre commission. Avis très favorable. Le Gouvernement ne veut pas en entendre parler... Nous nous étions pourtant retrouvés dans une situation difficile en Irak, les Américains ayant refusé de nous dépanner...

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

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 57, qui supprime des alinéas relatifs à la politique immobilière. C'est irréaliste, il vaut mieux tenter de canaliser le produit des cessions au profit des armées.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 57.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Je suis très favorable à l'amendement n° 85, qui recommande l'affectation temporaire à des postes de type administratif des militaires dont l'enfant est atteint d'une maladie grave. Le Sénat gagnerait à se positionner sur cette question.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 85.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avec son amendement GOUV.12, le Gouvernement s'oppose à notre intrusion dans les affaires du Val-de-Grâce. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement GOUV.12.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 81, qui appelle à l'élargissement et à la diversification des modes de garde proposés aux militaires.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 81.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Même avis pour l'amendement n° 93 visant à corriger une erreur matérielle.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 93.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L’amendement n° 98 prévoit que le ministère renforce sa politique de lutte contre les cas de harcèlement, discrimination et violences sexuelles. Avis bien évidemment favorable sous réserve d’une légère modification rédactionnelle.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 98.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Même avis favorable pour l’amendement n° 83, qui insère un titre pour la lutte contre les discriminations.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 83.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – *Idem* pour l’amendement n° 97, prévoyant que le ministère lutte contre les violences sexistes et sexuelles et que la cellule Thémis établit chaque année un rapport d’activité. Le Gouvernement devra s’expliquer sur le sujet.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 97.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L’amendement n° 80 prévoit que l’armée fournit aux femmes militaires enceintes des uniformes adaptés. Avis évidemment favorable s’il est rendu compatible avec l’amendement n° 97 : il deviendrait sans objet dans le cas contraire.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 80, sous réserve de rectification.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L’amendement n° 84 prévoit que le ministère des armées prévient les discriminations selon les origines et encourage l’égalité des chances. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 84, ainsi qu’à l’amendement de coordination n° 94.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L’amendement n° 29 tend à valoriser les parcours professionnels des filières « drones ». Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 29.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L’amendement n° 16 veut favoriser la mobilité des ingénieurs de la Direction générale de l’armement (DGA) entre leur administration et le secteur privé. Avis défavorable pour des raisons de déontologie.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 16.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L’amendement n° 17, qui va de pair avec le précédent, tend à favoriser le recrutement de contractuels au sein de la DGA pour faciliter la mobilité entre l’administration et le secteur privé. Outre qu’il y aura des problèmes de rémunération – je souhaite bien du plaisir à la Direction des ressources humaines pour recruter des ingénieurs du privé ! –, il n’est pas envisageable d’appliquer des contrats de droit privé dans le public.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 17. La commission émet un avis favorable à l'amendement rédactionnel n° 95.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Par l'amendement n° 67, les effectifs prévus ne pourront pas être utilisés pour mettre en œuvre le service national universel. Avis défavorable, car il est satisfait par l'article 5.

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

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 58, qui tend à supprimer le caractère indispensable de la réserve, ne fera pas l'unanimité !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 58.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 100 accroît la capacité d'emploi des réserves dans les opérations intérieures comme extérieures. Avis favorable à ce très bon amendement. Je ne suis pas sûr qu'il fasse sauter de joie le Gouvernement...

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 100, ainsi qu'à l'amendement rédactionnel n° 96.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis totalement défavorable à l'amendement n° 59, qui a pour objet de supprimer un alinéa relatif au lien armées-jeunesse, lien pourtant indispensable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 59.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 104 vise à augmenter le nombre de places en service militaire volontaire (SMV), qui connaît un très grand succès, avec un taux d'insertion de plus de 70 %. Conformément à la philosophie de notre commission, qui est de soutenir ce qui fonctionne, l'avis est favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 104.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 9, qui ajoute un alinéa sur la commission armées-jeunesse.

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

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 120, sur le service civique, est hors champ. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 120.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 18 prévoit des études sur des avions de type « gunship », similaire aux AC130 américains. C'est intéressant, mais cela suppose de s'engager dans le développement d'un nouveau type d'appareils à l'horizon de 2030, alors qu'il est déjà difficile d'obtenir les avions prévus.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 18 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Olivier Cigolotti. – Je le retirerai.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 105 prévoit un débat sur la dissuasion nucléaire. Il se déroule déjà ici même ! Avis défavorable en l'état.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 105.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement GOUV.14 est notre grand succès : nous avons enfin obtenu ce tableau qui permet un contrôle de l'exécution de la loi de programmation militaire.

M. Michel Boutant. – Il y a beaucoup d'acronymes...

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Ils permettent en effet souvent de tamiser l'information. Avis très favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement GOUV.14.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 107 ajoute comme objectifs le maintien de la production en France des composants stratégiques et la protection du capital des entreprises de la base industrielle et technologique de défense (BITD). Avis favorable sous réserve d'une toute petite modification.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 107, sous réserve de rectification.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 108, qui souligne l'importance de la coopération avec le Royaume-Uni – on n'en attendait pas moins de Mme Conway-Mouret, son auteur...

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je vote pour !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 108.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 71, qui introduit l'idée de remplacer le *Charles-de-Gaulle* par plusieurs porte-avions. Il y aura un rapport de notre collègue Perrin sur la question ; on ne tranchera pas cette question dans ce texte...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 71.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement GOUV.13 exclut les dépenses du titre 5 de la méthode de calcul des surcoûts des OPEX. C'est incroyable quand on connaît l'état des équipements qui en reviennent ! Avis totalement défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement GOUV.13.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 60 est une mesure de coordination avec l'amendement n° 64 : même avis défavorable que pour ce dernier.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 60.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 61, qui prévoit un débat annuel sur les OPEX en cours, n'est pas compatible avec l'article 35 de la Constitution. Retrait ?

La commission demande le retrait de l'amendement n° 61 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 76 précise le contenu du rapport au Parlement sur les exportations d'armement. Avis défavorable : cette idée intéressante est satisfaite puisque ce rapport contient déjà une annexe détaillée.

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

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – L'amendement n° 77 prévoit un rapport au Parlement sur les coopérations militaires. Avis défavorable : il vaut mieux que les commissions parlementaires fassent leur travail d'investigation en la matière.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 77.

M. Christian Cambon, président, rapporteur. – Je vous propose enfin d'adopter plusieurs amendements légistiques à différents articles dans le texte : les amendements ETRD.3, ETRD.4 et ETRD.5.

Article 32

L'amendement ETRD.3 est adopté.

Article 35

L'amendement ETRD.4 est adopté, ainsi que l'amendement ETRD.5.

L'ensemble des avis émis par la commission sur les amendements extérieurs figure dans le tableau suivant :

Article 3		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PRUNAUD	63	Défavorable
M. TODESCHINI	109	Défavorable
M. VAUGRENARD	110	Défavorable
Article 4		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PRUNAUD	64	Défavorable
Le Gouvernement	GOUV.15	Défavorable
Le Gouvernement	GOUV.16	Défavorable

Mme PRUNAUD	32	Défavorable
Mme PRUNAUD	33	Défavorable
M. POADJA	72	Défavorable
Article 4 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	GOUV.20	Défavorable
Article 5		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. DEVINAZ	111	Défavorable
Article 6		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PRUNAUD	34	Défavorable
Mme CONWAY- MOURET	112	Défavorable
M. DANESI	5	Favorable
Article additionnel après Article 6		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CIGIOTTI	15	Défavorable
Article 6 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PRUNAUD	65	Défavorable
Article 6 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	GOUV.18	Défavorable
Article 6 quinquies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	GOUV.19	Favorable
Article 6 sexies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	GOUV.17	Défavorable

Article additionnel après Article 6 sexies		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme CONWAY-MOURET	113	Défavorable
Article 7		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme CONWAY-MOURET	82	Défavorable
Article 9		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PRUNAUD	35	Défavorable
Article additionnel après Article 10		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme GARRIAUD-MAYLAM	27	Défavorable
Mme GARRIAUD-MAYLAM	28	Défavorable
Article 10 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LE GLEUT	22	Défavorable
M. LE GLEUT	23 rect.	Défavorable
Mme GARRIAUD-MAYLAM	25	Défavorable
Article additionnel après Article 10 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme GARRIAUD-MAYLAM	92	Favorable
Article 11		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PRUNAUD	36	Favorable
Article additionnel après Article 11		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LE GLEUT	24 rect.	Défavorable
Mme IMBERT	68	Défavorable

Article 11 bis A		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	86	Favorable
Article additionnel après Article 11 quater		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. COURTIAL	20	Défavorable
M. GUERRIAU	8	Défavorable
Article additionnel après Article 12		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	87	Favorable
Mme VERMEILLET	3	Défavorable
Article additionnel après Article 13 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme MORHET-RICHAUD	6	Défavorable
Article 14 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. CAZEAU	13	Défavorable
Article additionnel après Article 15		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme IMBERT	70	Défavorable
Article additionnel avant Article 16		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BRUGUIÈRE	11 rect. bis	Défavorable
Article 17		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme GARRIAUD-MAYLAM	26	Défavorable
Mme CONWAY-MOURET	114	Défavorable
Article 18		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GUERRIAU	79	Défavorable

Le Gouvernement	GOUV.30	Défavorable
M. CIGIOTTI	19	Défavorable
M. GRAND	78	Défavorable
Article 19		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	GOUV.8	Favorable
Le Gouvernement	GOUV.7	Défavorable
Article 22		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	GOUV.21	Sagesse
Article additionnel après Article 22		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	91 rect.	Favorable
M. DECOOL	118	Défavorable
Chapitre III ter : Dispositions relatives au contrôle parlementaire du renseignement		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	GOUV.22	Défavorable
Article 22 ter		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	GOUV.23	Défavorable
Article 23		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PRUNAUD	37	Défavorable
M. DEVINAZ	75	Défavorable
Article additionnel après Article 24		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GUERRIAU	7 rect.	Défavorable
Article additionnel après Article 25		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PRUNAUD	41	Défavorable
Mme PRUNAUD	39	Défavorable

Mme PRUNAUD	40	Défavorable
Mme PRUNAUD	42	Défavorable
Article 26		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PRUNAUD	43	Défavorable
Le Gouvernement	88	Sagesse
Le Gouvernement	GOUV.24	Défavorable
Article 27		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PRUNAUD	44	Défavorable
Article 28 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	GOUV.28	Défavorable
M. de LEGGE	101	Défavorable
Article 30		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	GOUV.10	Favorable
Article additionnel après Article 30		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. GRAND	1 rect. ter	Favorable
M. REQUIER	119	Favorable
M. GRAND	2 rect. ter	Défavorable
Mme MORHET- RICHARD	4 rect.	Défavorable
Mme BERTHET	115	Défavorable
Mme BONFANTI- DOSSAT	12	Défavorable
M. COURTIAL	21	Défavorable
M. PERRIN	31	Défavorable
M. PERRIN	30	Favorable
M. ALLIZARD	123	Défavorable

Article 31		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PRUNAUD	45	Défavorable
Article 32		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	GOUV.25	Défavorable
Le Gouvernement	GOUV.11	Défavorable
Le Gouvernement	GOUV.26	Défavorable
Le Gouvernement	GOUV.29	Défavorable
Article 36		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	GOUV.27	Défavorable
Article additionnel après Article 36		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme ROSSIGNOL	99	Défavorable
Le Gouvernement	89	Favorable
Article additionnel après Article 38 bis		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	90	Favorable
Article 42		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	GOUV.9	Favorable
Article 2		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PRUNAUD	62	Défavorable
M. BRISSON	14	Défavorable
RAPPORT ANNEXÉ		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme PRUNAUD	46	Défavorable
Mme PRUNAUD	50	Défavorable
Mme CONWAY-MOURET	103	Défavorable

Mme PRUNAUD	51	Défavorable
Mme CONWAY- MOURET	106	Défavorable
Mme PRUNAUD	52	Défavorable
M. REQUIER	122	Favorable
M. POADJA	116	Défavorable
Mme PRUNAUD	47	Défavorable
M. POADJA	117	Défavorable
M. REQUIER	121	Favorable
Mme PRUNAUD	48	Défavorable
Mme PRUNAUD	49	Défavorable
M. GUERRIAU	10	Favorable
Mme PRUNAUD	54	Défavorable
Mme PRUNAUD	53	Défavorable
Mme PRUNAUD	55	Défavorable
Mme PRUNAUD	56	Défavorable
M. POADJA	74	Défavorable
Mme PRUNAUD	66	Défavorable
Mme CONWAY- MOURET	102	Favorable
Mme PRUNAUD	57	Défavorable
Mme CONWAY- MOURET	85	Favorable
Le Gouvernement	GOUV.12	Défavorable
Mme CONWAY- MOURET	81	Favorable
M. CAZEAU	93	Favorable
Mme ROSSIGNOL	98	Favorable
Mme CONWAY- MOURET	83	Favorable
Mme ROSSIGNOL	97	Favorable
Mme CONWAY- MOURET	80	Favorable si rectifié
Mme CONWAY- MOURET	84	Favorable

M. CAZEAU	94	Favorable
M. PERRIN	29	Favorable
M. CIGIOTTI	16	Défavorable
M. CIGIOTTI	17	Défavorable
M. CAZEAU	95	Favorable
Mme IMBERT	67	Défavorable
Mme PRUNAUD	58	Défavorable
M. CIGIOTTI	100	Favorable
M. CAZEAU	96	Favorable
Mme PRUNAUD	59	Défavorable
Mme CONWAY- MOURET	104	Favorable
M. GUERRIAU	9	Favorable
M. REQUIER	120	Défavorable
M. CIGIOTTI	18	Défavorable
Mme CONWAY- MOURET	105	Défavorable
Le Gouvernement	GOUV.14	Favorable
Mme CONWAY- MOURET	107	Défavorable
Mme CONWAY- MOURET	108	Favorable
M. POADJA	71	Défavorable
Le Gouvernement	GOUV.13	Défavorable
Mme PRUNAUD	60	Défavorable
Mme PRUNAUD	61	Défavorable
M. DEVINAZ	76	Défavorable
M. DEVINAZ	77	Défavorable

La réunion est close à 10 h 30.

Mercredi 23 mai 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

Projet de loi autorisant la ratification du traité de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) sur les interprétations et exécutions audiovisuelles – Examen du rapport et du texte de la commission

La réunion est ouverte à 10 h 35

M. Christian Cambon, président. – Je remercie celles et ceux qui ont travaillé jusque tard dans la nuit d'être présents parmi nous ce matin.

M. Richard Yung, rapporteur. – Nous examinons aujourd'hui un projet de loi autorisant la ratification du traité de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle sur les interprétations et exécutions audiovisuelles.

Cette organisation, plus connue sous l'acronyme « OMPI », qui compte actuellement 191 États membres, dont la France et l'Union européenne, a pour principale mission de promouvoir la protection de la propriété intellectuelle dans le monde grâce à la coopération entre les États et en collaboration avec d'autres organisations internationales.

En 1996, l'OMPI a entrepris un important processus d'adaptation des droits d'auteur et des droits voisins à l'ère numérique. Le traité sur les interprétations et exécutions et les phonogrammes – le TIEP – a ainsi permis d'assurer, sur le plan international, la protection des droits des artistes-interprètes participant à un enregistrement sonore ainsi que la protection des producteurs de phonogrammes.

Le présent traité, signé à Pékin en 2012, permettra d'étendre ces mêmes droits, déjà consacrés dans les ordres juridiques français et communautaire, aux artistes-interprètes et exécutants du secteur audiovisuel, c'est-à-dire aux comédiens, aux chanteurs et aux danseurs.

Il permettra aux artistes-interprètes de jouir d'un droit exclusif sur leurs interprétations. Ce droit se décompose, comme pour les auteurs, de droits patrimoniaux et d'un droit moral en raison du lien « intime » qui les relie à leur interprétation. Ces droits seront maintenus au moins jusqu'à l'extinction des droits patrimoniaux de l'artiste-interprète. Le droit moral *post mortem* pourra, quant à lui, être écarté par les États membres qui ne reconnaissaient pas ce droit antérieurement à la ratification du traité ou à leur adhésion.

S'agissant des droits patrimoniaux, l'artiste bénéficiera d'un droit exclusif de reproduction de son interprétation, qui s'applique pleinement dans l'environnement numérique. Le traité reconnaît en outre à l'artiste des droits de distribution, de radiodiffusion et de location commerciale au public.

En matière de diffusion, le traité de Pékin veille à maintenir un équilibre entre les droits des artistes sur leurs interprétations audiovisuelles et l'intérêt public général, notamment en matière d'enseignement, de recherche et d'accès à l'information.

En contrepartie de la radiodiffusion ou de la communication au public d'une interprétation, le traité propose aux États contractants de choisir entre trois options : octroyer à l'artiste-interprète un droit exclusif sur son interprétation ; prévoir un système de

rémunération dite « équitable » ; ou n'accorder aucun droit. Il s'agit donc d'un « régime à la carte » qui permettra à chaque partie de conserver ses traditions juridiques.

En application du « traitement national » prévu à l'article 4, les artistes de l'audiovisuel pourront, dans le cadre des exploitations de leurs interprétations au sein des États contractants, être considérés comme les nationaux et être rémunérés en conséquence. Le traité de Pékin reprend à cet égard la proposition de l'Union européenne d'assortir le traitement national d'un principe de réciprocité. Par conséquent, le traitement national s'appliquera dans la mesure des notifications ou réserves faites par la partie contractante. Il convient de noter que la copie privée, qui constitue une exception au droit de reproduction, est exclue du champ du traitement national.

En outre, le traité de Pékin impose aux parties d'assurer « *une protection juridique appropriée et des sanctions juridiques efficaces contre la neutralisation des mesures techniques efficaces qui sont mises en œuvre par les artistes-interprètes ou exécutants dans le cadre de l'exercice de leurs droits* ».

Enfin, le traité aborde la question de la cession des droits des artistes-interprètes aux producteurs audiovisuels sans toutefois la trancher. Cette question a constitué un point d'achoppement ayant empêché l'OMPI de conclure le traité et l'a amené à conduire des négociations pendant douze ans.

Afin de faire aboutir ces discussions, le traité de Pékin ne revêt aucun caractère contraignant et couvre l'ensemble des modèles existants au sein des États membres de l'OMPI, permettant alors à chacun d'eux de conserver son cadre juridique.

Grâce à ce traité nos artistes bénéficieront de prérogatives accrues dans les autres États parties, ce qui participera au rayonnement de la culture française à travers le monde.

Les syndicats d'artistes et les organismes de gestion collective sont satisfaits de la conclusion de ce traité qui accroît la protection des artistes-interprètes de l'audiovisuel au niveau international, notamment dans certains pays qui ne leur reconnaissent pas ou peu de protection. Le principe du traitement national garantit aux artistes-interprètes des revenus complémentaires au titre des exploitations faites dans certains États parties.

En conséquence, pour l'ensemble de ces raisons, je ne peux que préconiser l'adoption de ce projet de loi.

À ce jour, sur les 83 signataires, seuls 19 ont déjà ratifié le traité, or son entrée en vigueur nécessite 30 ratifications ou adhésions. Le dépôt des instruments de l'Union européenne et de l'ensemble de ses États membres devrait intervenir de manière simultanée.

L'examen en séance publique est prévu le 31 mai prochain, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Des sanctions sont-elles prévues contre le piratage ?

M. Richard Yung, rapporteur. – Le code prévoit surtout des peines d'amende, rarement de prison.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Les Américains ont une politique très stricte. Les membres du jury pour les Oscars ne peuvent visionner les films plus d'une fois et les sanctions peuvent être extrêmement lourdes. Existe-t-il des tentatives d'harmonisation d'un pays à l'autre ?

M. Richard Yung, rapporteur. – Tout dépend si l'on copie l'œuvre une seule fois ou de manière industrielle. Dans ce dernier cas de figure, les dommages et intérêts seront importants.

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'adhésion de la France à la convention concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale pour son application à Saint-Barthélemy, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, et dans les Terres australes et antarctiques françaises – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Robert Laufoaulu, rapporteur. – Nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant l'adhésion de la France, pour le compte de Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises, à la convention concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, signée à Lugano, le 30 octobre 2007, par l'Union européenne, d'une part, et l'Islande, la Norvège et la Suisse, d'autre part.

La « convention de Lugano II », entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, a pour objet de remplacer la convention de Lugano I de 1988, signée entre les États membres de la Communauté européenne et les États membres de l'Association européenne de libre-échange. Lugano I était « une convention parallèle » à la convention de Bruxelles de 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, conclue entre les six États membres fondateurs de la Communauté européenne en vue de faciliter le règlement des litiges civils et commerciaux transfrontières. La convention de Bruxelles s'était révélée si efficace qu'il avait été jugé nécessaire de l'étendre aux pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE).

Par la suite, le traité d'Amsterdam de 1997 ayant communautarisé la coopération judiciaire civile, la convention de Bruxelles a été convertie en un règlement entré en vigueur en mars 2002, refondu en janvier 2015.

Par la suite, en raison du parallélisme existant entre les régimes instaurés par la convention de Bruxelles et par la convention de Lugano I, des négociations ont été engagées en vue de l'adoption d'une convention de Lugano II calquée autant que possible sur les dispositions du règlement Bruxelles I.

Pourquoi adhérer à Lugano II ? Le règlement Bruxelles I prévoit qu'il remplace, entre les États membres, la convention de Bruxelles de 1968, sauf en ce qui concerne les territoires des États membres qui entrent dans le champ d'application territorial de cette convention et qui sont exclus du présent règlement, en vertu de l'article 355 du Traité sur le

fonctionnement de l'Union européenne. Celui-ci prévoit que les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) – la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon, les Terres australes et antarctiques françaises et les îles de Wallis et de Futuna – font l'objet du régime spécial d'association. Les actes adoptés par les institutions de l'Union sur le fondement du traité ne s'appliquent pas à eux.

Pour mémoire, la dernière décision d'association outre-mer qui établit une nouvelle relation entre l'Union européenne et les PTOM date de novembre 2013 et est entrée en vigueur en janvier 2014. Elle a pour but principal « la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et l'Union dans son ensemble ». En conséquence, dans les PTOM, le régime de la détermination des compétences, de la reconnaissance et de l'exécution des décisions civiles et commerciales reste celui de la convention de Bruxelles, qu'ils sont d'ailleurs les seuls à continuer d'appliquer.

En vue de rapprocher les règles applicables sur l'ensemble du territoire national, la France a choisi d'adhérer à la convention de Lugano II pour le compte de ses PTOM.

La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française étant compétentes en matière de procédure civile, il sera nécessaire de procéder à une adaptation du droit de ces collectivités. Déjà, l'Assemblée de la Polynésie française et le Congrès de Nouvelle-Calédonie ont rendu un avis favorable sur ce projet de loi. Dans les autres PTOM, les articles 509-1 à 509-8 du code de procédure civile relatifs aux autorités chargées, au sein des juridictions compétentes, des formalités de reconnaissance et d'exécution des décisions transfrontières, seront applicables de plein droit.

À Wallis-et-Futuna où l'État est resté compétent en matière de procédure civile, l'application des dispositions des articles 509 et suivants du code de procédure civile a été étendue, comme le prévoit l'article 1575 du code de procédure civile. L'adaptation terminologique a été également faite, puisque nous avons des tribunaux de première instance au lieu de tribunaux de grande instance et de tribunaux d'instance.

La convention de Lugano II se limite au droit civil et commercial, elle reprend les règles du droit international privé européen figurant dans le règlement Bruxelles I. La juridiction compétente est celle de l'État où le défendeur a son domicile. Cette règle est assortie d'exceptions. En vue de protéger la partie la plus faible – celle-ci ne pouvant, par principe, être assignée que devant les juridictions de son domicile –, la convention fixe aussi des règles spéciales en matière d'assurances, de contrats conclus par les consommateurs ou de contrats individuels du travail. Mais la convention prévoit aussi, sans considération de domicile, des compétences exclusives de tribunaux dans certaines matières - droits réels immobiliers, nullité ou dissolution des sociétés. Des règles en matière de litispendance et de connexité permettent aussi d'éviter que les juridictions de plusieurs États membres ne connaissent simultanément d'une demande ayant le même objet et la même cause. La convention pose le principe d'une reconnaissance mutuelle des décisions rendues sans qu'il soit besoin de recourir à une procédure complémentaire et limite les cas dans lesquels une décision n'est pas reconnue. Par ailleurs, principale innovation de la convention, un mécanisme d'*exequatur* simplifié est mis en place : les décisions exécutoires dans un État partie sont mises à exécution dans un autre État partie, sur requête de toute partie intéressée et à l'issue d'un contrôle purement formel.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi. La sécurité juridique en est améliorée, grâce à la circulation transfrontière des décisions de justice en matière civile et commerciale.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 31 mai 2018, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

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

« Evaluation du rôle de la présence française à Djibouti » - Communication

M. Philippe Paul, rapporteur. – Le bureau de notre commission avait décidé à l'automne dernier un déplacement de quatre jours à Djibouti, qui a eu lieu en mars dernier, en préparation de la LPM. Djibouti est en effet la première base française de forces prépositionnées ; c'est aussi la conjoncture géostratégique dans cette région qui nous intéressait.

Avec nos trois collègues, nous nous sommes donc attachés aux deux aspects de la présence française à Djibouti : la dimension militaire évidente, mais aussi la présence non militaire, à travers l'économie, le rôle du français comme langue officielle ou la place de la France dans le système éducatif et de santé à Djibouti.

Après avoir tâché d'évaluer la présence française dans ce pays aujourd'hui, nous nous sommes finalement posé une question simple : faut-il maintenir cette présence, faut-il la renforcer ou envisager au contraire d'autres priorités ?

La France est à l'origine de la création de ce petit État de la Corne de l'Afrique, alors dénommé territoire des Afars et des Issa, ce qui explique la relation forte et complexe qui unit la France et Djibouti. Cette relation se manifeste par l'importance du français, langue officielle avec l'arabe, dans une région anglophone.

À l'indépendance, en 1977, la France a conclu avec Djibouti un accord de défense renouvelé en 2011.

Aujourd'hui, la présence de la France à Djibouti repose sur quatre piliers, qui sont liés entre eux : la langue française et l'histoire commune ; la présence économique ; la présence militaire des forces françaises stationnées à Djibouti (FFDJ), dans un dispositif interarmes complet ; et la présence des familles de militaires français. Souhaitons-nous enclencher une dynamique ou demeurer dans un statu quo peu porteur d'avenir ?

L'intérêt d'une mission comme celle-ci est de confronter l'idée que nous pouvons avoir de la situation à la réalité du terrain, en faisant un certain nombre de constats.

Premier constat : tout le monde semble affluer dans cette région stratégique, dans un contexte où la présence française, longtemps déclinante, est aujourd'hui au mieux stabilisée. C'est le cas des Américains, qui ont ouvert dans les années 2000 une très importante base militaire dans la région qui compte maintenant 4 000 hommes et de très importants moyens, notamment aériens. C'est de Djibouti que décollent tous les drones américains qui sont en action en Somalie ou au Yémen. Par ailleurs, deux écoles anglophones ont ouvert récemment à Djibouti, ce qui témoigne d'un début d'évolution.

C'est aussi le cas des Chinois, qui ont ouvert leur première base militaire hors de Chine à Djibouti. Si le nombre de soldats stationnés dans cette base n'est pas communiqué, il est indéniablement en augmentation progressive. Surtout, cette base importante aurait la capacité d'accueillir des troupes bien plus nombreuses. La Chine est par ailleurs très active dans les infrastructures, portuaires, ferroviaires, de télécommunications, etc.

Les pays du Golfe sont également très intéressés par Djibouti. Dubaï y gèrait jusqu'à récemment un port, transféré d'autorité à la Chine par les autorités djiboutiennes. L'Arabie Saoudite envisagerait d'y ouvrir une base et elle serait prête à financer la modernisation de l'armée djiboutienne. Le Japon dispose également d'une installation à Djibouti, dans le cadre des opérations de lutte contre la piraterie. Enfin, certains pays européens comme l'Allemagne ou l'Espagne sont représentés au travers de leurs contingents engagés dans les opérations en Somalie.

Deuxième constat : la présence militaire française à Djibouti est un élément très fort d'influence. Naturellement, cet atout est aujourd'hui mis en concurrence par l'arrivée massive d'autres puissances. Mais il reste des acquis, notamment dans l'insertion des militaires français et de leurs familles dans le pays, qui nous distingue de façon spectaculaire des Américains ou des Chinois.

Troisième constat : après une période d'incompréhensions, voire de désamour, la relation entre la France et Djibouti reprend des couleurs. Cela tient aussi, paradoxalement, à l'arrivée d'autres acteurs, les Djiboutiens mesurant l'intérêt à ne pas dépendre d'une seule relation, en l'espèce avec la Chine. De plus, la langue et la culture française sont si prégnantes dans le pays, notamment dans l'élite politique et économique, qu'elles font aussi partie de son identité. Une partie des Djiboutiens sont aussi inquiets du risque de dilution de leur identité qui repose sur cette spécificité francophone au sein d'une région anglophone.

Il y a donc aujourd'hui une véritable opportunité pour que la France repense sa présence à Djibouti, dans tous les domaines et non sous le seul angle militaire, comme vont le montrer nos collègues à qui je cède la parole, avant, si vous en êtes d'accord, monsieur le président, de la reprendre brièvement en conclusion.

M. Bernard Cazeau, rapporteur. – Nous en venons au volet militaire. Avec 1 450 hommes sur place à l'heure actuelle, les Forces françaises stationnées à Djibouti (FFDJ) représentent encore la première base de prépositionnement de l'armée française. Ces forces visent en premier lieu à accroître la capacité de projection, à la fois en volume et en rapidité. À titre d'exemple, depuis la base aérienne de Djibouti, les chasseurs français sont à quelques minutes du Yémen, de la Somalie, et à portée de nos bases en Jordanie (base Prince-Hassan) et aux Émirats Arabes Unis (base 104). De la même façon, les capacités de transport aérien à Djibouti ont été sollicitées au début de l'opération Serval.

Les FFDJ sont également un point d'appui pour nos forces navales passant de la mer Rouge à l'océan Indien ; la mission Jeanne d'Arc de formation des élèves officiers s'y arrête tous les ans. En deuxième lieu, les Forces assurent, dans le cadre du traité franco-djiboutien renouvelé en 2011, la défense du territoire djiboutien.

En troisième lieu, elles sont positionnées au point stratégique du détroit du Babel-Mandeb, par lequel transite la quasi-totalité du trafic commercial entre l'Asie et l'Europe. Ce carrefour abrite aussi une part très significative des échanges avec l'Afrique, dans la Corne

de l'Afrique et au-delà. À ce titre, les FFDJ ont joué un rôle important dans les opérations de lutte contre la piraterie en mer d'Oman (opération Atalante).

Enfin, la base de Djibouti offre à l'armée française un laboratoire ou terrain d'entraînement sans comparaison en raison des conditions climatiques proches des milieux arides et semi-arides auxquels l'armée française est souvent confrontée et parce que les conditions d'entraînement y sont beaucoup plus souples que sur le territoire national : tir à munitions réelles, par exemple.

Toutes ces raisons expliquent pourquoi l'armée française a maintenu, malgré les réductions importantes d'effectif des FFDJ, un ensemble complet interarmes. Les FFDJ sont constituées d'une base aérienne (BA 188) abritant 4 Mirages 2000-D de défense aérienne, un avion de transport tactique Transall et 2 hélicoptères Puma, d'un détachement de l'aviation légère de l'armée de terre (Detalat) composé de deux Puma et d'une Gazelle, d'une base navale et du 5^e Riaom (régiment interarmes d'outre-mer). Fort de 580 militaires, ce régiment est structuré en groupement tactique interarmes (GTIA) qui associe différentes composantes, avec des éléments tournants prélevés sur les régiments de métropole et incorporés de façon temporaire au 5^e Riaom. Les militaires en affectation de longue durée sont minoritaires : 29 %, contre 71 % pour les affectations de courte durée.

Il est intéressant d'observer le profil familial des militaires de ce régiment en mission de longue durée : sur 166 militaires, 111 sont venus à Djibouti avec leurs enfants, soit 168 enfants scolarisés. Il y a donc un véritable enjeu dans le choix du profil des militaires que nous envoyons là-bas.

Enfin, il convient de souligner l'apport de ce dispositif en matière d'entraînement et d'interopérabilité. C'est le cas, naturellement, pour l'armée française, à travers le brassage de troupes en mission de courte durée, qui peuvent ainsi s'aguerrir aux conditions difficiles de la guerre en milieu aride et désertique, mais aussi à travers les manœuvres interarmes. C'est ainsi que nous avons pu assister à une partie des manœuvres Wakri 2018, qui associaient le 5^e Riaom, les moyens aériens de la BA 188 et les moyens amphibies du BPC Dixmude, à bord duquel nous avons assisté à la présentation de l'exercice.

C'est le cas également pour l'interopérabilité avec nos alliés et partenaires : ainsi, les manœuvres Wakri associaient un détachement des US Marines et un élément des Forces armées djiboutiennes.

Dans les années passées, le format des FFDJ a été fortement revu à la baisse. À la veille des attentats de 2015, le ministère de la défense s'interrogeait même sur le maintien d'une base aérienne, ce qui aurait fait tomber les effectifs à moins de 1 000 hommes. Nous n'en sommes plus là. La question pourrait être de savoir s'il ne faut pas, au contraire, inverser la tendance. La loi de programmation militaire semble ouvrir des perspectives en ce sens.

Au-delà du volume même de l'effectif, il convient de porter une attention soutenue aux profils affectés.

M. Gilbert-Luc Devinaz, rapporteur. – Djibouti renvoie souvent, dans l'imaginaire des Français, à la seule présence militaire. Or la première chose que l'on remarque lors d'une visite sur place, ce n'est pas la dimension militaire, mais les investissements massifs dans les infrastructures portuaires.

Il y a à cela une très bonne raison. Djibouti dispose déjà d'un port en eaux profondes et il est au carrefour de l'Éthiopie, de la Somalie et de l'Érythrée, idéalement situé pour contrôler le détroit du Bab-el-Mandeb. Cet atout géographique est d'ailleurs la raison de l'arrivée initiale des Français dans la seconde moitié du XIX^e siècle !

Or on assiste à la conjonction de plusieurs facteurs qui créent une situation nouvelle à Djibouti. Tout d'abord, l'Éthiopie se développe rapidement. Ce pays de 100 millions d'habitants devrait atteindre le statut de pays à revenu intermédiaire et donc sortir du sous-développement dès 2025. Du reste, sa compagnie aérienne cherche à s'imposer comme le leader du marché pour toute l'Afrique de l'Est.

Deuxième facteur favorable, l'Éthiopie n'a pas de débouché maritime et Djibouti constitue, en quelque sorte, son port naturel. Les Français en avaient bien conscience lorsqu'ils ont construit, il y a plus d'un siècle, le chemin de fer entre Addis-Abeba et Djibouti. Malheureusement, nous avons perdu cette vision stratégique. Cette ligne de chemin de fer a vieilli et lorsque les Djiboutiens se sont tournés vers la France pour la rénover, au début des années 2000, nous n'avons pas donné suite, l'opération étant jugée peu rentable. Entre temps, le trafic routier a crû très fortement : on compte environ un millier de poids lourds par jour entre Addis-Abeba et Djibouti. Les Djiboutiens se sont alors tournés vers d'autres pays dans leur projet de développement.

Troisième facteur qui a favorisé le projet djiboutien de devenir un nouveau hub logistique pour toute l'Afrique de l'Est, la région des Grands Lacs, les Soudan et l'Égypte, et même pour l'océan Indien et la péninsule arabique : l'intérêt très vif des nouveaux acteurs. Il s'agit premièrement des pays du Golfe. Rappelons que Djibouti est à la fois un pays africain et un pays arabe (l'arabe étant la deuxième langue officielle), séparé du Yémen par une quinzaine de kilomètres seulement. C'est ainsi que les Dubaïotes se sont vu confier l'exploitation du premier terminal de containers après que les Français eurent, là encore, marqué leur peu d'intérêt. Deuxième nouvel acteur majeur : la Chine, qui a obtenu à la fois de remplacer les Dubaïotes pour l'exploitation d'un port et d'en construire un second. Les Chinois ont également construit la nouvelle ligne de chemin de fer Addis-Djibouti, qu'ils ont symboliquement inaugurée un siècle quasiment jour pour jour après l'inauguration de la première ligne par les Français. Ils ont également construit le nouveau réseau de télécoms, qu'ils maîtrisent entièrement, et un hôpital, même si celui-ci n'est pas vraiment pourvu de médecins. Ils ont enfin obtenu le droit de construire une immense base militaire, bien protégée, que nous avons survolée. Les intérêts de la Chine pour l'Afrique sont connus. À Djibouti, ils s'illustrent clairement et de manière massive.

Philippe Paul l'a rappelé fort justement, les différents domaines s'entrecroisent. La présence chinoise est forte, car elle est à la fois militaire et civile. Si quelqu'un doutait du lien entre le militaire et le civil, les réactions très vives des Américains à la perspective de mainmise chinoise sur toute l'activité portuaire de Djibouti ont été explicites. Les Américains, qui entretiennent une base de 4 000 hommes ont exprimé très clairement qu'il n'était pas question que les approvisionnements de leur base soient dépendants du bon vouloir chinois, si ceux-ci devaient finir par gérer toutes les infrastructures portuaires.

C'est pourquoi, alors même que la France a, pendant une quinzaine d'années, un peu délaissé Djibouti sur le plan économique, il existe aujourd'hui une vraie fenêtre de tir pour réinvestir dans ce pays. Il faut aider Djibouti à éviter de se retrouver dans un face-à-face exclusif avec la Chine, qui pourrait vite devenir étouffant.

De fait, les réalisations chinoises ont été largement financées par des prêts chinois à Djibouti. Or, dès 2019, Djibouti va devoir commencer à rembourser ces prêts, alors même que le pays produit peu, en lui-même.

Dans ces conditions, le risque est grand que le créancier chinois se paye en nature, en récupérant tout ou partie de la propriété des infrastructures. Il y a quelques semaines, le Fonds monétaire international (FMI) a exprimé, en la personne de Mme Lagarde, sa préoccupation par rapport à la stratégie chinoise consistant à prêter sans limitation à des pays financièrement fragiles, qui auront les plus grandes difficultés à rembourser. Cette stratégie, loin d'être imprudente, est peut-être le retour délibéré vers une forme d'impérialisme que les puissances européennes ont elles-mêmes pratiqué au XIX^e siècle, et qui permet de prendre le contrôle d'un pays par ses infrastructures. Nos collègues du groupe de travail sur les nouvelles routes de la Soie, présidé par Pascal Allizard, nous en diront sans doute plus.

Dernier point enfin, le potentiel touristique, aujourd'hui inexploité, d'un pays qui allie un ensoleillement quasi permanent, un patrimoine naturel significatif et une population francophone. Un des responsables que j'ai rencontrés là-bas m'a dit : je parle français, je pense en français et je rêve en français. Cet acquis est un bien inestimable pour la France !

M. Hugues Saury, rapporteur. – Je vous présenterai quant à moi la dimension socioculturelle de la présence française à Djibouti. La vitalité de la langue française y est frappante, plus forte encore que dans bien des pays francophones d'Afrique. Or Djibouti est le seul point francophone dans cette région. Mais cette position commence à être remise en cause, avec l'arrivée massive de nouveaux acteurs, notamment américains et chinois, à un moment où ce n'est plus la France qui réalise les grands projets de développement.

En second lieu, la diminution du volume des FFDJ a un impact très important. En effet, parce que les militaires français qui sont en affectation longue (deux ans et plus) viennent parfois accompagnés de leurs familles, le groupe scolaire Kessel-Dolto dispose d'un vivier important d'enfants français (58 %), ce qui garantit un niveau élevé de langue française dans ces deux établissements. À ce titre, il convient de noter que le lycée Kessel est un des plus gros lycées français à l'étranger. La diminution des effectifs (de 10 000 hommes à l'indépendance du pays, les FFDJ sont passées à 2 000 au début de cette décennie, puis à 1 450 en 2015) a entraîné en quelques années la perte de 400 élèves français. De façon plus subtile, à l'occasion de réorganisations des FFDJ, certains postes de longue durée ont été convertis en postes tournants, notamment dans les fonctions support - la famille ne s'installe pas sur place. Du reste, le choix a été fait, pour des raisons d'économies, de privilégier les célibataires pour les postes longs à Djibouti. Cette logique aboutit à fragiliser l'école et le lycée français, et donc toute notre présence dans le pays.

Philippe Paul l'évoquait en introduction, il y a là un cercle vicieux : s'il y a moins d'enfants de militaires, le niveau du lycée, mais aussi son équilibre économique, se dégrade ; or la qualité des écoles et lycées joue beaucoup dans le choix des militaires d'emmener ou non leurs familles.

Par ailleurs, nous avons eu l'occasion de constater le niveau de délabrement avancé des locaux du lycée Kessel. Le groupe scolaire est installé dans des préfabriqués qui datent de 1994 et qui ont fait plus que leur temps. Un projet de construction en dur a été proposé, qui repose aussi sur l'octroi par les FFDJ d'une emprise sur un terrain limitrophe de la base. Ce projet est, à l'heure actuelle, ralenti par des problèmes de gouvernance,

notamment au sein de l'association des parents d'élèves, gestionnaire du lycée. Il faut donc vivement souhaiter qu'il puisse aboutir rapidement, notre ambassade s'y emploie.

Le recrutement des enseignants est rendu difficile par les conditions peu attrayantes : contrairement aux militaires, ils n'ont pas la possibilité d'être imposés en France. Or le droit fiscal djiboutien ne reconnaît pas la notion de foyer fiscal, ce qui fait que les couples avec enfants sont désavantagés par rapport à une situation en France. En deuxième lieu, l'électricité, indispensable pour la climatisation, est très chère à Djibouti. Une enseignante rencontrée sur place nous indiquait payer entre 800 euros et 1 000 euros par mois d'électricité en n'utilisant la climatisation qu'avec parcimonie. Enfin, Djibouti n'ayant quasiment pas de production alimentaire propre, hormis pour la pêche, le coût de la vie y est élevé. Pour toutes ces raisons, beaucoup d'enseignants repartent après un an, ce qui fragilise le groupe scolaire.

Au total, la situation est paradoxale et assez fragile. Il existe certains atouts (comme le niveau important d'aide de l'AEFE), mais la situation peut basculer facilement, ce qui rend d'autant plus cruciale la question des familles de militaires. S'ajoute enfin à cet ensemble un institut français, qui constitue un lieu culturel majeur pour le pays.

Le Centre médico-chirurgical inter-armées (CMCIA) des FFDJ est l'établissement de référence à Djibouti. Naturellement, sa vocation est en premier lieu militaire. Il est également ouvert aux familles des soldats et à la communauté française. Mais le CMCIA accueille aussi un public djiboutien. L'excellence de ce centre, qui n'est menacé que par son succès, contraste avec la situation de l'hôpital construit par la Chine, dont l'activité est très limitée faute de personnel médical.

En conclusion, le pilier socio-éducatif et culturel est clairement un avantage comparatif de la France par rapport aux autres nations qui affluent à Djibouti, d'autant que les Français de Djibouti vivent en lien et en harmonie avec les Djiboutiens, notamment en les faisant travailler et en faisant fonctionner le commerce local, contrairement aux ressortissants des autres nationalités. Mais ce pilier demande à être conforté, notamment via l'amélioration de la situation du lycée.

En complément et pour terminer, mon regard personnel sur Djibouti n'est pas très optimiste. Se cumulent l'importance de la consommation de khat, les difficultés de la gouvernance économique, un niveau de chômage très important, un partage des richesses déséquilibré, une agriculture très limitée par le manque d'eau, une activité économique de production faible... La situation sécuritaire, qui semble aujourd'hui bien établie, pourrait se révéler précaire.

Djibouti, pays aujourd'hui calme, entouré de voisins instables, représente un enjeu géostratégique évident pour la France, mais c'est aussi une terre d'incertitudes pour laquelle nous devons peser nos engagements à l'aune de ces nombreuses menaces.

M. Philippe Paul, rapporteur. – Une des personnes auditionnées avant notre départ avait défini la relation entre la France et Djibouti comme un « je t'aime, moi non plus ». Les liens se sont un peu distendus, mais les autorités djiboutiennes s'aperçoivent qu'elles se sont beaucoup engagées avec la Chine. Et chez nous, certains songent à réduire la voilure. Les Chinois, eux, ont construit une base militaire de sept étages, qui héberge des milliers de personnes, et ils savent pourquoi ils sont là – Pascal Allizard pourra en attester. Nos entreprises investissent moins car l'accès aux marchés n'est pas toujours d'une grande

transparence... Alors, que faire ? Nous ne devons pas laisser tomber Djibouti. Notre ambassadeur y fait un travail remarquable, mais les résidents se sentent un peu seuls. Les visites officielles sont rares. Quand le général de Villiers est venu, il a décidé de stopper la baisse des effectifs. M. le Drian était aussi venu il y a quelques années.

M. Christian Cambon, président. – Merci pour ces communications passionnantes. À l'entrée du détroit de Bab-el-Mandeb, qui est un des points chauds du globe, la poussée chinoise, avec les routes de la soie, est un défi pour la présence française. C'est pourquoi il nous faut un véritable plan d'action. Nous devons d'abord décider si nous restons, ou pas. L'intérêt de la région est à la mesure des dangers qu'elle présente. La prévarication et la concussion restent importantes dans certains pays de la région, puisque tous les pays qui investissent en Afrique n'ont pas comme nous des comités d'éthique pour les surveiller. Cela ne favorise pas nos positions. Dans ce pays francophile et francophone, l'état du lycée français est terrible. On ne sent pas de véritable vision française pour Djibouti, alors que ce pays a peuplé l'imaginaire de générations de conscrits. Nous devons interpeller le ministre des affaires étrangères sur ce point. Je me réjouis que le Sénat y ait envoyé une mission.

M. Pascal Allizard. – Merci pour ce rapport, qui conforte le point de vue qu'exprimera notre rapport sur les nouvelles routes de la soie. L'aspect géostratégique est évident : juste en face de Djibouti, le port de Gwadar au Pakistan, tout proche de l'Iran, est sous contrôle chinois. Officiellement, c'est un port de commerce mais, à vingt kilomètres de là, les Chinois créent un port militaire.

M. Christian Cambon, président. – Toujours la même logique !

M. Pascal Allizard. – Tracez une ligne droite avec Djibouti : vous fermez l'accès au détroit d'Oman et à la Méditerranée. Et on annonce une seconde base militaire chinoise à Djibouti. Quant à la présence française, il faut décider : la maintenir, avec les moyens adéquats, ou partir, ce dont nous paierions lourdement, et longuement, le prix. A Changchun, ancienne capitale impériale, une Université forme des centaines de jeunes Chinois au français. Ces étudiants sont destinés, pour les plus brillants, à venir en France et, pour les autres, à devenir les futurs cadres de la présence chinoise en Afrique. La rentabilité et la solvabilité des investissements chinois n'est pas avérée à Djibouti – ces investissements échappent d'ailleurs aux critères de l'OCDE. Cela signifie qu'ils sont adossés à des contrats de nantissement, et qu'il faut s'attendre à des conflits de type canal de Suez.

M. Olivier Cigolotti. – Il y a quelques semaines, le Premier ministre éthiopien, en visite à Djibouti, a proposé au Président Omar Guelleh d'échanger des parts dans les infrastructures portuaires contre des parts dans la compagnie aérienne éthiopienne. Djibouti veut devenir le Singapour de la Mer Rouge. Avez-vous perçu une solidarité régionale qui pourrait être défavorable à la France ?

M. Cédric Perrin. – Président du groupe d'amitié avec les pays de la corne de l'Afrique, je sens que certains pays africains réfléchissent à revenir sur les concessions octroyées aux Chinois. Avez-vous perçu une attitude similaire à Djibouti ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Merci pour votre synthèse, qui rassemble les observations que les sénateurs des Français de l'étranger peuvent effectuer individuellement. Ce rapport devra être suivi d'effet. Nous manquons peut-être de moyens, mais surtout de volonté. Les visites de haut niveau sont trop rares : une fois tous les dix ou vingt ans, c'est peu. Qu'attendent de nous les Djiboutiens ? Avec les Chinois, c'est trop tard, ils sont pieds et

poings liés, pour avoir accepté des infrastructures parfois non nécessaires : ainsi, du second port. Quant à la voie de chemin de fer, elle transporte des marchandises chinoises vers toute l'Afrique de l'Est.

M. Olivier Cadic. – Ce rapport, complet, présente bien les défis actuels. La France n'a pas la taille critique pour faire face à la Chine, qui développe sa stratégie. L'Union européenne est absente de votre présentation, alors qu'elle seule a la taille critique. Avez-vous rencontré son délégué ?

M. Christian Cambon, président. – Très bonne question.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – En effet, la France a énormément déçu. Le centre médico-chirurgical fait suite à un hôpital militaire français qui avait excellente réputation et qu'on a fermé. Même remarque pour le chemin de fer. Je salue l'importance du travail, et de la présence, de nos militaires qui, contrairement aux Américains et aux Chinois, s'implantent et travaillent au sein de la population. J'ai assisté dans d'autres pays africains à l'ouverture, par nos militaires, de centres de traitement de la tuberculose ou de prévention du sida. On en vient même parfois à souhaiter l'arrivée d'un attaché de défense qui soit père de famille nombreuse pour équilibrer les comptes du lycée ! Vis-à-vis de l'Union européenne, nous devons réaliser un travail de persuasion, par exemple pour qu'elle s'implique dans les lycées, comme je l'avais demandé aux Philippines.

M. Robert del Picchia. – Vous n'avez guère évoqué les difficultés posées par le climat. À l'école, les directives de Paris imposent de travailler l'après-midi, alors qu'il peut faire 50 degrés. Résultat : air climatisé, et dépenses extraordinaires. Les Djiboutiens ont aussi compris que l'intérêt de nombreux pays pour leur situation permettait de faire monter les prix, par exemple pour le loyer des bases militaires. Quand les Américains se sont installés, nous avons dû doubler le loyer de notre base pour nous aligner.

M. Philippe Paul, rapporteur. – Les Chinois, eux, proposent 30 % de plus.

M. Robert del Picchia. – Ce rapport devrait être suivi par une deuxième mission.

M. Christian Cambon, président. – Nous allons déjà faire rayonner celui-ci.

M. Michel Boutant. – « Je t'aime, moi non plus », disiez-vous. Je suis allé en 2009 à Djibouti, avec notre collègue Dulait, et les relations étaient alors empoisonnées par l'affaire Borel, du nom de ce magistrat français retrouvé mort au fond d'un ravin. Le dossier gêne-t-il toujours la relation bilatérale ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Le pilier socio-éducatif est fondamental. Les relations entre le ministère de l'éducation nationale et Djibouti étaient d'ailleurs très importantes. Où en sont-elles ? Vous avez parlé de la vétusté des locaux, mais pas du contenu de l'enseignement. Pouvez-vous nous donner des précisions ?

M. Ladislas Poniowski. – Merci pour ce passionnant rapport. Trois pays sont incontournables en Afrique : la République Démocratique du Congo, le Nigéria et l'Éthiopie. Djibouti est le port de l'Éthiopie. Face à la Chine, nous ne sommes plus l'acteur principal, mais il faut rester, bien sûr, si la France veut rester la France ! Et où en est la lutte contre la piraterie ?

M. Philippe Paul, rapporteur. – Il y a trois semaines, un avion américain se posait à Djibouti, après que son pilote a été ébloui par un laser vert peut-être opéré depuis la base chinoise – les Chinois le démentent. Cet incident montre la tension qui s’accumule avec la nouvelle stratégie chinoise.

Ce que les Djiboutiens attendent, c’est que les entreprises françaises recommencent à investir. Ils se méfient désormais des financements chinois. Mais nos acteurs économiques sont arrêtés par l’absence de garanties et certains problèmes de corruption. Les Djiboutiens souhaitent aussi acquérir du matériel militaire français. Une mission militaire récente a souligné l’importance de leurs besoins, mais le financement dont ils disposent, en provenance d’Arabie Saoudite, se limiterait pour l’instant à 50 millions d’euros. L’aide saoudienne pourrait permettre notamment d’acheter des vedettes rapides pour protéger les côtes djiboutiennes.

Nous avons peu évoqué l’Europe pendant notre mission, l’Union européenne s’investit dans la lutte contre l’islamisme en Somalie même si nous avons pu échanger brièvement avec le représentant de l’Union à l’ambassade de France. L’enseignement sur place est de qualité, mais j’ai senti le corps enseignant quelque peu tendu face aux difficultés matérielles.

M. Hugues Saury, rapporteur. – L’un des chantiers européens en cours est celui de l’usine de dessalement : l’Union européenne a donné 67,5 millions d’euros, contre 5,5 millions d’euros apporté par le Gouvernement. Quant à la solidarité régionale : chaque pays a des problématiques spécifiques. L’Érythrée n’a de relations ni avec l’Éthiopie, ni avec Djibouti. Partout, les ethnies sont multiples et en rivalité. À l’école française, l’enseignement est de qualité, mais les locaux posent problème. De plus, le conseil d’école est dirigé par les parents djiboutiens, qui n’ont pas forcément les mêmes conceptions et objectifs que le corps enseignant français.

M. Gilbert-Luc Devinaz, rapporteur. – Les fils de soie de la stratégie chinoise ne sont ni plus ni moins que des fils d’araignée – et notre propre consommation donne les moyens à la Chine de tendre sa toile. Oui, la région n’est pas sûre, mais quel point du monde l’est ? Voyez ce qui se passe chez nous... L’armée française, contrairement aux Américains et aux Chinois, ne reste pas dans ses casernes, mais se mélange à la population. La communauté française aime ce pays, mais pourrait être plus soudée. Sur le plan militaire, Djibouti est un porte-avions à moindre coût ! Je n’ai pas eu le sentiment qu’on cherchait à nous exclure : les Djiboutiens cherchent à desserrer l’étai chinois en se rapprochant de l’Éthiopie, mais sans exclure la France. L’affaire Borel n’a pas été évoquée.

M. Christian Cambon, président. – Merci. Ce rapport, qui fait honneur à notre commission, doit être suivi d’effet.

Nomination d’un rapporteur

La commission nomme rapporteur :

M. Bernard Fournier sur le projet de loi n° 360 (2017-2018) autorisant l’approbation de l’accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d’Ouzbékistan relatif aux services aériens, de l’accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du

Kazakhstan relatif aux services aériens et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Côte d'Ivoire relatif aux services aériens.

La séance est close à 12 h 15.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 23 mai 2018**- Présidence de M. Alain Milon, président -*La réunion est ouverte à 9 heures.***Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel - Audition de M. Bertrand Martinot, directeur général adjoint des services de la région Ile-de-France chargé du développement économique, de l'emploi et de la formation et de Mme Anne-Valérie Aujames et M. Alain Bao, représentants de la Fédération nationale des associations régionales de directeurs de centres de formation d'apprentis (Fnadir)**

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons ce matin nos travaux sur le projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel », déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 27 avril dernier. Nous nous intéressons ce matin au volet « apprentissage » de ce texte et nous accueillons à ce titre M. Bertrand Martinot, directeur général adjoint des services de la région Ile-de-France chargé du développement économique, de l'emploi et de la formation ainsi que deux représentants de la Fédération nationale des associations régionales de directeurs de centres de formation d'apprentis (Fnadir), Mme Anne-Valérie Aujames, secrétaire national, directeur général du Pôle de formation Pasteur et M. Alain Bao, membre du conseil d'administration, directeur du CFA de la faculté des métiers de l'Essonne. Je demanderai à nos invités de nous présenter les enjeux de cette réforme, ainsi que leur point de vue sur ses orientations, les difficultés qu'ils identifient et les conditions nécessaires à sa réussite. Vous avez la parole pour un premier temps d'exposé, avant que je ne la donne à nos rapporteurs, puis aux commissaires.

M. Bertrand Martinot, directeur général adjoint des services de la région Ile-de-France chargé du développement économique, de l'emploi et de la formation. – Le Gouvernement a saisi l'importance stratégique de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Outre le projet de loi qui nous occupe ce matin, le programme d'investissement dans les compétences (PIC) me paraît très correctement ciblé et cherche à répondre aux besoins du marché du travail.

Si le Gouvernement tient un discours en pointe sur l'apprentissage attendu par les régions, les chefs d'entreprise et les familles, son projet de loi présente des difficultés majeures. L'apprentissage est réformé en France en moyenne tous les quatre ans, tandis qu'en Allemagne, son dispositif demeure pérenne depuis 1969. L'assouplissement des modes de rupture et de l'amplitude horaire du contrat d'apprentissage fait l'objet d'un consensus parmi les représentants des entreprises.

Le problème de ce projet de loi réside avant tout dans les mécanismes de financement de l'apprentissage, qui sont radicalement modifiés. Cependant, cette démarche ne s'appuie sur aucune expertise préalable. Le seul document qui mentionne les modes de financement de l'apprentissage émane du Medef et a été publié en janvier 2017, soit quelques mois avant les élections présidentielles. Seules trois lignes de l'étude d'impact annexée au projet de loi sont consacrées à la justification de la suppression de la compétence régionale en matière d'apprentissage. Je les cite : « *À cela [l'absence de personnalité juridique des CFA],*

s'ajoute un processus de création d'un CFA considéré de façon quasi-unanime comme lourd et non réactif, qui s'avère être un frein au développement de l'apprentissage en empêchant de répondre rapidement à la demande des entreprises. »

Un tel constat n'est étayé par aucune donnée ; nous ne disposons d'aucun rapport parlementaire, de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) ou de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) sur cette question. En région Ile-de-France, qui représente 20 % de l'apprentissage en France, je n'ai pas entendu ce genre de critiques. De façon quasi-unanime, comme l'aurait dit un humoriste célèbre, « on s'autorise à penser dans les milieux autorisés » que les CFA ne fonctionnent pas ! Aucune parmi les 400 branches ou les 1 000 fédérations professionnelles n'a souscrit à un tel constat ! Aucun chiffrage n'est également donné sur l'impact financier de cette réforme sur les 900 CFA. A masse financière constante, cette réforme générera nécessairement des gagnants et des perdants.

Retirer la compétence de l'apprentissage aux régions pour les transférer aux branches professionnelles et à leurs organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) est le contraire de la démarche suivie par le Gouvernement en matière de formation professionnelle, qui vise à retirer à ces organismes une partie de leur mainmise sur un secteur suradministré en France. A l'inverse, le Gouvernement opère un mouvement historique inouï depuis 1919, en transférant aux quelque 400 branches et 400 commissions paritaires d'emploi et de formation la compétence pour fixer, au niveau national, les taux de prise en charge des contrats d'apprentissage. Les rapports de force entre organisations patronales et syndicales au sein des branches vont donc prévaloir sur la rationalité économique pour fixer ces taux. Le système, à l'encontre des annonces du Gouvernement, devrait être encore plus administré qu'aujourd'hui !

Une telle démarche va induire une augmentation des frais de gestion, via la création des observatoires de branches destinés à combler le manque de compétence des OPCA. Elle va consommer la rupture avec l'enseignement professionnel, dont la réforme aurait dû être conduite en même temps que celle de l'apprentissage. Alors que l'Allemagne n'a pas de lycée professionnel, la voie scolaire cannibalise, en France, l'apprentissage ; ce point n'est même pas abordé par la loi ! Plutôt que d'unir au sein de la région les CFA et les lycées professionnels, on va plutôt les éloigner les uns des autres. Ainsi, les CFA vont dériver dans le champ de la voie professionnelle, tandis que les lycées professionnels resteront dans le giron de l'Éducation nationale. Une telle évolution bat ainsi en brèche les efforts des régions chargées d'élaborer la carte de la formation professionnelle initiale. Les branches n'ont, sauf exception, aucune vision régionale et la réduction de leur nombre peine à se concrétiser. Seules les régions sont à même d'avoir cette vision territoriale.

En outre, la démarche du projet de loi me semble relever d'un contresens historique. En effet, l'évolution générale de l'économie française ne repose guère sur une logique de branches, mais plutôt sur la tertiarisation des activités et la transversalité des formations. Deux tiers des apprentis en Ile-de-France se trouvent dans des établissements supérieurs où les formations dispensées ne relèvent pas des branches, à l'instar du marketing, des fonctions RH ou support. Or, la réforme entraînera une disparité dans la prise en charge du contrat d'apprentissage en fonction de la branche d'activités. C'est là un contresens total ! L'économie nécessite des compétences transversales ! La plupart des CFA ressortissant de plusieurs branches, voire de chambres consulaires, ont pour fonction d'unifier la gouvernance des petites branches.

Le traitement des inégalités entre CFA et entre régions pose également problème. Ainsi, le CFA Ferrandi propose un baccalauréat professionnel cuisine estimé à 12 000 euros par an, contre 8 000 euros en moyenne dans le reste du pays. Qu'advient-il lorsque la branche hôtellerie restauration fixera le coût de ce diplôme ? Que deviendra le CFA Ferrandi qui est plus cher que la moyenne, en raison de sa localisation et du coût de ses professeurs de réputation internationale ? Un contrat d'apprentissage en Ile-de-France coûte en moyenne 1 000 euros de plus que dans la moyenne nationale, en raison notamment du coût des loyers et du foncier. Que faire lorsque les opérateurs de compétences prendront en charge les contrats d'apprentissage à un coût moins élevé, de l'ordre de 1 000 euros que leur coût réel ?

Tous les contrats seront-ils financés ? La ministre nous a assuré qu'aucune entreprise ne se verrait opposer par l'opérateur des compétences une absence de financement. Cependant, le projet de loi ne comporte aucun mécanisme assurant le financement à moyen terme de tous les contrats, notamment si l'on assiste à une forte augmentation du nombre d'apprentis. Comment l'augmentation du nombre d'apprentis sera-t-elle financée ? Les branches vont ainsi être incitées à fixer les taux de prise en charge les plus élevés possibles pour protéger leur appareil de formation, ce qui ne manquera pas d'amorcer une spirale inflationniste. Les recommandations de France Compétences ne seront pas coercitives et, par conséquent, faute d'un mécanisme automatique de financement aujourd'hui assuré par les régions, l'inflation des taux de prise en charge ne sera pas jugulée. Actuellement, l'ensemble des contrats est financé grâce au soutien des régions.

Selon la branche à laquelle l'apprenti appartient, le taux de prise en charge pour une même formation pourra être différent. Cette situation est absurde ! Les apprentis pourraient alors être orientés par les CFA vers les employeurs dont les branches sont les plus rémunératrices.

Les régions disposeront de ressources résiduelles pour assurer des compétences désormais non obligatoires, qu'il s'agisse du fonctionnement des CFA ou de subventions à l'investissement. Les régions, dans leur majorité, œuvrent désormais en faveur du développement de l'apprentissage. La subvention d'organismes privés, sur lesquels la région n'exercerait aucune prise, n'est par définition pas garantie. La région Ile-de-France consacre 30 millions d'euros annuellement à l'investissement des CFA au service d'une stratégie régionale matérialisée par des contrats de performance. Pourquoi une collectivité publique financerait-elle les activités d'organismes privés sur lesquels elle n'exerce aucun contrôle ? Quelle sera son incitation à agir et à investir ?

En outre, la question du contrôle se pose, l'apprentissage étant financé aujourd'hui sur fonds publics. Demain, la cotisation unique de formation professionnelle et l'apprentissage sera également une imposition de toute nature. Or, toute utilisation de l'argent public doit être contrôlée. Aujourd'hui, chaque CFA signe une convention avec la région qui comprend des éléments de *reporting* financier et de contrôle qui permettent de s'assurer de la bonne utilisation des deniers publics. L'apprentissage est alimenté à 100 % par les fonds publics, dont l'utilisation serait contrôlée par les services régionaux de contrôle. Ainsi, 150 agents devraient contrôler les quelques 75 000 organismes de formation que compte notre pays, ainsi que 20 organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (Octa), 13 Fonds de gestion des congés individuels de formation (Fongecif) et désormais près de 900 CFA ! Manifestement, la loi ne sera pas effective et des dérives sont prévisibles. Plusieurs milliards d'euros d'argent public ne seront pas soumis au contrôle de la puissance publique ! Que deviendront les excédents des CFA ? Ceux-ci sont actuellement réinvestis dans les plateaux techniques, dans le cadre de leur convention ou ils sont reversés à la région. Le financement

est ainsi bouclé sur lui-même et demeure dans la sphère publique. Avec cette nouvelle loi, que va désormais faire un CFA avec ses gains sur les contrats ? Va-t-il rémunérer ses actionnaires ? Je ne connais pas de système en France où il est possible de faire des profits avec de l'argent public ! Le projet de loi présenté ne mentionne aucun mécanisme assurant le fléchage de ces excédents vers l'apprentissage.

Enfin, aucune étude d'impact n'est consacrée à la transition vers ces nouveaux taux de prise en charge qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2020 ni à la problématique de trésorerie annuelle qu'ils entraîneront. Aucune simulation financière n'a été conduite sur cette réforme de l'apprentissage qui représente pourtant une masse financière de 2 milliards d'euros !

Mme Valérie Aujames, représentante de la Fédération nationale des associations régionales des directeurs de centres de formations d'apprentis. - La Fnadir regroupe 450 CFA de tous réseaux, qu'ils soient publics, privés, émanant des branches ou de l'Éducation nationale. L'apprentissage est très sensible aux turbulences. Toute annonce de modification risque d'induire une baisse du nombre des contrats, faute de visibilité pour les chefs d'entreprises. Attention donc au tuilage : il va falloir rassurer les entreprises en confortant la transition vers le nouveau système !

M. Alain Bao, membre du conseil d'administration et directeur du CFA de la Faculté des Métiers de l'Essonne. - Ce projet de loi remet en cause le pilotage et le financement de l'apprentissage par les régions. Si l'on veut enfin développer l'apprentissage, il nous faut plus de jeunes postulants et d'entreprises d'accueil. Ce point crucial est occulté par le projet de loi. Le financement de l'apprentissage inquiète les directeurs de CFA, puisque la plupart des centres se trouvent déjà en situation précaire. Le dispositif actuel permet de réguler le système et de soutenir les CFA confrontés à une baisse de leurs effectifs. L'effet amortisseur des régions est appelé à disparaître. La conjoncture économique favorable entraîne certes le développement de l'apprentissage. Mais qu'advient-il en cas de retournement de la croissance et en l'absence de mécanisme de stabilisation ? Le projet de loi, en conditionnant le financement des centres au nombre d'apprentis accueillis, les surexpose aux aléas de la conjoncture et risque d'entraîner une défaillance. En outre, certains métiers présentent de faibles effectifs, en raison d'un déficit d'attractivité. Pourtant, l'industrie a besoin de soudeurs. Si cette formation n'est pas rentable pour les CFA, les effectifs de cette filière vont diminuer. Imposer une logique de rentabilité sans aucun effet amortisseur aura ainsi des répercussions sur notre industrie.

M. Bertrand Martinot. - Le BTP a subi une crise terrible en France de 2008 à 2015 : il a en effet perdu 20 % de ses effectifs en Ile-de-France. Aucun CFA du BTP n'aurait survécu sans le soutien massif de la région !

Mme Anne-Valérie Aujames. - La définition du coût de prise en charge devra prendre en compte l'intégralité des missions assumées par les CFA. Les jeunes, pour la plupart en échec scolaire, viennent dans nos CFA où ils sont accompagnés de manière individuelle sur le marché du travail. Un tel accompagnement a un coût pour le CFA. La réforme prévoit une certification spécifique impliquant la délivrance d'un label qualité qui doit couvrir l'intégralité de ses missions. Cette certification doit être nationale et non pas conduire à une diversité de labels analogue à celle de la formation professionnelle. Certains CFA recrutent au niveau national. Cette certification devrait également concerner les unités de formation par apprentissage des lycées professionnels, pas seulement les CFA. Or, d'après le projet de loi, les établissements de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur

échapperont à cette certification. Les coûts pourront être différents au sein d'une même section. Certains jeunes dans une même section seront pris en charge de manière distincte. Il sera alors tentant pour les directeurs de CFA d'orienter les apprentis vers les filières les plus rémunératrices pour les centres eux-mêmes. Le projet de loi n'aborde pas la problématique des apprentis dans le secteur public. Or, les régions avaient tendance à pousser le développement des apprentis dans ce secteur, avec une prise en charge exclusivement régionale. N'est-ce pas occulter une part importante de l'apprentissage dans notre pays ? Quand le financement au contrat va-t-il s'enclencher ? Sera-t-il rattaché au jeune ou à l'entreprise ? Le CFA a pour rôle de retrouver une nouvelle entreprise au jeune dont le contrat initial a été rompu avant son terme. Cette période de transition, qui peut durer jusqu'à six mois a un coût pour le CFA. Comment seront également financés les accompagnements spécifiques des jeunes en situation de handicap ?

M. Alain Bao. – Les jeunes des quartiers prioritaires de la ville requièrent un accompagnement plus poussé et induisent des coûts plus élevés. La problématique du coût national nous préoccupe. Certes, la péréquation est prévue par le Gouvernement à hauteur de 250 millions d'euros, mais cette enveloppe nous paraît sous-évaluée. L'Ile-de-France représentant, à elle seule, presque 30 % d'un tel montant !

Les reliquats de taxe, qui figurent dans les comptes des CFA, devront être restitués au 31 décembre 2019. Ils assureraient pourtant un fonds de roulement indispensable entre le versement de subventions régionales et celui de la taxe d'apprentissage. Si ce fonds de roulement venait à disparaître, le financement au contrat n'étant pas assuré dès le début de la formation, les trésoreries des CFA seraient exsangues à partir du 1^{er} janvier 2020 et de nombreux centres ne pourraient plus acquitter leurs charges. La situation des apprentis s'en ressentirait ! Aucun montant n'est prévu pour soutenir les dispositifs de préparation à l'apprentissage, qui visent les élèves en difficulté scolaire à la fin du collège. Les CFA sont ainsi dans l'attente d'un soutien à leur démarche qui vise à favoriser l'insertion de ces jeunes dans le monde du travail. Il ne faudrait pas que chaque CFA soit, à l'avenir, laissé à lui-même pour trouver ces financements indispensables au maintien des effectifs des premiers niveaux de formation.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les rapporteurs partagent votre inquiétude.

Sur le financement de l'apprentissage, les comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop) seront maintenus, mais leur lien n'est pas précisé avec France Compétences, dont le statut et l'organisation doivent également être définis.

Je ne vois pas de moyens supplémentaires alloués à l'apprentissage. Or, un effort est à faire dans ce domaine. Les enveloppes financières accordées aux régions représenteront 250 millions d'euros au titre de l'aménagement du territoire et 180 millions d'euros seront consacrés aux investissements dans les CFA. Que pensez-vous de ces chiffres par rapport aux besoins des territoires ?

Un certain nombre de contrats sont corrigés par les chambres consulaires à l'occasion de leur enregistrement. La nouvelle procédure de dépôt ne risque-t-elle pas de fragiliser les contrats d'apprentissage ?

Plus largement, comment appréhendez-vous les propositions d'assouplissement du contrat d'apprentissage et les nouvelles règles de fonctionnement et de création des CFA ?

Notre commission s'est à maintes reprises penchée sur ces sujets. Notre proposition d'inscrire dans le code du travail des dispositions spécifiques aux écoles de production avait recueilli l'aval de 326 sénateurs ! Pour nous, le principal problème de l'apprentissage réside dans son image car il est davantage proposé aux enfants en situation d'échec scolaire. Les dispositions dans le projet de loi ne favorisent guère son attractivité. En revanche, la ligne de partage entre l'Éducation nationale et la formation professionnelle est mal fixée. On devrait regrouper l'ensemble des voies professionnelles dans le cadre de la formation professionnelle initiale et continue. La formation des apprentis nécessite une mise à niveau et un accompagnement global.

M. Alain Milon, président. – Le Gouvernement nous met au pied du mur, puisque le texte sera adopté mi-juin par l'Assemblée nationale, et le Sénat ne disposera que de quelques semaines pour en débattre. C'est pourquoi nous avons choisi de nous emparer de cette question dès à présent à travers l'organisation de nombreuses auditions en commission.

Mme Catherine Fournier. – Comment pourrions-nous conférer à ce texte une meilleure orientation ? Quel est l'âge pertinent pour entrer en apprentissage et élaborer un projet professionnel sérieux ? L'âge de quatorze ans me paraît inadapté, du fait de l'absence de maturité qu'il implique ! Enfin, ce texte ne prépare-t-il pas une fusion entre le contrat d'apprentissage et le contrat de professionnalisation ?

Mme Frédérique Puissat. – L'intermédiation mise à mal dans ce texte concerne non seulement les collectivités territoriales, mais aussi les partenaires sociaux. Cinquante ans ont été nécessaires pour construire un système fondé sur le paritarisme et le rôle des collectivités. Pourrions-nous nous remettre, dans cinq ans, de l'application de ce texte qui met à mal le paritarisme et le rôle des collectivités dans l'apprentissage ?

M. Bertrand Martinot. – Le paritarisme au niveau national me semble dans un état de coma dépassé depuis de nombreuses années. Les partenaires sociaux ont parfois été capables de conduire des réformes importantes, en matière de droit du travail, de protection sociale et d'apprentissage, voire d'assurance chômage. Mais les seules véritables avancées ont été possibles, en matière de droit du travail en 2008, lorsque l'État s'est montré insistant. La faible représentativité au niveau national des organisations syndicales, dont la plupart ne sont pas réformistes, et la division du patronat obèrent l'avenir du dialogue social interprofessionnel. Le dialogue social est très riche et fondamental, mais il doit se conduire au niveau des entreprises et, subsidiairement, au niveau des branches. L'État est ainsi voué à reprendre la main au niveau national : la législation est la source du droit du travail. L'assurance chômage est un sujet qui ne concerne pas que les salariés et s'étendra désormais aux indépendants. Les chômeurs et les salariés du secteur privé sont sous-représentés dans les organisations syndicales. Les autorités publiques, comme le Parlement, doivent se saisir des grands principes du droit du travail, quitte à renvoyer à la négociation, dans les branches et les entreprises, le soin de fixer les détails. Il n'y a pas de droit du travail sans dialogue social ; celui-ci ne pouvant plus se développer à l'échelle nationale, en raison de la diversité économique de nos territoires. On a laissé se développer une bureaucratie sociale plus poussée encore que celle de l'État ! L'accord national interprofessionnel du 22 février dernier sur la formation professionnelle illustre le caractère technocratique de cette administration sociale sans équivalent ! L'État n'y est pour rien, puisque ce sont les technocrates des branches et les apparatchiks des organismes sociaux qui l'ont produit.

L'intérêt du volet « formation professionnelle » de la loi est de donner plus de pouvoirs aux branches et aux individus qui savent ce qui leur est bénéfique. Le CPF est

aujourd'hui fixé par les commissions administratives des branches ! Ainsi, la monétisation du compte personnel formation est plus politique que technique, puisque les branches régulent actuellement par les prix un système de formation professionnelle totalement administré. Le Gouvernement me paraît bien inspiré d'avoir remis en cause cette pratique.

La question du rôle des régions me semble différer de celle du paritarisme. Si l'idée du Gouvernement est d'écraser tous les intermédiaires, le résultat peut s'avérer risqué. Je distinguerai entre les régions, collectivités territoriales, et les partenaires sociaux. Je ne pense pas que les régions soient des corps malades, à l'instar des organisations patronales et syndicales au niveau national. Leurs prérogatives, en termes de développement économique, de stratégie et d'ensembliser des politiques publiques, les rendent légitimes à s'occuper de l'apprentissage. Qui fera dialoguer les CFA et les acteurs au contact des jeunes, qui se trouvent dans les lycées professionnels, les missions locales et les différents organismes financées par les régions ? A l'inverse des 400 branches, les régions ont vocation à piloter des campagnes d'apprentissage au niveau d'un territoire, du fait de leur compétence générale en matière d'insertion et de développement économique.

S'agissant du financement au contrat, la loi va vers le rapprochement entre le contrat de professionnalisation et le contrat d'apprentissage. Cependant, les contrats d'apprentissage ne prépareront pas aux certifications de qualification professionnelle des branches. L'apprentissage restera dédié à la formation relativement longue et structurante. Il ne vise donc pas à répondre aux besoins immédiats du marché du travail, à l'instar d'un certificat de qualification professionnelle (CQP) de 150 heures. Débuter un apprentissage à 14 ans est une farce, les entreprises éprouvant déjà des difficultés à trouver des apprentis âgés de 16 ans ! La question de la maturité se pose déjà à cet âge et les adolescents de 14 ans sont aujourd'hui radicalement différents de ce qu'ils pouvaient être lors de l'adoption de la loi Astier...

La région est l'autorité chargée de réguler la carte des formations initiales et d'arbitrer entre les lycées professionnels et les CFA. Le projet de loi remet en cause ce principe.

En matière d'orientation, ce texte prévoit le transfert des délégations régionales de l'office national d'information sur les enseignements et les professions (Dronisep) aux régions, soit une vingtaine d'agents qui sont chargés de la rédaction de plaquettes d'information, mais qui ne vont pas au contact des jeunes. Or, l'orientation se fait aussi au niveau du lycée. La logique d'un proviseur est de maximiser la dotation de son lycée et de conserver le plus grand nombre d'élèves possibles dans la filière générale ou professionnelle. Dans de telles conditions, l'apprentissage ne peut se développer.

Je pense qu'il serait bénéfique d'introduire enfin, dans le code du travail, les écoles de production.

Les règles de création et de fermeture des CFA résultent d'échanges annuels avec la région, qui reste décisionnaire. Ce mécanisme est appelé à disparaître ; les CFA devenant, sur cette question, autonomes. J'aurais préféré que soit instauré un mécanisme de codécision entre la région et les secteurs professionnels concernés, à l'instar de ce qui prévaut en Ile-de-France. L'apprentissage ne pourra réussir sans la concertation entre les régions et les branches professionnelles. Tout système monopolistique en la matière – comme celui proposé par le projet de loi – est voué à l'échec.

Enfin, malgré son caractère bureaucratique, la procédure d'enregistrement aujourd'hui sécurise l'entrepreneur. Avec le dépôt se pose la question du devenir de l'apprenti, en cas de défaillance de l'entreprise d'accueil.

Les 250 millions d'euros, qui doivent être consacrés à la péréquation régionale, sont à comparer à l'enveloppe d'un milliard deux cent millions d'euros dont disposent aujourd'hui les régions pour subventionner les CFA. Une telle somme ne permettra pas de soutenir l'ensemble des CFA potentiellement en faillite du fait de cette réforme. Au-delà de l'insuffisance des moyens se pose une question de principe : pourquoi les régions mettraient-elles de l'argent dans l'apprentissage, alors qu'elles n'auraient plus de compétence en la matière ? La compétence obligatoire induit une responsabilité. Les régions seront amenées à financer en priorité les politiques publiques relevant de leurs compétences obligatoires.

France Compétences sera un établissement public de l'État qui fera de la péréquation entre branches et attribuera des subventions aux régions, sans que le projet de loi n'en fournisse d'ailleurs les critères. Les Crefop demeureront consultatifs et n'auront pas de rôle en matière d'apprentissage. Quel organisme centralisera désormais les statistiques ?

M. Alain Bao. – L'orientation est insuffisamment évoquée par le projet de loi. Or, le développement de l'apprentissage implique la gestion des viviers d'apprentis. Les chefs d'établissement sont notés en fonction de la capacité des établissements à flécher le flux des élèves vers la voie générale. Le système porte ainsi en germe le dépérissement de l'apprentissage. Les professeurs de collège et lycée demeurent, en définitive, les prescripteurs de l'orientation vers l'apprentissage. Il aurait également fallu généraliser la mixité des parcours entre la voie professionnelle et la voie générale, en garantissant une fluidité entre elles. Permettre dans les CFA et les unités de formation par apprentissage (Ufa) des lycées professionnels d'accueillir des jeunes relevant des deux statuts aurait été bénéfique. La Fnadir avait préconisé l'ouverture de l'apprentissage aux élèves de la voie technologique, afin d'attirer un nouveau public et d'accroître le nombre d'apprentis. Identifier, avec les branches, un certain nombre de métiers uniquement accessibles par l'alternance l'aurait également permis. L'augmentation de 30 euros des salaires des apprentis les plus jeunes et le versement, aux majeurs, d'une aide pour passer le permis de conduire vont dans le bon sens mais ne sont pas suffisantes. Enfin, la mixité des recrutements aurait permis de véhiculer une image positive de l'apprentissage.

Mme Anne-Valérie Aujames. - Organiser une fluidité des parcours et réunir les conditions d'un aller et retour pour les jeunes entre l'apprentissage, trop souvent considérée comme une voie de garage dont on ne peut s'extirper, et les filières générales nous paraît une démarche essentielle. Le jeune pourrait alors exercer une sorte de droit à l'erreur. En matière d'orientation, les branches doivent aussi renforcer l'attractivité de leurs métiers.

La fusion entre le contrat de professionnalisation et le contrat d'apprentissage doit prendre en compte la différence des publics : d'un côté les salariés et, de l'autre, des jeunes qui doivent être accompagnés et bénéficier d'un développement culturel et citoyen grâce à un enseignement général. L'apprentissage implique également des formations initiales plutôt longues.

Actuellement, tout enregistrement du contrat d'apprentissage implique un certain nombre de vérifications portant notamment sur la rémunération, les qualifications du maître d'apprentissage et sur le nombre des apprentis accueillis dans l'entreprise. C'est le jeune qui sera la première victime en cas d'irrégularité du contrat d'apprentissage.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Tout le monde partage le constat que l'apprentissage ne fonctionne pas et qu'il faudrait le relancer. Son nom même doit être changé : le terme d'alternance me paraît plus positif que celui d'apprentissage. Par ailleurs, le contenu de l'alternance, fixé par l'Éducation nationale et considéré, à la fois par les partenaires sociaux et le patronat, en décalage avec les métiers, doit être modifié. Redonner du pouvoir aux branches, distinctes des entreprises, pour modifier le contenu de l'apprentissage me semble justifié. Le système sera certes perturbé, mais il ne fonctionne pas aujourd'hui ! Dans certaines régions, l'apprentissage enregistre de bons résultats et est parfois perçu comme une voie d'avenir. Dans l'ancien conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, l'apprentissage n'était pas bien vu pour des motifs idéologiques : certains considéraient qu'il ne fallait pas confier la formation des jeunes aux entreprises. Je souhaiterais que nous sortions des maux de l'apprentissage qui manifestement perdurent. Est-il encore possible de rapprocher les lycées professionnels et technologiques des CFA ? Voilà cinquante ans que le problème est posé ; veillons à ce que les régions et l'Éducation nationale travaillent de concert pour faire de l'alternance une voie royale ! Encore faut-il en changer à la fois le pilotage et le contenu et réformer l'orientation des élèves.

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – Il existe une différence frappante entre les branches professionnelles : certaines acquittent des taxes professionnelles élevées sans pour autant disposer d'un grand nombre d'apprentis, tandis que d'autres relevant de l'artisanat et du commerce en reçoivent un grand nombre sans cotiser de manière importante. Le nouveau système va-t-il remédier à une telle situation ? Aurions-nous pu nous inspirer des centres d'apprentissage allemands ?

M. Martin Lévrier. – J'ai eu la chance de travailler au sein d'une Unité de formation d'apprentis (Ufa) et la situation de l'apprentissage me paraît moins satisfaisante que celle que vous évoquez. Il faut neuf mois pour percevoir la taxe d'apprentissage. Les CFA ne facturent donc pas une prestation mais attendent que l'impôt soit reversé au bon vouloir de l'entreprise. La région verse une subvention d'équilibre qui n'est connue qu'au moment de la présentation du bilan. Les CFA naviguent donc à vue pendant un an et trois mois pour payer leurs formateurs et la taxe d'apprentissage est un drame en soi ! Les régions Ile-de-France et Val-de-Loire ont soutenu les CFA. Pour autant, je ne vois pas l'intérêt direct de la région en tant que tel sur le pilotage des formations, comme j'ai pu le constater lorsque l'Ufa a dû ouvrir une nouvelle filière en contrat de professionnalisation. Quel peut être son rôle ? Les CFA et Ufa doivent également convaincre les jeunes en échec scolaire de choisir l'apprentissage : la région ne nous aide nullement dans cette démarche quotidienne. Ces jeunes de niveaux IV et V doivent être placés dans des petites structures, afin d'assurer un accompagnement personnalisé, par exemple dans le secteur de la vente alimentaire. D'ailleurs, l'Éducation nationale a failli nous refuser plusieurs fois ces formations au motif qu'elles ne rentraient pas dans ses propres critères pédagogiques. Où est le jeune dans ce débat ? Il fallait mettre à bas ce système et conforter le rôle des entreprises d'accueil des apprentis. Le milliard d'euros évoqué était strictement consacré au fonctionnement et non aux investissements de nos structures ! Comment seront utilisés les 250 millions d'euros que compte allouer le Gouvernement ? L'orientation ne fonctionnera qu'à la condition que des formations soient proposées par les entreprises et qu'elles soient relayées auprès des acteurs de l'alternance. Comment la région est-elle prête à s'emparer de cette question ?

M. Philippe Mouiller. – Le contrat d'apprentissage adapté ne devrait pas être remis en cause. Mais la modification de la charte des CFA, qui implique la désignation d'un référent handicap et la formation de modules spécifiques, est-elle toujours d'actualité ?

Quelles sont les mesures relatives au préapprentissage destiné à familiariser les jeunes au monde du travail ?

Mme Victoire Jasmin. – Les psychologues des établissements scolaires, qui jouent un rôle important dans l'orientation des élèves, doivent être mieux informés sur les formations en alternance. Dans certaines régions, les parents ne sont pas forcément impliqués dans l'orientation de leurs enfants vers les filières d'apprentissage et les élèves ne sont guère informés sur le contenu des formations. Mettre en cohérence les besoins de formation, les capacités des CFA et les prérequis des élèves est une démarche nécessaire, tout en prenant en compte les normes européennes. Les tuteurs doivent être à la fois diplômés et compétents pour transmettre leurs connaissances.

M. Jean-Louis Tourenne. – L'idée selon laquelle l'Allemagne, où 20 % des habitants vivent dans la pauvreté et 1,5 million de retraités doivent travailler à temps partiel, est un modèle, doit être relativisée. Je pense comme certains collègues que le terme d'apprentissage est porteur d'une charge historique lourde et est assimilé à l'obligation de devoir acquitter les plus basses besognes dans l'entreprise. Néanmoins, la formation n'a pas seulement pour vocation de former des professionnels avec une finalité productive et utilitaire : il nous faut aussi éduquer des citoyens. C'est là le travail de l'Éducation nationale et il est important que le contenu de la formation soit aussi décidé de concert avec elle. L'orientation relève d'un long travail de mise en adéquation des aspirations et des capacités d'un jeune avec les débouchés existants sur le marché du travail. Dans mon département, nous avons instauré un programme « école dans l'entreprise » : les collégiens découvrent ainsi le climat de l'entreprise pour décider ultérieurement, ou pas, de s'y orienter.

Par ailleurs, j'ai été choqué par vos propos remettant en cause le paritarisme, qui est l'une des formes de la démocratie et qui assure la conciliation d'intérêts divergents sur des questions essentielles.

Enfin, je rejoins les préoccupations de mon collègue Philippe Mouiller : 98 % des jeunes handicapés vont jusqu'au bout de leur formation et une bonne partie d'entre eux trouvent un emploi au sein de l'entreprise qui les accueille. Il nous faut inclure dans la loi les dispositions requises pour assurer la pérennisation, voire l'amélioration, de cette réussite pédagogique et professionnelle.

Mme Jocelyne Guidez. – De nombreux jeunes sont déscolarisés à partir de la classe de quatrième. L'âge de seize ans n'est-il déjà pas trop élevé pour leur ouvrir les portes de l'apprentissage ? Que faisons-nous de cette jeunesse en échec scolaire ? Qu'en est-il également de l'apprentissage du métier de pilote de tunnelier qui connaît une réelle demande dans les entreprises ?

M. Bertrand Martinot. – Il faut intervenir bien avant seize ans, mais le contrat de travail de deux ans propre à l'apprentissage ne fournit pas une solution idoine à ces jeunes en difficulté. Jean-Michel Blanquer, dans son livre *L'École de demain : Propositions pour une Éducation nationale renouvelée*, proposait de transformer le collège unique en collège commun, disposant de voies adaptées dès la quatrième et facilitant la transition vers l'apprentissage, grâce à des expériences en entreprise. Une telle démarche existe d'ailleurs, à l'état embryonnaire, à travers le dispositif d'initiation aux métiers en alternance (Dima). Or, ce projet de loi ne contient aucune disposition concernant les élèves âgés de quatorze à seize ans. Sans pour autant entrer proprement en apprentissage durant cette période, il faudrait encourager les passerelles vers les CFA.

Le taux de chômage des jeunes est inférieur en Allemagne à celui des Français et les jeunes Allemands, qui sont davantage en CDI que leurs homologues français, bénéficient d'une meilleure formation continue grâce à l'apprentissage. Par ailleurs, il ne m'a pas échappé que le système de l'apprentissage est également destiné à former des citoyens et personne ne propose que le contenu de l'enseignement général soit confié aux branches professionnelles. Néanmoins, le classement Pisa de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) démontre le retard des jeunes Français par rapport aux jeunes Allemands dans la connaissance des savoirs de base. Bref, les jeunes Français sont plus nombreux au chômage que les jeunes Allemands et ne sont pas meilleurs qu'eux en culture générale. L'insertion des jeunes sur le marché du travail représente l'une des forces traditionnelles de l'Allemagne. Le système dual allemand, analogue à celui qu'on retrouve en Suisse et aux Pays-Bas, est plutôt une force de l'économie allemande et un facteur de cohésion sociale.

Le projet de loi occulte l'orientation. Pourtant, l'Éducation nationale devrait être insérée dans un système dont le pivot demeure les régions, qui sont légitimes à s'adresser à l'ensemble des acteurs de l'emploi et de la formation.

Le contrat d'apprentissage adapté ne devrait pas être remis en cause.

C'est un ratage de la loi de ne pas créer de dispositif de transition vers l'apprentissage. A l'inverse, l'Allemagne a énormément investi dans ces sas de transition vers l'apprentissage. Contrairement à une idée reçue, les jeunes Allemands, qui sortent de la *Hauptschule* ou de la *Realschule*, ne sont pas adaptés au monde professionnel et possèdent souvent un niveau inférieur aux collégiens français. La politique de l'emploi des jeunes en Allemagne se consacre exclusivement à l'apprentissage, à l'inverse de la France qui soutient divers organismes, comme les missions locales qui n'ont pas vocation à préparer les jeunes à l'apprentissage.

Ce n'est pas en raison d'un problème de financement que l'apprentissage ne se développe pas en France. C'est vrai, le mécanisme actuel de subvention d'équilibre demeure, selon moi, quelque peu pervers, en prélevant les excédents aux CFA vertueux et en soutenant ceux qui ont des difficultés. Néanmoins, il est possible, par des conventions avec les CFA, d'améliorer le système en modulant les subventions en fonction de différents critères. Cette démarche n'est pas optimale, mais elle permet d'améliorer les performances des centres.

La région, qui finance les missions locales et les dispositifs d'accompagnement des jeunes et qui passe des conventions avec Pôle emploi, est préparée à assurer ce travail d'ensemblier. Ainsi, la région Ile-de-France subventionne les missions locales en fonction du nombre de jeunes qu'elles envoient à l'apprentissage. L'ensemble du système peut être mis sous tension grâce aux régions. Retirer la compétence apprentissage aux régions induira nécessairement un effet contraire.

L'apprentissage est très concentré dans des petites branches, qui sont à la fois généralement exonérées de la taxe d'apprentissage et qui doivent faire face à de nombreuses dépenses. La péréquation doit pouvoir être techniquement assurée par France Compétences mais elle se fera en contrepartie de la complexification du système.

Le système allemand est fondamentalement différent du nôtre. En effet, les CFA allemands sont privés et financés par les *Länder*, en raison de l'absence de taxe d'apprentissage et de mutualisation des coûts. Les chambres consulaires, plus puissantes

qu'en France, sont les interlocuteurs des régions et elles assument une partie du rôle de l'Éducation nationale en faisant passer les examens aux jeunes apprentis.

Le système ne fonctionne pas aujourd'hui, à cause de la difficulté d'organiser des parcours mixtes entre les lycées professionnels et les CFA, et de l'incapacité d'assurer la transition entre le système scolaire et l'apprentissage.

Les branches professionnelles auront un pouvoir de codécision, et non plus consultatif, sur les référentiels des diplômes professionnels. J'y suis favorable.

Les régions ne sont pas incitées, dans l'actuel système, à investir dans l'apprentissage. Lorsque j'étais délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, certaines régions n'étaient guère en faveur de l'apprentissage. Il était possible d'introduire des mécanismes incitatifs pour que les régions, en situation financière difficile, mobilisent leur savoir-faire en faveur de l'apprentissage. Il eût été pertinent d'associer les régions, qui ont près de trente d'ans d'expérience dans ce secteur, à la nouvelle architecture que met en œuvre la loi, plutôt que de les en évincer.

Mme Anne-Valérie Aujames. – Les diplômes de l'Éducation nationale sont plus rassurants pour les familles que les certifications. Une certification délivrée par une grande entreprise est également attractive, mais l'apprentissage s'effectue surtout au sein des TPE et des PME. Les aides aux entreprises pour les niveaux Bac+2 et Bac+3 ne devraient plus être maintenues. Cette suppression est regrettable ! En effet, la licence professionnelle va très souvent permettre à un jeune, entré en bac professionnel, de poursuivre en master. Or, la suppression des aides à cette filière devrait diminuer son attractivité pour les jeunes et leurs familles.

La carte des formations s'élabore souvent au gré d'un arbitrage entre ouverture et fermeture de formations. Les formations proposées doivent répondre au désir des jeunes apprentis. La mission des CFA est de former des futurs citoyens et actifs, et non d'assumer des tâches bureaucratiques vétilleuses. Le décrochage scolaire et universitaire implique d'organiser des sas vers le monde professionnel. Une plus grande fluidité, via l'organisation de stages avec des entreprises partenaires, permettrait aux jeunes et aux entreprises d'être davantage mis en relation.

M. Alain Bao. – Le dispositif de préapprentissage a perdu en efficacité. Le Dima permettait de préparer en douceur des jeunes, dès le collège, à entrer en apprentissage, grâce à l'immersion en entreprises et à la formation dispensée sur les plateaux techniques des CFA. Il était auparavant possible d'entrer dans ces dispositifs sans que l'âge ne soit une condition dirimante. Or, la limite d'âge de quinze ans est devenue fatidique, entraînant la perte de plusieurs milliers de futurs apprentis. L'apprentissage dans le supérieur ne pose pas problème, contrairement à celui dès les premiers niveaux de formation ! Nous avons ainsi gâché un dispositif souple qui fonctionnait bien !

Il importe de prendre en compte la fatigabilité des apprentis en situation de handicap. Actuellement, aménager un temps de travail partiel en CFA ou en entreprise pour un jeune en situation de handicap est très complexe et implique désormais une dérogation. Cette situation est évidemment perfectible et les coûts requis pour former des handicapés cognitifs sont plus importants, du fait de la limitation nécessaire des effectifs. Comment distinguer les bénéficiaires de ces formations qui doivent être adaptées ? Plus de souplesse, en termes de durée et de contenu de formation, serait nécessaire pour sécuriser ces parcours.

Pour la première fois cette année, les directeurs de CFA pourront informer les familles de l'offre de formation post-collège à l'échelle des territoires grâce à la procédure d'affectation des élèves par le Net (Affelnet). Cette procédure représente un indéniable progrès, mais nous ne savons pas comment les CFA vont pouvoir récupérer l'information. Je rappelle que c'est le Ministre de l'Éducation nationale qui est à l'origine de cette démarche.

Mme Corinne Imbert. – Les pharmaciens forment des apprentis. Quelles seront les conséquences de l'application de la loi sur leur branche ? S'achemine-t-on vers la création d'une branche des indépendants à part entière ?

Mme Martine Berthet. – La finalité de ce projet de loi, qui est d'augmenter le nombre des apprentis, nous est commune ! Certains secteurs d'activités connaissent des rémunérations supérieures à ce que le texte prévoit. Pensez-vous que la rémunération en fonction de l'âge, et non des compétences acquises, soit pertinente ? Une telle situation ne va-t-elle pas induire, à terme, la baisse du nombre d'apprentis ?

M. Alain Bao. – La Fnadir avait en effet préconisé que la rémunération soit corrélée à la formation et non plus à l'âge. Le financement des formations en fonction des branches devra être soutenu par un mécanisme de péréquation assuré par France Compétences, afin de conjurer les risques de disparition de certaines formations.

Mme Anne-Valérie Aujames. – La formation des préparateurs en pharmacie a été créée par un syndicat pharmaceutique. Désormais, celle-ci est confiée à un CFA spécifique et le développement de formations dans d'autres filières de la santé a permis d'augmenter le nombre d'apprentis.

Avec cette réforme, quelle doit être la taille critique, en nombre d'apprentis, des CFA ? Notre modèle économique sera nécessairement modifié. Il sera sans doute nécessaire de développer par grands domaines notre offre de formation. Enfin, la rémunération des apprentis doit demeurer dans une logique de filière. L'employeur privilégie nécessairement un apprenti en BTS optique rémunéré à la même hauteur qu'un apprenti en bac professionnel !

M. Alain Milon, président. – Je vous remercie de votre intervention.

Réformes du marché du travail en Italie – Communication de M. Yves Daudigny

M. Yves Daudigny. – Au cours de la dernière décennie, des réformes du marché du travail sont intervenues dans la quasi-totalité des pays membres de l'Union européenne. Le bureau de notre commission a inscrit l'année dernière à son programme de travail un déplacement en Italie sur ce sujet. Après quelques péripéties, liées notamment aux anticipations sur le calendrier des élections générales italiennes, ce déplacement est intervenu du 18 au 21 septembre dernier. La délégation était composée de nos collègues Jean-Marc Gabouty, Patricia Morhet-Richaud, qui ne sont plus membres de notre commission depuis le 1^{er} octobre dernier, et de Catherine Génisson, dont le mandat n'a pas été renouvelé. C'est donc seul que je procède au compte rendu de cette mission.

Son objectif était, deux ans après les réformes du *Job's Act* de Matteo Renzi, de recueillir les éléments d'un premier bilan. Nous avons, pour ce faire, rencontré des acteurs institutionnels (ministère du travail, Agence nationale pour les politiques actives, Institut

national pour la prévoyance sociale, Banque d'Italie), les partenaires sociaux (CGIL, CISL et UIL pour les salariés et Confindustria pour les employeurs), le président de la commission des affaires sociales du Sénat et ancien ministre Maurizio Sacconi, un professeur de droit du travail, Michele Tiraboschi et des représentants d'entreprises.

Pour situer le *Job's act* dans le contexte économique italien, je ferai quelques brefs rappels. La croissance italienne reste convalescente. La crise de 2008 a fortement affecté l'Italie qui a connu une double récession : son PIB s'est contracté de 9 % entre 2008 et 2014, contre une moyenne de 1,7 % en zone euro. D'après les prévisions de la commission européenne du 3 mai dernier, l'Italie devrait encore connaître en 2018 et 2019 la croissance la plus faible de la zone euro avec 1,5 % et 1,2 % de croissance du PIB contre 2,3 % puis 2 % pour la zone euro. L'Italie est entrée en crise avec des finances publiques dégradées : si le déficit public est moins important que celui de la France avec une prévision de - 1,7 % pour 2018, il ne suffit pas à engager une décrue significative de la dette qui s'élève à 132 % du PIB. Cette situation a clairement limité la capacité du pays à mobiliser des marges de manœuvre pour faire face à la situation de l'emploi.

Celle-ci se caractérisait, au moment de l'introduction du *Job's act*, par un taux de chômage important, de 12,7 % de la population active ; un taux de chômage des jeunes parmi les plus importants d'Europe, de 42,7 % ; de fortes disparités régionales : le Nord du pays affiche de meilleures performances que l'Allemagne, tandis que le Sud est plus proche des statistiques roumaines ou bulgares ; une très forte dualité du marché du travail avec, comme en France, une part très majoritaire des embauches en CDD (86 %). S'y ajoutait une dégradation de la productivité avec des coûts salariaux dynamiques malgré un taux de chômage élevé.

Traditionnellement, les amortisseurs sociaux étaient faibles. L'assurance chômage de droit commun ne couvrait, jusqu'en 2012, qu'environ 30 % des salariés relevant des grandes conventions collectives. Pour en bénéficier, il fallait être inscrit au système d'assurance chômage depuis au moins deux ans et avoir cotisé au moins 12 mois. La durée d'indemnisation était de 8 mois pour les moins de 50 ans et de 12 mois pour les plus de 50 ans.

Dans ce contexte, qu'est-ce que le *Job's act* ? J'évoquais en introduction les réformes du marché du travail à la fois parce que le *Job's act* désigne un ensemble de mesures prises tout au long de l'année 2015 en application de la loi d'habilitation du 10 décembre 2014 mais aussi parce que ces mesures s'inscrivent dans un mouvement de réformes plus vastes depuis la loi Fornero de 2012 visant à flexibiliser le marché du travail. A la suite du départ de Matteo Renzi, ces réformes ont été poursuivies par le Gouvernement de Paolo Gentiloni avec une conservation de son portefeuille par le ministre du travail, Giuliano Poletti.

Les huit décrets d'application de la loi de décembre 2014 comportent quatre volets principaux : la suppression pour l'avenir de l'article 18 du statut des travailleurs qui permettait une réintégration en cas de licenciement abusif a fait place à une obligation d'indemnisation plafonnée ; le droit à réintégration subsiste en cas de licenciement discriminatoire. Des outils de flexibilité ont été mis en place, dont le CDI à protection croissante ; la négociation collective a été décentralisée pour partie ; l'assurance chômage a été profondément réformée.

Avant d'apporter quelques précisions sur le contenu, je voudrais souligner la dimension « psychologique » de la réforme. Avec son intitulé anglais et sa référence explicite aux mesures prises par le président Obama, la réforme se voulait un signal à usage intérieur autant qu'extérieur de la capacité de l'Italie à se réformer. Ces réformes se sont faites sans négociation avec les syndicats et ont été revendiquées comme telles. Tout en mécontentant les syndicats qui ont privilégié des recours juridiques, elles n'ont cependant pas suscité de mouvements sociaux majeurs. Je dois dire que, de ce point de vue, l'objectif a été atteint, le déplacement de notre commission apportant un nouveau témoignage de l'intérêt suscité par ces réformes.

J'évoquerai très sommairement le contenu des mesures. La mesure emblématique du *job's act*, le CDI à protection croissante, est de fait une réforme du droit du licenciement, un nouveau contrat de travail facilitant le licenciement des salariés embauchés après le 7 mars 2015 au cours des trois premières années suivant l'embauche, les indemnités de licenciement croissant avec l'ancienneté du salarié.

En cas de licenciement injustifié, il a été mis fin à la réintégration automatique des salariés, en application du fameux article 18 du statut des travailleurs. Je dois dire qu'avec nos collègues, nous n'avons pas été en mesure d'évaluer la portée véritable de cette mesure dont la charge symbolique était extrêmement forte. D'un côté, la réintégration, bien que non applicable dans les petites entreprises, était présentée comme une dissuasion majeure pour les embauches. Pour d'autres interlocuteurs, notamment ceux des grandes entreprises que nous avons rencontrés, la réintégration n'était de fait pas effective et se traduisait par une transaction. Le ministère du travail n'avait, quant à lui, pas de chiffres disponibles sur ce sujet.

Le barème mis en place est de 2 mois de salaire par année d'ancienneté, dans la limite de 24 mois. Pour les entreprises de moins de 15 salariés, ces montants sont divisés par deux et le maximum est de six mois de salaires.

Parallèlement, les contrats de collaboration sur projet, qui organisaient la relation de travail avec leur entreprise de travailleurs indépendants économiquement dépendants, ont été supprimés et devaient être transformés en contrats de travail ordinaires. Le recours aux CDD a été assoupli.

Pour ce qui concerne la négociation collective, les textes encouragent, par des allègements fiscaux, la négociation d'augmentations de salaire consenties dans le cadre d'accords locaux. Il s'agit davantage d'une mesure sur le coût du travail que d'une décentralisation de la négociation collective, dont peu d'entreprises se sont au demeurant saisies. Le niveau de négociation interprofessionnel reste le plus développé.

Nous avons appris avec intérêt l'existence, pour les entreprises dépourvues de représentation syndicale, d'un dispositif permettant de conclure un accord avec une organisation syndicale présente au nouveau régional. Ce dispositif dérogatoire reste toutefois peu utilisé. Devant une délégation française, les partenaires sociaux rencontrés se sont plu à rappeler le taux de syndicalisation italien (37 % en 2013), l'importance de la négociation collective mais aussi la qualité de cette négociation. Le représentant de la Confindustria a notamment insisté sur ce point, considérant - je cite - que les syndicats de salariés avaient « joué le jeu » pendant la crise.

Nous avons également appris que le seul point du *job's act* à ne pas avoir trouvé de traduction concrète, la mise en place d'un salaire minimum, s'expliquait par la volonté des partenaires sociaux qui, opposés à cette mesure, souhaitent conserver leurs prérogatives en matière de négociations salariales par branche et concevaient plutôt le salaire minimum national comme une mesure de modération des salaires.

Nos interlocuteurs nous ont cependant alertés sur les difficultés liées à l'absence de mécanisme de reconnaissance de la représentativité syndicale qui permet à des organisations de se constituer pour des besoins de négociation ad hoc.

Enfin, la facilitation des licenciements dans le cadre des nouveaux contrats avec pour objectif de lever les freins à l'embauche a été accompagnée par le développement de ce que les italiens appellent les « politiques actives » en faveur de l'emploi jusqu'alors peu développées et parfois déficientes, singulièrement dans les régions où les besoins sont pourtant les plus criants (Calabre, Sicile...).

Une agence nationale pour les politiques actives du marché du travail (ANPAL) a été créée avec l'objectif de renationaliser les politiques d'accompagnement, qui relevaient des régions. Avec l'échec du référendum qui portait également réforme des compétences des régions, l'ambition pour cette agence a dû être revue. Elle doit désormais coordonner les actions menées par l'ensemble des entités publiques et privées et définir un ensemble de standards minimaux communs à l'ensemble des régions italiennes.

La réforme de l'assurance chômage nous a paru très substantielle. Une nouvelle assurance chômage, la *Naspi*, a vocation à s'appliquer à l'ensemble des travailleurs. Versée pendant 24 mois maximum, 18 mois à partir de 2017, et fortement dégressive à partir du quatrième mois de versement, elle est de 75 % du salaire antérieur jusqu'à 1 195 euros et plafonnée à 1 300 euros. Elle s'accompagne d'obligations de recherche active d'un nouvel emploi et de participation aux programmes de formation proposés.

Ce nouveau dispositif a vocation à se substituer au recours à la *CIG* (*Cassa integrazione Guadagni*), caisse publique de compensation des revenus des salariés en période de suspension d'emploi ou de réduction du temps de travail, dont le champ a été progressivement élargi et qui était un outil de flexibilité interne aux entreprises. En 2009, 2 % de la population active relevait de la *CIG*. Ce dispositif était à la fois coûteux, restrictif (7 millions de salariés sur les 12 que comptaient la population active en 2014 n'en bénéficiaient pas) et peu incitatif à la reprise du travail, le contrat du salarié n'étant pas formellement rompu, la situation de chômage pouvait se prolonger.

L'universalisation de l'assurance chômage se traduit, comme l'ont souligné certaines organisations syndicales, par une baisse potentielle des droits pour les salariés qui étaient éligibles à la *CIG*. Elle incite cependant à une plus grande mobilité sur le marché du travail.

Dernier point pour compléter le *Job's act* : un *Job's act* des travailleurs autonomes, adopté le 22 mai 2017, a introduit de nouveaux droits pour ces personnes, notamment en matière de protection sociale.

Très brièvement résumées, ces mesures sont donc les réformes emblématiques du gouvernement Renzi. Quels résultats ont-elles obtenu ?

Entre 2014 et 2017, 900 000 postes de travail ont été créés, soit une augmentation de 3,4 % du nombre des équivalents temps plein. En 2015 et 2016, le nombre d'emploi à durée indéterminée a connu une croissance importante. Depuis, la croissance des embauches en CDD a repris. Le nombre de licenciements n'a pas augmenté, voire a légèrement baissé, tandis que les contentieux introduits en matière de licenciement ont fortement diminué.

Si ces données sont objectivement partagées, les différents observateurs ne les imputent pas forcément au *Job's act*. Sont ainsi relevés la conjoncture plus favorable, l'effet des incitations fiscales associées aux embauches en CDI ou encore la moindre qualité des emplois créés par rapport à l'avant-crise. Autre fait marquant, la majorité des emplois créés semblent avoir bénéficié à des personnes de plus de 50 ans, devant prolonger leur activité sous l'effet de la réforme des retraites de 2012 et plus enclines de ce fait à accepter la signature des nouveaux CDI.

À la différence des choix français en matière d'allègements de cotisations, l'Italie a instauré des mesures temporaires et dégressives d'allègement du coût du travail. Ces mesures prenant fin en 2018, ce n'est qu'à la fin de cette année que les effets sur les CDI à protection croissante pourront être observés. Certains de nos interlocuteurs craignaient que la fin des allègements ne se traduise par une augmentation des licenciements et plaidaient pour une prolongation du dispositif, en particulier pour les jeunes et les régions les plus en difficulté.

Autre point, l'introduction d'une plus grande flexibilité dans le fonctionnement du marché du travail, même si elle doit être relativisée par le fait que l'écrasante majorité des contrats de travail restent régis par l'ancien système, ne s'est pas accompagnée d'un réel développement de l'accompagnement vers l'emploi. Le volet « sécurité » de la flexisécurité à l'italienne reste encore limité et ne représente que 80 millions d'euros, souvent rapportés par nos interlocuteurs aux 20 milliards d'euros d'exonérations de charges patronales. Le développement de cette politique a été clairement entravé par l'échec du référendum.

Plus largement, nos voisins italiens s'interrogent, comme nous, sur les effets sur l'emploi et la protection sociale du développement du numérique.

Enfin, il est évident que le *Job's act* n'a pas suffi à répondre aux trois défis majeurs auxquels est confrontée l'Italie en matière d'emploi : l'emploi des jeunes, dont le taux de chômage est supérieur à 35 % ; l'emploi des femmes, dont le taux de participation au marché du travail est très faible (48 %) ; la situation dans la partie sud du pays où ces déséquilibres sont encore accrus (jusqu'à 60 % de chômage des moins de 35 ans en Calabre).

Il n'est pas rare de trouver des articles sur le désarroi de la jeunesse italienne ou la fuite des cerveaux. L'institut italien de recherche socio-économique, dans un rapport intitulé « les enfants plus pauvres que leurs grands-parents, le KO économique des jeunes » indique ainsi que la génération née entre 1980 et 2000 bénéficie d'un revenu inférieur de plus de 15 % de la moyenne des italiens. Le revenu des jeunes a baissé de 26,5 % en 20 ans tandis que celui des retraités a augmenté de 24,3 %. Depuis la crise, 2 millions d'emplois ont été perdus chez les 15-24 ans. Entre 2008 et 2015, 260 000 italiens de moins de 40 ans ont quitté leur pays, à la recherche d'opportunités d'emploi à l'étranger.

D'autres questions, qui dépassaient le strict cadre de notre mission ont également été soulevées. La question des compétences et de l'adéquation des formations aux besoins des entreprises est souvent revenue dans les entretiens. Malgré un taux de chômage élevé, l'Italie

connaît aussi plusieurs dizaines de milliers de postes vacants. Cette question serait culturelle, avec une décorrélation forte entre le milieu universitaire, les formations privilégiées par les familles et la réalité du monde des entreprises. La performance globale du système éducatif a été pointée, l'apprentissage restant très limité et jouissant d'une mauvaise image. L'environnement des entreprises est également affecté par une amélioration nécessaire de la qualité des services publics et privés et des infrastructures. Le pays a pourtant des atouts avec un tissu de PME très innovantes et de bons résultats à l'export. Malgré la crise, les résultats du commerce extérieur italien et de sa production industrielle restent de très bon niveau.

Surtout, la question de l'évolution politique et institutionnelle du pays était très présente, l'hypothèse d'un pays rendu ingouvernable par le résultat des élections à venir sous l'empire de la nouvelle loi électorale était dans tous les esprits. Ses effets sur la relation bilatérale mais aussi sur la place de l'Italie au sein de l'Union européenne suscitaient l'inquiétude. Parmi les projets de la coalition qui se dessine entre la ligue du nord et le mouvement cinq étoiles, la remise en cause de la réforme des retraites et du *Job's act* figurent en bonne place. Ces sujets, dont notre délégation a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt, resteront donc sans doute à suivre par notre commission.

M. René-Paul Savary. – J'ai également participé à une mission en Italie dans le cadre de notre préparation de la réforme des retraites. Nos deux missions partagent les mêmes conclusions, notamment sur la question du décalage générationnel. On observe que, sous l'effet des difficultés rencontrées en matière d'emploi et de logement, les jeunes continuent d'habiter très tardivement dans leur famille – phénomène qui pourrait également être vu comme l'une des conséquences de l'absence de politique de natalité italienne.

Par ailleurs, le système de retraites italien est mixte : le système de base est fondé sur le principe de la répartition sur la base de comptes notionnels, tandis que les retraites complémentaires sont gérées sous forme de capitalisation. Sur ce sujet comme sur d'autres, et notamment sur celui que notre rapporteur vient d'évoquer, on ne peut réformer de manière isolée, sans tenir compte des autres réformes et évolutions sociétales en cours.

M. Michel Forissier. – Telle qu'elle ressort de votre constat, la situation italienne me paraît présenter de fortes similitudes avec celle de la France. Je pense notamment au phénomène de fuite des travailleurs à l'étranger. Un certain nombre d'entre eux viendront sans doute en France : c'est un élément que nous devons prendre en compte dans nos propres politiques publiques.

Dans le cas italien, la situation politique ne contribuera sans doute pas à arranger les choses. Par ailleurs, le dialogue social me semble moins installé en Italie qu'en France.

Mme Michelle Meunier. – Vos conclusions ne sont pas, en effet, sans faire écho à des phénomènes que l'on observe en France. Sous cet angle, l'évolution de la situation politique italienne ne peut qu'interroger... Comme chaque fois que nous procédons à des comparaisons internationales, vos constats nous appellent en tous cas à la modestie et à l'humilité à l'abord des réformes.

M. Olivier Henno. – Je suis plus partagé sur la question des similitudes avec la France. Outre que la situation politique italienne est extrêmement grave, le fond des difficultés italiennes ne provient-il pas avant tout de sa fracture territoriale, qui s'aggrave chaque jour un peu plus ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Lors de notre déplacement à Rome avec notre collègue René-Paul Savary sur les retraites, j'ai été frappé effectivement par le rôle des syndicats que reflète bien le taux particulièrement important de syndicalisation que vous avez rappelé dans le rapport (37 %). Alors que l'Italie connaît une crise politique, les syndicats sont un pôle de stabilité. Les représentants de la Confindustria nous ont dit le respect qu'ils avaient pour les syndicats de salariés avec qui ils négocient les accords d'entreprise. Le poids du syndicalisme permet aujourd'hui à l'Italie de tenir debout malgré les fractures territoriales entre le nord et le sud.

M. Yves Daudigny. – La réforme du *Jobs'act* a inspiré la réforme du marché du travail en France même si, bien évidemment, l'échec du référendum a coupé court à la recentralisation des politiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Comme notre collègue Jean-Marie Vanlerenberghe, j'ai été marqué par l'importance du rôle des syndicats salariés que nous avons longuement rencontrés. Je précise que malgré la diversité des organisations syndicales, ces dernières sont réformistes et il n'y a pas d'équivalent au positionnement de la CGT française. Le dialogue social me paraît de bonne qualité en Italie.

Je rejoins la préoccupation de René-Paul Savary sur le problème soulevé par la faible natalité qui se conjugue à l'exil des jeunes italiens. Les retraites vont revenir au centre des attentions puisque la nouvelle plateforme gouvernementale a clairement indiqué qu'elle reviendrait sur la réforme Fornero de 2012.

La fracture territoriale entre le nord et le sud est un défi majeur et on peine à concevoir que ces deux parties de l'Italie puissent un jour se retrouver. Le nord est en effet plus riche que la Bavière !

Au cours d'un déplacement en Italie, il y a 20 ou 25 ans, j'avais rencontré des chefs d'entreprises pour qui l'Union européenne constituait une vraie source d'intérêt. Ils suivaient et anticipaient avec beaucoup d'attention la publication des directives européennes afin d'adapter leur outil de production. On était alors loin de l'image d'une Europe qui gêne ou empêche.

Au regard de la situation actuelle, l'on peut s'interroger sur ce qu'il advient des idéaux de démocratie et d'humanisme. Après les pays du l'Est de l'Europe, des mouvements populistes ont émergé quasiment partout, y compris en Italie. Cet encerclement est inquiétant pour l'avenir de la construction européenne et dangereux aux plans économique et social. Au cours du déplacement, nous avons discuté des différents scénarii possible en ce qui concerne les élections et c'est malheureusement le pire d'entre eux qui est sorti des urnes.

La réunion est close à 12 h 05.

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

Mercredi 23 mai 2018

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 10.

**Audition de M. José Ferreira, président des Messageries lyonnaises de presse
(MLP)**

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous continuons notre travail sur la crise de Presstalis et notre réflexion sur l'avenir de la distribution de la presse. Après avoir entendu la semaine dernière MM. Éric Fottorino, Marc Schwartz et Nicolas Sauzay, et avant de recevoir le 6 juin prochain les représentants de la CGT, nous avons le plaisir d'accueillir ce matin M. José Ferreira, président des Messageries lyonnaises de presse (MLP).

Monsieur Ferreira, vous représentez ici le grand concurrent de Presstalis et l'un de ses principaux critiques. En tant que grand acteur de la distribution de la presse, vous avez également une opinion sur les perspectives de réforme de la loi Bichet de 1947.

M. José Ferreira, président des Messageries lyonnaises de presse. – Je vous remercie de donner la parole aux MLP et à ses 600 éditeurs réunis en coopérative. Je tiens à préciser que je suis éditeur depuis trente ans et non un salarié de la messagerie.

Je suis mal placé pour vous parler de la crise de Presstalis, car je suis le président de la messagerie concurrente. J'insiste sur le fait qu'il faut faire une distinction entre la crise de la filière et celle de Presstalis. À défaut, il sera difficile de poser un bon diagnostic sur la situation et de proposer des solutions adaptées.

Pour commencer, permettez-moi de vous livrer quelques chiffres.

Le niveau 2 de la distribution, c'est-à-dire les dépositaires de presse – des grossistes organisés sous forme de plateformes régionales à caractère logistique et commercial –, est divisé en deux. Une partie est gérée par Presstalis, qui est du niveau 1, mais qui a des filiales au niveau 2, une autre par le groupement Alliance Distribution, les dépositaires indépendants, dont font partie les MLP. Il s'agit d'un groupement de dépositaires constitué en coopérative. Sur une partie du territoire, gérée par le groupement Alliance, il n'y a pas de retards de livraison. Les 34 sociétés de ce groupement sont bénéficiaires. Elles ont pourtant dû réaliser des investissements importants dans le cadre du regroupement des dépôts prévus dans le schéma directeur. Ces entreprises sont bénéficiaires ces trois dernières années à hauteur de 5 millions d'euros. Cela leur permet de faire face à leur endettement consécutif aux investissements qu'elles ont consenties et de continuer à développer leurs activités.

Cette partie du réseau est constituée de dépositaires indépendants, qui travaillent sous mandat. MLP n'est majoritaire que dans trois dépôts, mais détient des participations minoritaires dans quatorze autres dépôts. Dans notre plan stratégique, nous prévoyons de mettre progressivement fin à cette situation majoritaire et de mettre à la tête de chaque dépôt des entrepreneurs indépendants, car nous estimons que c'est plus efficient. Ils prélèvent 7,1 %

sur les ventes auprès des éditeurs et réalisent 5 millions d'euros de bénéfice, alors que les dépôts contrôlés par Presstalis prélèvent 10,1 % et perdent 20 millions d'euros par an.

Les pertes de Presstalis se sont élevées à 46,28 millions d'euros en 2014, 38,3 millions d'euros en 2015, 48,8 millions d'euros en 2016 et 50 millions d'euros en 2017, soit un total de 350 millions d'euros et le double de son chiffre d'affaires annuel. Je rappelle en outre que, en dix ans, l'État a versé 200 millions d'euros d'aides à Presstalis. N'importe quelle autre entreprise en France dans cette situation serait placée en redressement judiciaire. Cette entreprise bénéficie d'un traitement particulier. Je ne suis pas en train de dire qu'il faut qu'elle disparaisse – nous avons toujours plaidé pour la concurrence –, nous souhaitons simplement que celle-ci s'exerce dans des conditions normales.

Certains considèrent que cette situation était prévisible. Aujourd'hui, l'entreprise est financée par des prêts des éditeurs, ce qui constitue une solution à court terme. La trésorerie des éditeurs est affacturée et sert à financer les pertes. Le conseil d'administration des MLP, totalement renouvelé au cours de l'été 2016, s'est très vite inquiété de la situation de son concurrent. Nous avons demandé une audition au Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) afin d'obtenir des informations sur sa situation réelle, qui nous paraissait très grave. Nous n'avons pas reçu d'informations, pour des raisons de confidentialité. Nous avons donc fait réaliser un audit par un cabinet, qui a confirmé la gravité de la situation. J'ai écrit au président du Conseil supérieur le 16 février 2017 pour lui dire qu'il fallait réagir, sortir de l'obscurantisme et du déni et redonner un nouvel élan à l'esprit coopératif que nous a insufflé Robert Bichet, fondé sur trois piliers : la liberté de la presse, la liberté de diffusion et la liberté d'entreprendre. Nos alertes n'ont servi à rien. Entre janvier et août 2017, nous avons informé de nos préoccupations les services du ministère de la culture, du Premier ministre et de la présidence de la République, que nous avons rencontrés le 5 septembre 2017.

L'annonce de la mission de Gérard Rameix a été pour nous un soulagement. Une réflexion commune sur l'avenir allait être possible et que nous allions pouvoir sortir de cette situation très contraignante. En effet, l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) a voulu dans le passé nous imposer un système informatique extrêmement onéreux – plus de 12 millions d'euros les premières années –, développé uniquement pour Presstalis et qui ne fonctionnait pas. Nous n'avons pas voulu licencier 50 personnes et supprimer notre service informatique au profit d'un système déficient et plus onéreux.

Par ailleurs, l'Autorité de régulation voulait que les MLP épousent le modèle d'organisation de Presstalis. Or ce modèle ne fonctionne pas, car il est fondé sur la massification. Nous sommes sur un marché en attrition, qui perd tous les ans 10 % de ses volumes. Le système mis en place par Presstalis était surcapacitaire : il n'était utilisé qu'à 55 % de ses capacités. Ainsi, un niveau intermédiaire a été créé entre la messagerie et les dépositaires et des fonctions ont été externalisées. Je tiens à souligner que la présidente de Presstalis partage notre constat d'échec.

Nous avons parfois fait figure de rebelles. Or, ce n'est pas parce que nous ne sommes pas coopératifs, mais bien parce que nous ne voulions pas nous engager dans une impasse. Si nous avions adopté le modèle d'organisation et le système d'information qui nous étaient proposés, nous serions aujourd'hui dans une situation plus grave que celle de Presstalis. Je considère l'existence de Presstalis comme étant une chance pour l'ensemble de la profession.

Comme vous le savez, le rapport Rameix n'a pas été rendu public. Très rapidement, le dossier a été déposé au tribunal de commerce de Paris. Nous aurions dû participer au protocole de conciliation, mais nous en avons malheureusement été complètement exclus. Nous n'avons été reçus que deux fois, la première pour nous entendre dire qu'on allait prélever 25 % sur nos recettes. Nous nous sommes opposés à cette ponction et nous avons décidé d'engager les actions judiciaires nécessaires pour recouvrer les créances qui revenaient à nos éditeurs.

Je dois souligner que durant cette période, Presstalis a retenu 100 % de tout ce qui passait par leurs dépositaires, pour un total de 10 millions d'euros d'impayés aux MLP. Par mesure de rétorsion, nous avons bloqué tous les comptes de Presstalis et de ses filiales, ce qui a conduit cette société à nous restituer nos fonds. Cela nous a permis de payer nos éditeurs.

Je ne me prononcerai pas sur le plan de Presstalis, sur lequel tout le monde émet quelques doutes. Par contre, le contenu du protocole de conciliation concernant la filière et les MLP nous a profondément alarmés. L'État s'y engage, en effet, à modifier la loi pour permettre le sauvetage de Presstalis, ce qui ne manque pas de me surprendre, au regard du rôle du Parlement. Je note d'ailleurs qu'une même action avait été entreprise en 2011, avec les résultats que l'on connaît. À la lumière de cette expérience, je trouve inquiétant que l'on veuille, une fois de plus, toucher à la loi Bichet pour sauver la filière, ou plutôt Presstalis. Nous serons vigilants : il ne s'agit pas de modifier la loi uniquement pour permettre à un acteur de s'en sortir.

J'ai rencontré M. Schwartz au début de ses consultations. Il a évoqué la suppression de l'article 4 de la loi Bichet, c'est-à-dire la suppression des coopératives. Ce serait revenir sur un principe constitutionnel et poserait des problèmes en termes de liberté de la presse. Depuis, il semblerait que le principe coopératif ne soit plus remis en cause, en tout cas par M. Schwartz, malgré la position de grands éditeurs.

M. Schwartz avait également évoqué une libéralisation totale de l'ouverture des points de vente ainsi que la possibilité pour les diffuseurs de choisir les produits qu'ils diffusent. Cela signifierait la destruction totale de l'organisation actuelle. Depuis, il a assoupli un certain nombre de ses positions, ce dont je me réjouis, même s'il nous faut rester vigilants.

Beaucoup d'idées fausses sont véhiculées. J'ai ainsi lu dans le compte rendu de l'une de vos auditions que les MLP effectuaient les livraisons en camionnettes. Ce n'est, bien entendu, le cas que dans Paris. De plus, il se dit que nous pourrions livrer directement les diffuseurs à partir de l'imprimerie, ce qui me paraît absurde. J'entends enfin que le système coopératif serait responsable de la crise et que pour résoudre les problèmes, il suffirait de fusionner les messageries. Cela signifierait que les dépositaires ne seraient que de simples logisticiens et que les invendus résulteraient d'un comportement irresponsable des éditeurs, surtout des petits. Il ne s'agit pas là de *fake news*, mais presque !

M. Michel Laugier, rapporteur. – Je rappelle à mes collègues que vous distribuez essentiellement des magazines, alors que Presstalis distribue la presse quotidienne. Vous n'avez pas tout à fait la même mission.

Comme vous, nous nous inquiétons des chiffres alarmants et nous nous interrogeons sur les centaines de millions d'euros qui sont évoqués. Des rapports ont été rédigés, mais ils ne nous ont jamais été communiqués. Je pense en particulier au rapport Rameix. Quant au rapport Schwartz, il n'a pas encore été remis à la ministre.

Vous êtes parmi les plus virulents face à la situation de Presstalis. Pensez-vous que les recours que vous avez déposés vous permettront d'obtenir gain de cause ? En cas de dépôt de bilan de Presstalis, que se passera-t-il pour l'ensemble de la profession ? Seriez-vous capable, au pied levé, de reprendre toute la charge de travail de Presstalis ? Êtes-vous persuadé que le système coopératif est le seul qui puisse exister dans la distribution en France ?

Selon vous, qu'est-ce qui fait défaut dans la gestion de Presstalis : la structure, la gouvernance, le contrôle, ou bien les trois à la fois ? Quelle organisation devrait être mise en place si celle qui existe aujourd'hui venait à disparaître ? J'attends de votre part des propositions concrètes.

Enfin, vous avez évoqué la nouvelle gouvernance des MLP. Je rappelle que la situation financière des MLP n'a pas toujours été florissante non plus. Vous avez vous aussi rencontré des difficultés en termes d'organisation et d'application de la loi.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – J'indique que j'ai écrit à la ministre pour lui réclamer le rapport Rameix.

M. José Ferreira. – La situation qu'ont connue les MLP il y a quelques années a résulté essentiellement des investissements réalisés chez les dépositaires. Ces investissements ont entraîné des pertes importantes pour l'entreprise. Les fonds de commerce achetés ont été valorisés selon la méthode dite « Ricol », entraînant le passage de provisions très importantes. 14 millions d'euros de pertes ont alors été constatés. Nous avons donc procédé à une augmentation de capital, à laquelle les éditeurs ont contribué à hauteur de 8,5 millions d'euros ainsi qu'à divers actes de gestion, ce qui nous a permis de reconstituer très rapidement nos fonds propres. C'est la raison pour laquelle notre conseil d'administration ne souhaite pas étendre les MLP aux dépositaires, car nous savons que cette mission est mieux assurée par les indépendants que par les messageries.

Certes, les MLP ne distribuent pas les quotidiens. Il est difficile de demander à une messagerie de s'intéresser à un marché en train de disparaître, alors même que les éditeurs privilégient le numérique. Cependant, les MLP seraient en mesure de distribuer les quotidiens, en modifiant leur organisation. Aux États-Unis, où le passage au numérique s'est fait plus rapidement qu'en France, des quotidiens ont changé leur séquençement et ne sortent plus que deux ou trois fois par semaine, l'information étant disponible en continu sur Internet. Cette situation pourrait arriver un jour en France. Nous devons réfléchir à l'évolution de la presse quotidienne, en sachant que, aujourd'hui, les volumes sont extrêmement bas.

L'ancienne direction de Presstalis a cependant réussi certaines actions, comme la séparation du circuit des quotidiens de celui des magazines. Les quotidiens ne transitent plus par les plateformes régionales, qui concentrent de nombreux problèmes, mais par les centres de distribution régionaux puis chez les dépositaires indépendants. Une nouvelle fois, il convient de souligner l'importance des dépositaires qui sont les plateformes locales de logistique mais également de commerce de proximité. Il serait d'ailleurs tout à fait possible que les quotidiens empruntent un autre circuit et ne rejoignent les magazines que plus tard.

Les recours intentés contre Presstalis n'avaient pas pour objectif de lui nuire. Depuis le début de la crise, nous affirmons que ses difficultés ne concernent que son conseil d'administration, et le cas échéant, les éditeurs et l'État, qui sont ses créanciers. Cependant, les mesures ont été prises pour toute la filière, y compris les MLP qui n'en avaient nul besoin.

Nous avons réagi fermement face à cette situation car il n'était pas logique de nous imposer des mesures de restructuration destinées à une entreprise en cessation de paiement. Il a finalement été considéré que nous n'étions pas dans une situation comparable. Le prélèvement sur les ventes a été abaissé à 1 %, après d'après négociations, un niveau que je juge encore excessif.

À la différence des recours déposés par les éditeurs ou par le Syndicat de l'association des éditeurs indépendants, les nôtres étaient ciblés. Nous n'avons pas engagé de procédure contre l'allongement à six mois des préavis car nous avons estimé qu'il fallait laisser le temps à Presstalis de se restructurer et de mettre en œuvre son plan. Nous avons en revanche contesté le prélèvement de 1 % du chiffre d'affaires, que nous souhaitons réduire à 0,45 %, car il n'est pas justifié, alors que nous avons reconstitué nos fonds propres. En effet, nous ne voyons pas l'intérêt de conserver les recettes des éditeurs et de les laisser dans une situation difficile pour payer leurs fournisseurs et leurs salariés.

Que faire si Presstalis dépose son bilan ? Je ne suis pas dans cette logique, qui équivaudrait à croire qu'un tremblement de terre va forcément avoir lieu...

Mme Dominique Vérien. – Nous sommes bien dans une zone sismique !

M. José Ferreira. – Les MLP avaient un plan de secours, qui, normalement, aurait dû être préparé en collaboration avec Presstalis, car on ne peut plus raisonner séparément. La distribution aurait été dégradée pendant un mois et demi, desservant les points de vente les plus importants. Les éditeurs auraient fini par s'organiser avec les MLP.

Je suis très attaché au système coopératif. La France est la deuxième économie coopérative au monde, ce que beaucoup de nos voisins nous envient. Ce système n'est pas la cause de la crise de Presstalis, qui, en réalité, n'applique pas ce principe. En 2010, à la suite du rapport Mettling, la gouvernance de Presstalis a été modifiée. Cela a eu pour conséquence de confier les responsabilités aux gros éditeurs, soit l'inverse de ce qu'est une coopérative. Je n'ai pas le sentiment que la situation se soit améliorée depuis.

Aux MLP, à l'inverse, l'assemblée générale vote pour désigner des administrateurs, qui élisent un président et rendent compte à l'assemblée. Toutes les typologies de titres sont représentées au sein du conseil d'administration.

La démocratie ne s'oppose pas à l'efficacité économique. Pendant soixante-dix ans, le secteur a fonctionné en système coopératif, le seul qui garantisse la neutralité du réseau. L'entrée de capitaux aura pour objectif de dégager des bénéficiaires et donc à faire une discrimination entre les titres les plus rentables et ceux qui le sont moins, et tous les principes de liberté de la presse seront battus en brèche. Le contrôle du système est assez complexe. La nouvelle présidente de Presstalis a parlé de dilution des responsabilités ; je parlerai même de confusion, voire de disparition de la responsabilité.

La loi de 2011 a été faite pour laisser les éditeurs autoréguler leur distribution, mais cela a déséquilibré leurs responsabilités. Les deux principaux syndicats, celui de la presse magazine et celui de la presse quotidienne, disposent de la majorité au Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP). Ce dernier est donc dominé par les administrateurs de Presstalis et ses clients. Je suis membre de son assemblée générale en tant que président de MLP – je préférerais ne pas en être. Je n'ai cessé de protester contre cette régulation dirigée par les cartels. Les syndicats se réunissent le même jour, juste avant la

réunion du bureau et décident à l'avance de ce qui sera fait. Je l'ai dit à mes pairs, il faut une meilleure représentativité du secteur ; il faut que les petits éditeurs, les diffuseurs, les dépositaires soient représentés. Quand un secteur est régulé par les entreprises qui le dominent déjà économiquement, le résultat ne peut être positif.

L'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) a été créée pour que les décisions des éditeurs bénéficient du sceau de l'État. En 2015, elle s'est un peu émancipée du CSMP, notamment en changeant de locaux. Elle a récemment pris des décisions contraires à celles de ce dernier, ce qu'elle n'avait pas les moyens de faire auparavant, avec ses quatre magistrats.

M. Michel Laugier, rapporteur. – Elle n'a toujours pas de moyens !

M. José Ferreira. – Récemment, l'ARDP a eu à se prononcer sur les barèmes. Elle est allée contre la volonté du CSMP en homologuant ceux des MLP. Quand ont été examinés les barèmes de Presstalis, qui ne couvrent pas ses charges, le CSMP n'a formulé aucune objection. Aujourd'hui le CSMP semble le découvrir et y voit la source des pertes de Presstalis.

Établir une régulation bicéphale était une excellente idée ; mais il y a un problème de représentativité. Faut-il tout changer ou régler seulement ce problème ? Je l'ai dit au CSMP, nous devons demander nous-mêmes une modification. J'ai conclu en citant une phrase qu'on entendait souvent en 1968 : « C'est quand on refuse de s'autocritiquer qu'on commence à s'autodétruire. »

M. David Assouline. – Merci d'avoir bien fait la distinction entre la crise de la filière et la crise de Presstalis. Vous n'ignorez pas que l'effondrement de Presstalis entrainerait l'effondrement de toute la filière. Quelle que soit votre bonne santé actuelle, elle ne serait pas si florissante si Presstalis disparaissait. Tous les acteurs ont intérêt à se pencher avec bienveillance sur le malade. Je sais qu'il est difficile de demander cela à un concurrent. Je comprends en ce sens vos propos parfois durs.

Vous minimisez un point : il est plus facile aujourd'hui de ne pas être en déficit quand on ne distribue que des magazines que quand on distribue aussi des quotidiens. Cela n'évacue pas tous les autres sujets : nous connaissons les graves problèmes de gestion de l'entreprise. Je suis surpris à chaque fois que des interlocuteurs évoquent des études, dont nous n'avons jamais connaissance, même pour ceux d'entre nous qui s'intéressent de près à la question ! Je sais qu'il existe un certain « entre soi » dans le milieu... Vous avez fait un très beau plaidoyer en faveur du système coopératif, que je partage. Je sais malheureusement que le débat va porter sur cela : certains vont essayer de battre en brèche un système qui a toujours été attaqué, mais qui a garanti jusqu'à présent la liberté de la presse.

C'est le détournement du système coopératif qui a causé les problèmes. M. Fottorino en a témoigné devant nous, les petits n'ont pas voix au chapitre. Nous allons donc tenter de démocratiser le système et d'éviter que le système coopératif ne soit contourné. Je vous lance un appel : vous êtes en danger de mort si Presstalis meurt. Votre contribution devrait donc être celle d'un participant au système, et non celle d'un concurrent.

Pensez-vous qu'une distinction dans les aides de l'État entre la presse d'intérêt citoyen et les autres titres soit souhaitable ?

M. José Ferreira. – Je suis désolé de ne pas m’être bien fait comprendre : mon objectif n’est pas de précipiter Presstalis dans la crise. Nous participons, du reste, au financement de la distribution des quotidiens par le biais de la péréquation. Nos éditeurs ont ainsi payé 1,2 % sur leurs ventes, soit 30 millions d’euros.

L’idée que les deux messageries seraient en opposition frontale est inexacte. Tous les jours, les collaborateurs et les directions de nos messageries échangent. Nous transportons une part du flux de Presstalis et ce dernier transporte une partie du nôtre. Nous détruisons ensemble nos invendus. De 2014 à 2016, 118 millions d’euros de parts de marché ont été gagnés par Presstalis, soit 25 % du chiffre d’affaires de MLP. Cela ne nous a pas empêchés de résister. Depuis 2016, la balance s’est inversée, mais seulement pour 16 millions d’euros, soit à peine 1,45 % du chiffre d’affaires de Presstalis.

M. David Assouline. – Comment expliquez-vous que nous croyions que vous êtes en guerre ? C’est peut-être une tactique ?

M. José Ferreira. – C’est certainement plus une tactique qu’une stratégie. J’ai encore rencontré Mme Benbunan il y a quinze jours à peine. Nous ne pouvons pas non plus risquer d’être soupçonnés d’une entente ! J’ai entendu certains dire à l’Assemblée nationale que Presstalis allait mal parce que les MLP lui avaient « volé » ses clients, ce qui est inexact. En effet, les pertes de Presstalis allaient croissant avec le nombre de clients. Presstalis a donc été victime du gigantisme, comme s’il découvrait l’organisation rationnelle du travail. La société a investi sur des machines, mais elles ont leur rythme de fonctionnement régulier. Or, la distribution de la presse implique une forte réactivité à certains moments qui nécessite l’intervention de personnels.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie, monsieur Ferreira.

Nomination de rapporteurs pour avis

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La conférence des présidents a accepté notre demande de renvoi pour avis de la proposition de loi de Rémy Pointereau et Martial Bourquin portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, sur laquelle la commission des finances donnera également un avis. Nous sommes tenus, compte tenu du calendrier d’examen de ce texte, de nous prononcer dès aujourd’hui, de sorte qu’il puisse être présenté par notre rapporteur lors de la réunion de la commission des affaires économiques, qui est saisie au fond, la semaine prochaine.

J’avais indiqué que Jean-Pierre Leleux, qui avait été le rapporteur, avec Françoise Férat, de la loi relative à la liberté de création, à l’architecture et au patrimoine (LCAP) était candidat. Il a travaillé sur cette question cette semaine. Je propose qu’il soit nommé rapporteur pour avis.

La commission désigne M. Jean-Pierre Leleux en qualité de rapporteur pour avis de la proposition de loi n° 460 (2017-2018) portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs.

Par ailleurs, la commission désigne M. Jean-Pierre Leleux en qualité de rapporteur pour avis du projet de loi n° 846 (AN) portant évolution du logement, de

l'aménagement et du numérique (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

Proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs – Examen du rapport pour avis

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis. – Cette proposition de loi met en place un certain nombre de dispositifs pour inverser le développement centrifuge de nos communes vers leur périphérie. C'est un texte très important, qui répond à un besoin clairement identifié et poursuit un objectif que nous partageons évidemment tous. Son article 7 soulève cependant des difficultés. Il prévoit « *une procédure permettant d'éviter un blocage de projets locaux essentiels à la survie du centre-ville pour des raisons liées au patrimoine et d'engager un dialogue avec les architectes des Bâtiments de France* » (ABF). Cette phrase trahit une appréhension des règles patrimoniales et, en particulier, de l'avis conforme de l'ABF, comme une contrainte entravant les politiques de développement local.

Le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN), qui prévoit de transformer l'avis conforme de l'ABF en un avis simple pour les travaux destinés à l'implantation d'antennes de téléphonie mobile ou portant sur des immeubles insalubres, inquiète déjà les acteurs du patrimoine. Quelle n'a pas été leur stupeur de découvrir qu'une nouvelle atteinte législative, aux conséquences potentiellement plus dévastatrices encore, pourrait être portée au patrimoine ! Et surtout que celle-ci émanait, non plus du Gouvernement, mais du Sénat, chambre connue pour être la plus soucieuse de la protection du patrimoine, celle-là même qui l'avait ardemment défendue lors de l'examen du projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) jusqu'à parvenir à en infléchir la rédaction.

Que prévoit concrètement l'article 7 ? D'une part, il instaure une procédure dérogatoire au droit commun dans les espaces protégés au titre du code du patrimoine, c'est-à-dire les abords ou les sites patrimoniaux remarquables, dès lors qu'ils seraient concernés par le périmètre d'une opération de sauvegarde économique et de redynamisation (OSER). Une directive nationale tenant compte de la situation financière des collectivités territoriales et des besoins locaux en matière de logement, de commerce et d'artisanat, encadrerait le travail de l'ABF. Celui-ci disposerait d'un mois pour édicter, sur la base des principes et objectifs posés par cette directive, des prescriptions et recommandations en matière de patrimoine sur le périmètre de l'opération. Ces prescriptions et recommandations se substitueraient purement et simplement aux autres règles patrimoniales en vigueur. D'autre part, il transforme l'avis conforme de l'ABF en un avis simple si ce dernier n'a pas joué le jeu de la procédure dérogatoire.

Qu'en penser ? Sur la forme, toutes ces questions, à commencer par l'avis conforme de l'ABF, ont déjà été traitées au moment de l'examen de la loi LCAP, adoptée à la quasi-unanimité des deux assemblées. Nous déplorons sans cesse l'instabilité juridique, et s'il est un domaine où elle peut se révéler particulièrement désastreuse, c'est bien le patrimoine, dont la préservation s'inscrit nécessairement dans la durée.

De nouvelles évolutions du métier d'ABF sont en outre aujourd'hui sur la table : un groupe de travail composé d'élus et d'ABF a planché en ce début d'année, à la demande de la ministre de la culture, sur des propositions qui pourraient faire l'objet d'une circulaire dans les prochaines semaines. Plusieurs idées s'en dégagent : favoriser l'intervention de l'ABF en

amont des projets patrimoniaux, introduire une collégialité des avis pour les projets les plus importants, enrichir la formation dispensée au sein de l'École de Chaillot pour permettre aux ABF de s'engager dans une culture du dialogue et de développer leurs qualités de pédagogues pour apporter une réelle ingénierie aux élus locaux, assurer la prévisibilité des règles et des prescriptions et garantir la continuité et l'harmonisation des avis.

Sur le fond, l'article 7 semble bouleverser l'approche de protection patrimoniale que notre tradition législative a héritée de la loi Malraux de 1962, faisant courir le risque de revenir plusieurs décennies en arrière et d'entraîner une dégradation irrémédiable de notre patrimoine. D'ailleurs, la protection patrimoniale que les auteurs de la proposition souhaitent voir maintenue dans le périmètre des opérations OSER ne semble pas revêtir la même finalité. L'exposé des motifs évoque ainsi « *la protection d'éléments consubstantiels à l'identité des territoires* », notion éminemment subjective.

Le principe d'une directive nationale pose plusieurs problèmes. Elle peut apparaître d'abord comme une forme de recentralisation, puisqu'elle a vocation à se substituer, dans les périmètres OSER, aux règles patrimoniales, y compris celles qui sont définies dans le cadre d'une concertation locale et à la suite d'une enquête publique, comme c'est le cas pour les sites patrimoniaux remarquables (SPR) et les périmètres intelligents des abords. Elle est élaborée conjointement par les ministres chargés du patrimoine et de l'urbanisme – deux ministères qui ont historiquement des difficultés à collaborer –, mais son contenu restera nécessairement général et peu opérationnel s'il doit s'appliquer à l'ensemble des territoires et des projets, laissant une grande marge d'appréciation aux ABF pour élaborer leurs prescriptions et recommandations, à rebours des objectifs poursuivis par les auteurs de la proposition de loi.

D'un point de vue juridique, il ne paraît pas acceptable que des règles prises de manière unilatérale puissent se substituer à des documents de protection patrimoniale : le plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) et le plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP), qui sont élaborés dans le cadre d'une procédure transparente, font l'objet d'un accord entre les élus, l'État, les citoyens et les acteurs du patrimoine et constituent des documents opposables annexés au plan local d'urbanisme. Sans compter que de telles dispositions feraient peser un risque de différenciation des normes applicables au sein d'un même SPR, avec, à plus forte raison, des normes moins protectrices susceptibles de s'appliquer en son cœur.

L'article 7 manifeste également une volonté claire de remettre en cause le pouvoir de l'ABF. Le délai d'un mois qui lui est octroyé pour émettre ses prescriptions et recommandations à l'intérieur du périmètre OSER et celui de cinq jours pour un avis simple ne sont pas réalistes : ils interdiront un examen correct des dossiers, avec pour effet de compromettre le patrimoine. Comment expliquer que l'ABF soit la seule autorité de la chaîne d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme à qui l'on demande de nouveaux efforts en matière de délais ? Je rappelle que les délais des ABF ont déjà été réduits à deux mois au moment de l'adoption de la loi LCAP.

La transformation de l'avis conforme en un avis simple fait courir de grands risques à la préservation du patrimoine, compte tenu du caractère irréversible des atteintes qui y sont portées. Prenons l'exemple des sites inscrits qui ne font plus l'objet que d'un avis simple depuis les années quatre-vingt : ils ont été désinscrits en grande majorité par la loi de 2016 pour la reconquête de la biodiversité, à cause de leur lente dégradation sous l'effet de la pression foncière.

Vous m'objecterez que l'avis conforme est maintenu dès lors que l'ABF rend des recommandations et prescriptions sur le périmètre OSER dans le temps imparti. Quand bien même l'avis conforme serait préservé dans ces circonstances – et l'on ne peut à coup sûr l'affirmer, car le texte présente une vraie ambiguïté sur ce point –, peut-on encore véritablement parler d'avis conforme quand la décision de l'ABF doit être rendue sur la base de règles selon lesquelles la situation financière des collectivités territoriales et les besoins de celles-ci en matière de logements, de commerce et d'artisanat prime les considérations patrimoniales ?

La précipitation dans laquelle l'ABF se verrait contraint d'intervenir et la concentration du pouvoir de décision dans les mains du seul maire pourraient finir par accroître les risques de contentieux liés à des projets OSER ; ce serait dommageable, au vu de l'urgence à agir.

Quelle position notre commission peut-elle exprimer ? L'adoption de l'article 7 dans sa rédaction actuelle empêcherait la prise en compte du patrimoine lors des opérations OSER, ce qui serait d'autant plus paradoxal que les bâtiments patrimoniaux peuvent être un facteur d'attractivité pour les centres-villes. Rien ne justifie d'écarter en particulier les normes patrimoniales, plutôt que les autres – règles techniques, environnementales, fiscales ou sociales –, qui ne sont pas, elles, remises en cause.

D'après les chiffres communiqués par l'Association nationale des architectes des Bâtiments de France, l'instruction de la demande d'autorisation par l'ABF n'allonge pas démesurément les délais d'examen : ils sont en moyenne de 22 jours. Sa décision serait très rarement bloquante : un avis conforme défavorable ne serait rendu que dans 6,6 % des cas et ce taux tomberait même à 0,1 % à la suite des échanges qui s'ensuivent. D'ailleurs, les recours seraient extrêmement rares : 0,01 % des dossiers, avec une confirmation de l'avis de l'ABF dans 81 % des cas.

L'existence, pour les SPR, comme pour les périmètres intelligents des abords appelés à se généraliser, de procédures transparentes et concertées limite plutôt les risques de contentieux. Les instances de dialogue existent, qu'il s'agisse de la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture (CNPA) ou des commissions régionales (CRPA), comme des commissions locales des SPR. La loi LCAP en a d'ailleurs largement revalorisé les attributions et a confié leur présidence à des élus. Elles me semblent pouvoir constituer des enceintes appropriées pour permettre aux maires d'associer le plus en amont possible les acteurs du patrimoine aux enjeux liés aux projets de revitalisation. Enfin, dernier élément et non des moindres, les recours sont possibles et plutôt efficaces.

Dans ces conditions, la tentation était grande de demander la suppression de cet article, qui remet en cause les équilibres résultant de la loi LCAP, pourtant adoptée il y a moins de deux ans à la quasi-unanimité des deux chambres. L'inclusion des SPR dans le champ de l'article 7, compte tenu des dérogations prévues aux règles de procédure précises auxquelles ils obéissent, est particulièrement inacceptable. Mais, dans un souci de conciliation, j'ai rencontré le rapporteur de la commission des affaires économiques et j'ai travaillé avec les deux auteurs de la proposition de loi pour arriver à un compromis. Les autres articles de la proposition de loi allant dans le bon sens, la présidente et moi ne voulons pas d'un blocage.

Je vous propose donc une réécriture de l'article, qui remplace la directive nationale par des instructions non normatives aux ABF des ministres chargés du patrimoine et

de l'urbanisme. Ces derniers n'auront pas à fixer leurs prescriptions et recommandations sur la base de la directive, mais pourront faire connaître dans un délai d'un mois les enjeux patrimoniaux présents sur le périmètre de l'opération OSER au porteur de projet – en général la collectivité locale. Cela lui fera prendre conscience que ces éléments devront être traités et l'ABF se mettra ensuite à la disposition du maire pour collaborer sur le projet.

Je sais qu'il existe une hostilité épidermique aux ABF. J'ai été maire, il m'est arrivé d'avoir des litiges avec eux. Autrefois, certains d'entre eux étaient imbus de leur personne, mais les choses ont beaucoup évolué, notamment depuis que la loi a prévu le recours auprès du préfet, accompagné d'une consultation préalable de la commission régionale. Cette commission est l'enceinte où le maire s'exprime, où il peut exposer son projet, présenter les enjeux financiers, et économiques à côté des enjeux patrimoniaux. Il revient ensuite au préfet de trancher.

Dernier point de cette réécriture de l'article, le IV, qui transforme l'avis conforme en avis simple lorsque l'ABF n'a pas rendu de prescriptions et recommandations, devenu superfétatoire, est supprimé.

Il vous a été distribué un tableau reprenant le texte initial de la proposition de loi, le texte sur lequel Rémy Pointereau, Martial Bourquin et moi-même avons travaillé hier et le texte que je propose. Nos collègues ont accepté que soit supprimée la notion de directive nationale et modifié certains éléments. Ils ont donné leur accord pour que soit ajoutée l'idée que *« ces objectifs et orientations tiennent aussi compte des enjeux de protection, de conservation et de mise en valeur du patrimoine... »* Cette instruction, que je ne veux plus appeler « directive », qu'un ministre peut légitimement adresser à ses propres services, comprendra donc des enjeux économiques, financiers et patrimoniaux. Nous demandons simplement à l'ABF d'être conscient que la conservation patrimoniale publique n'est pas le seul objectif à prendre en compte.

« Ces objectifs et orientations peuvent comporter des éléments différenciés selon le tissu urbain et le patrimoine des territoires. » On ne sait pas très bien comment cela se fera ; nous avons accepté, il est vrai, de maintenir un grand nombre de dispositions qui ne relèvent pas de la loi, mais sont plutôt le fruit d'un travail interne du ministère de la culture avec les ABF. Nous avons travaillé en bonne intelligence avec Rémy Pointereau et Martial Bourquin et je les ai convaincus qu'il ne fallait absolument pas inscrire dans la loi un certain nombre de dispositions. Toutefois, par rapport à la proposition qu'ils m'ont faite, je souhaite supprimer encore dans le paragraphe I, la phrase : *« Ils visent à simplifier et alléger le poids des normes qui pèsent sur les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les opérateurs dans ces périmètres pour leur permettre de mener à bien leurs projets de revitalisation du centre-ville ou du centre-bourg. »* Le terme « normes » est susceptible de créer des contentieux : ces nouvelles normes qui s'imposeraient à un plan préétabli, tels le PSMV ou le PVAP, pourraient se télescoper.

Outre ces avancées acceptées par nos collègues et la nouvelle rédaction que je propose, j'observe qu'il convient d'informer les maires des possibilités de recours contre les décisions des ABF auprès des préfets de région et de la procédure applicable dans ce cadre. Nombreux sont les maires qui ignorent la possibilité d'engager un recours ou qui n'osent pas le faire.

M. Olivier Paccaud. – Ou qui en sont découragés.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis. – En effet, cela arrive aussi. Nous discuterons ultérieurement du mode de réponse concernant ces recours. Il faut, d'une certaine manière, vulgariser le recours pour que celui-ci soit une forme d'appel, d'autant qu'il est de nature à favoriser le dialogue en ouvrant la porte à un débat contradictoire au sein de la CRPA. Cela pourrait ainsi faciliter l'approfondissement et l'unification de la doctrine en matière de protection du patrimoine.

Je rappelle en effet que le recours formé par le maire auprès du préfet à l'encontre de la décision de l'ABF s'accompagne d'un passage devant la CRPA, au cours duquel le maire a la possibilité de mettre en avant des arguments économiques ou sociaux que l'ABF n'avait pas eu à connaître auparavant. Évidemment, la vulgarisation du recours ne peut intervenir que par voie réglementaire : si j'évoque ce point devant vous aujourd'hui, c'est pour faire savoir que nous jugeons ce dernier important.

Plus largement, des attentes fortes se font sentir pour que les ABF disposent d'instructions plus précises permettant d'homogénéiser leurs pratiques sur tout le territoire et de garantir une continuité des avis. C'est d'autant plus vrai en matière d'abord de monuments historiques, dont la protection, de dimension nationale, du fait de la présence d'un monument historique, appelle l'application de règles claires et identiques. Aujourd'hui, pour chaque modification, le plan local d'urbanisme doit être révisé. Progressivement, les abords seront portés par des règles qui feront l'objet d'une enquête publique. L'élaboration d'une instruction générale de méthodologie, ainsi que la mise en œuvre d'un référentiel d'harmonisation des avis, serait une bonne chose. Une nouvelle fois, de tels outils relèvent du pouvoir réglementaire. Appelons donc le ministère chargé de la culture à agir en ce sens.

Au final, il me semblait utile de parvenir à un consensus, sans rien lâcher sur la protection du patrimoine. L'amendement que je propose répond, me semble-t-il, aux situations évoquées par certains d'entre vous, qui ont connu des expériences négatives avec les ABF. La nouvelle génération des ABF me paraît beaucoup plus ouverte et moins arrogante.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Votre exposé est utile, monsieur le rapporteur pour avis, en ce qu'il rappelle les enjeux que j'avais évoqués devant vous dès la semaine dernière. Il était important de dialoguer avec nos collègues auteurs et rapporteurs de cette proposition de loi au sein des autres commissions et d'agir.

Mme Marie-Pierre Monier. – Globalement, nous sommes d'accord avec ce que vous proposez, monsieur le rapporteur pour avis. Nous avons aussi travaillé en amont de cette réunion et l'article 7 nous inquiète beaucoup en ce qu'il remet en cause le travail réalisé dans le cadre de la loi LCAP. Nous avons eu la volonté d'associer tous les acteurs et de mener une concertation jusqu'au niveau local. Il ne saurait être question de revenir sur l'équilibre auquel nous sommes parvenus. La protection du patrimoine est très importante.

L'une des pierres d'achoppement est la nature de l'avis de l'ABF. Comme vous l'avez souligné, il faut que l'avis soit conforme. Après le passage à l'avis simple dans les sites inscrits, dans les années quatre-vingt, ceux-ci ont été irrémédiablement dégradés. Si nous sommes soucieux de ne pas bloquer les procédures de rénovation des centres anciens délabrés par des procédures longues et des dialogues stériles entre les élus et l'ABF, il nous paraît essentiel que l'avis conforme de l'ABF reste la norme lors de la mise en œuvre des périmètres des opérations OSER, afin de ne pas mettre en péril le patrimoine protégé. En effet, c'est par

la protection et la mise en valeur du patrimoine que nous pourrions revitaliser nos centres-bourgs, et non pas par une remise en cause systématique.

En outre, nous sommes contre la mise en place de dérogations aux dispositions s'appliquant aux abords de monuments historiques et aux sites patrimoniaux remarquables.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis. – Tout à fait.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Très bien.

Mme Marie-Pierre Monier. – Pour en revenir à l'avis simple, le délai de cinq jours qui lui est octroyé nous semble totalement déraisonnable.

Enfin, nous craignons qu'une directive nationale ne tienne pas suffisamment compte de la spécificité des territoires, alors que l'élaboration des SPR constitue un travail de terrain, en concertation avec les acteurs locaux et au travers d'une enquête publique.

Enfin, nous aimerions modifier le délai d'un mois qui a été retenu et réfléchissons à l'idée de déposer un amendement en ce sens.

Mme Sonia de la Provôté. – Je vous remercie, monsieur le rapporteur pour avis, d'avoir obtenu cet accord, qui concilie les enjeux de revitalisation d'un centre-bourg ou d'un centre-ville dans une situation désespérée, de préservation du patrimoine et d'autres considérations qui n'ont pas été évoquées, telles que le respect des normes environnementales. Ayant participé au groupe de travail, je souhaite revenir sur le fait que les 31 articles que comprend cette proposition de loi constituent des outils pour les élus locaux et qu'aucun territoire n'est oublié : les mesures proposées sont de nature à accompagner les maires pour pouvoir avancer.

La rédaction proposée me convient. Il y aura de moins en moins d'ABF rigides et acariâtres ; le dialogue s'instaure de plus en plus. Nous devons nous arc-bouter sur l'avis conforme, non pas parce que nous sommes des défenseurs rigides du patrimoine, mais que celui-ci permet de protéger le maire : on ne saurait accepter une grande surface à la place d'une belle maison à colombages dans un ensemble urbain cohérent et d'intérêt patrimonial, sauf à détruire alors tout le centre-ville. On ne peut faire revenir les habitants qu'en leur offrant une qualité de vie.

Pour ma part, j'estime que le terme de « normes » n'est pas adapté.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis. – Je vous propose de le supprimer.

Mme Sonia de la Provôté. – Dans le cas contraire, je vous suggère de modifier les termes ainsi : *« Ils visent à rendre conciliables les contraintes imposées dans ces périmètres aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et aux opérateurs avec la réalisation de leurs projets de revitalisation du centre-ville ou du centre-bourg. »*. Il s'agit en réalité de contraintes et non pas de normes. Il importe stratégiquement de pouvoir développer et revitaliser le centre-ville et le centre-bourg.

M. Alain Schmitz. – Je tiens à souligner l'émoi suscité par l'article 7 au sein des associations de défense du patrimoine, d'autant que cette proposition de loi émane du Sénat –

Jean-Pierre Leleux a parlé d'une constante dans la position des ABF, mais le Sénat, lui, a toujours été le défenseur par excellence du patrimoine. Or ces associations ont l'impression que tous les acquis sont remis en cause, notamment le travail considérable réalisé par le Sénat dans le cadre de la loi LCAP. Quinze associations nationales ont aussitôt manifesté leurs inquiétudes.

L'article 7 est en quelque sorte une mesure de défiance à l'égard des ABF. La suppression de l'avis conforme en un avis simple impliquait une remise en cause du bien-fondé du jugement porté par les ABF. Pour ma part, je me suis efforcé pendant de très nombreuses années de travailler en amont avec les ABF ; c'est le gage de la réussite. D'ailleurs, en cas de recours, l'avis négatif de l'ABF est de nature à renouer le dialogue, ce qui permet souvent d'aboutir finalement à un accord. Comme l'a évoqué Jean-Pierre Leleux et comme l'a souligné l'Association nationale des ABF, seul 0,01 % de décisions font l'objet d'un recours, et, dans 80 % des cas, la décision de l'ABF est confirmée. L'ABF est donc fondamental. Aussi, je remercie Jean-Pierre Leleux d'être parvenu à un accord en si peu de temps, ce qui évite toutes ces incompréhensions.

Je souscris aux propos de M. Leleux d'aller dans le sens d'une homogénéisation des pratiques des ABF et d'une continuité des avis. Les opérations OSER allaient totalement à l'encontre des traditionnels plans de sauvegarde de mise en valeur et des sites patrimoniaux remarquables. Rappelons-nous que le but de la loi Malraux était d'empêcher la démolition pure et simple des « îlots insalubres » à une époque où l'on cherchait à avoir les coudées franches pour revitaliser les centres anciens dégradés. Nous le savons très bien, la revitalisation passe par une requalification patrimoniale de ces centres anciens, vecteurs de développement économique et touristique. Tout cela ne peut bien entendu se faire qu'avec l'accord des ABF.

M. Claude Malhuret. – Je tiens tout d'abord à féliciter Jean-Pierre Leleux d'avoir pris cette initiative. Si, comme l'a relevé Alain Schmitz, l'article 7 a suscité des réactions au sein des associations de patrimoine, il suscite depuis quinze jours une émotion considérable au sein de notre commission et, plus généralement, au sein du Sénat. Il est donc louable d'avoir essayé de régler ce problème par un compromis.

Ce compromis est difficile parce que le sujet est très délicat. La zone de contact entre le maire et l'ABF est souvent une zone de conflit : on a tous connu des maires destructeurs et des ABF butés ! Il est donc difficile de penser que, au moyen d'une loi, on va régler les problèmes ; il y aura toujours des contentieux, des oppositions de personnes, mais notre rôle est d'essayer de parvenir au *fine tuning*, à la nuance la plus juste possible pour éviter tout contentieux.

Le diable se niche souvent dans les détails. Aussi, je poserai quatre questions.

Premièrement, ce compromis oral est-il solide, notamment si l'on veut supprimer une nouvelle phrase du texte de l'article 7 ? Si nous n'arrivons pas à un nouveau compromis, je ne suis pas sûr que nos collègues suivent la position de notre commission en séance publique.

Deuxièmement, le mot « directive » a certes été supprimé, mais la rédaction « les ministres chargés de l'urbanisme et du patrimoine fixent les objectifs et les orientations » est maintenue. Ce faisant, ils peuvent fort bien décider de les fixer au moyen d'une directive. Dès lors, on se retrouverait dans la situation initiale. N'y a-t-il pas là une faille ?

Troisièmement, est-on absolument certain que l'avis conforme est maintenu avec la rédaction proposée ? Le texte initial prévoyait, au paragraphe III, que l'autorisation de travaux était conforme aux prescriptions et recommandations, alors que ces termes n'apparaissent plus dans les deux autres versions. L'avis conforme est-il mentionné ailleurs, sans qu'il soit besoin d'y faire référence ici ? Ou y a-t-il là encore une faille ?

Quatrièmement enfin, M. Leleux a relevé que le délai d'un mois pour émettre des prescriptions et recommandations et l'avis donné réputé en l'absence de réponse dans les cinq jours étaient invraisemblables. Or je ne suis pas sûr que les auteurs de cette proposition de loi aient compris que ce délai risque d'être contreproductif. Quand le délai est trop court, on ouvre le parapluie : l'ABF opposera un refus, faute de temps.

M. Pierre Ouzoulias. – Je souscris totalement aux propos de notre collègue Alain Schmitz.

J'aimerais simplement vous faire part d'une interrogation technique ; n'y voyez là aucune critique : avec le paragraphe II, l'ABF a un rôle de coordination des services patrimoniaux dans l'information donnée aux collectivités sur les contraintes pesant sur le patrimoine au sens large, y compris le patrimoine archéologique. Vous faites descendre la coordination patrimoniale qui est aujourd'hui exercée par la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) à un niveau départemental, même s'il s'agit d'une annexe départementale d'un échelon régional. Cela va nécessairement conduire à une réforme par le ministère de la culture de la relation entre les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine et les DRAC.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis. – Pour l'archéologie ?

M. Pierre Ouzoulias. – Notamment en effet. Au regard de l'agrandissement des régions, l'échelon régional est de plus en plus difficile à tenir pour les archéologues ; je pense à la Nouvelle-Aquitaine et à l'Occitanie.

Comme l'ABF joue un rôle en termes de coordination de la saisine patrimoniale, les directives concerneraient aussi *de facto* l'archéologie. J'ai travaillé pendant cinq ans sur des directives nationales en matière de patrimoine archéologique, mais celles-ci ne sont toujours pas publiées ; on les attend encore... Ce travail est intéressant, passionnant, mais d'une complexité absolue.

Il faut en effet éviter que nous ne soyons mis en minorité en séance publique, mais je crains que les dispositions proposées n'ouvrent la voie à une réorganisation des services patrimoniaux, dans un premier temps, et à une révision de la loi sur la protection du patrimoine archéologique, dans un second temps. On voudra faire en sorte que les prescriptions archéologiques tiennent elles aussi compte de la situation particulière des maîtres d'ouvrage eu égard aux contraintes financières. On met là dans le doigt dans un engrenage.

Mme Françoise Laborde. – Je remercie moi aussi Jean-Pierre Leleux pour le travail qu'il a réalisé avec nos collègues. Nous nous sommes focalisés ici sur l'article 7, mais la proposition de loi contient de bonnes choses. Avec mes collègues du RDSE, nous avons décidé de nous abstenir. Même si nous partageons certains des propos – ils reflètent la réalité de terrain –, nous devons nous réunir pour discuter, élaborer des amendements ou valider la

version proposée. C'est pourquoi nous resterons aujourd'hui neutres, si je puis dire, et nous débattons du texte en séance publique.

Mme Laure Darcos. – Je remercie moi aussi Jean-Pierre Leleux de ce compromis ou, en tout cas, de ce rapprochement. J'ai signé cette proposition de loi sans avoir regardé l'article 7 sous l'angle de la commission de la culture.

Pour voir le côté positif des choses, il est bon que les ABF aient été secoués. Comme l'a dit M. Malhuret, la proposition de loi montre un ras-le-bol des maires devant le fait que les ABF, qu'ils soient bornés ou pas, aient le dernier mot et puissent bloquer des décisions politiques ! À l'inverse, les discussions auront permis de montrer aux élus qu'ils disposent d'une latitude plus grande dans le cadre de la loi LCAP et d'un pouvoir décisionnaire. Cela commence tout juste à se mettre en place.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il faut laisser à la loi le temps de produire ses effets.

Mme Laure Darcos. – Bien sûr, mais cela est positif.

Si la proposition de loi prévoit la suppression de l'avis conforme, c'est pour permettre aux maires de revitaliser un centre-bourg le temps d'un mandat. Je me demande d'ailleurs si les délais actuels permettent suffisamment aux services du patrimoine et aux ABF de donner leur avis rapidement pour ne pas bloquer trop longtemps une politique municipale ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – La pénurie de personnels est réelle, avec un ABF et demi en moyenne par département. C'est un élément non négligeable.

Mme Annick Billon. – Je vous remercie madame la présidente, de nous avoir alertés dès la semaine dernière et je m'associe aux remerciements adressés à M. le rapporteur, qui a établi un diagnostic extrêmement précis de l'article 7 en faisant référence à la loi LCAP, dont Françoise Férat était corapporteur. Il aurait été dommage de remettre en question par inadvertance le travail fabuleux qu'elle a réalisé.

J'ai également cosigné cette proposition de loi. Eu égard aux remarques émises depuis la semaine dernière, je m'étais dit que je ne voterais pas le texte si l'article 7 était maintenu dans cette rédaction. Aujourd'hui, je suis très satisfaite des propositions du rapporteur pour avis, en apportant un bémol. Le délai d'un mois me semble aussi trop court. Je souhaiterais que l'on en discute.

Je voterai cette proposition de loi, car elle ne se résume bien évidemment pas à cet article. Tous les outils proposés par Sonia de la Provôté, qui s'est aussi beaucoup investie sur ce sujet avec Rémy Pointereau et Martial Bourquin, sont très intéressants pour les communes qui n'arrivent pas à redynamiser et revitaliser leur centre-ville.

M. Olivier Paccaud. – On est tous conscient de l'atout patrimonial. En matière d'attractivité d'un territoire, le patrimoine est un élément clé, surtout dans un pays comme la France. L'article 7 avait certainement des défauts, mais il ne méritait pas d'être supprimé. Aussi, je salue également l'esprit modérateur de notre rapporteur, qui a réalisé un travail de qualité.

Claude Malhuret a insisté sur la problématique de la directive nationale. Je souscris à la volonté de fixer des objectifs et des orientations. Toutefois, permettez-moi de

vous lire une phrase du rapport de nos collègues : la directive nationale « *présenterait l'intérêt de donner à l'action des ABF une continuité et une forme d'homogénéité qui serait de nature à apaiser les critiques portant sur les variations de prescriptions d'un territoire à l'autre, d'un ABF à l'autre, d'un moment à l'autre.* » C'est totalement exact. On a tous dans nos territoires des exemples de projets qui ont été bloqués par un ABF et qui ont été autorisés par son successeur. La recentralisation n'est jamais une bonne chose ; on ne peut plus se passer de l'intelligence des territoires. Une des solutions est la collégialité, le travail en amont : le fait du prince n'est plus accepté dans les territoires. L'article 7 avait l'avantage de débloquer un petit peu les choses.

Mme la présidente a bien insisté sur le manque de moyens des ABF. Les délais sont liés à cette problématique.

S'agissant de la « publicité » des recours, il faut que les maires sachent qu'ils ont le droit d'engager un recours. La semaine dernière, un maire m'a rapporté que l'ABF lui avait indiqué qu'il n'avait aucune chance de voir son recours aboutir ; naïvement, le maire n'a donc pas engagé de recours. La force des chiffres avancés concernant le nombre des recours est donc très relative.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Charge à nous qui sommes en lien et en prise directe avec les maires de jouer un rôle de conseil auprès d'eux.

Mme Sylvie Robert. – Je remercie Jean-Pierre Leleux d'avoir trouvé un compromis avec les auteurs de la proposition de loi. J'estime que la commission de la culture aurait dû être saisie au fond sur cet article. Il reviendra à la commission des affaires économiques de se prononcer : il va falloir convaincre nos collègues, afin que les dispositions adoptées dans la LCAP ne soient pas remises en question, comme l'a dit Marie-Pierre Monier. Il est dommage que la philosophie de cet article conduise les auteurs à considérer que le patrimoine peut être source de contraintes et de blocages ; c'est ce que reflète cet article.

Sur le fond, nous partageons nombre des éléments avancés par notre collègue Jean-Pierre Leleux. Nous souhaitons voir le délai d'un mois relevé et nous assurer de l'avis conforme. Nous allons examiner avec intérêt et bienveillance l'amendement proposé par le rapporteur pour avis. À l'instar de nos collègues du RDSE, nous ne prendrons pas part au vote aujourd'hui, mais sachez que nous partageons l'esprit constructif qui vous anime et nous voulons aller plus loin dans la recherche d'un compromis collectif.

M. Pierre Laurent. – Les membres du groupe CRCE se réuniront également pour déterminer leur vote.

Sur la question du délai, Jean-Pierre Leleux a évoqué son doute quant au raccourcissement, mais le délai d'un mois est maintenu. Cette question est-elle ouverte ? Qu'en pensent les auteurs de la proposition de loi ?

Je demande à être convaincu que le texte garantisse l'avis conforme. Comme l'a souligné Jean-Pierre Leleux, il serait catastrophique que le Sénat, reconnu comme étant une assemblée vigilante sur cette question, envoie un signal d'ouverture à la mise en cause de l'avis conforme.

Mme Sylvie Robert. – Absolument.

M. Pierre Laurent. – Offrons-nous la garantie suffisante avec le texte de compromis ?

M. Max Brisson. – J'ai cosigné la proposition de loi, et je n'ai pas l'intention de m'en excuser. Par nature, j'ai confiance en les élus et j'ai une méfiance *a priori* envers la technostructure. Très souvent, dans cette maison et ailleurs, on conteste la technostructure, mais quand on a l'occasion d'envoyer un message, on se met en retrait.

Je remercie Jean-Pierre Leleux de son travail. Tout en rejoignant les propos de mes collègues Olivier Paccaud et Claude Malhuret, je formulerai deux remarques.

L'État et les ministres ne s'expriment que par directive ou circulaire ; il n'y a pas d'autre moyen de s'exprimer avec l'administration déconcentrée de l'État. On en revient donc au texte initial. Je veux bien voter l'amendement du rapporteur pour avis, mais, comme Sonia de la Provôté, je souhaiterais que l'on trouve une formulation permettant aux élus d'un territoire, qui ont la légitimité, de pouvoir déroger à la règle : on ne peut pas rester dans un carcan national ; c'est ce qui bloque notre pays – je suis profondément girondin. Il faut trouver le cadre. La rédaction proposée par Sonia de la Provôté pourrait être de nature à trouver un compromis.

Mme Dominique Vérien. – Le délai d'un mois est une bonne chose – il est en moyenne de vingt-deux jours – d'autant que l'ABF sera consulté en amont. La question était aussi d'accélérer le processus. Il est normal d'associer l'ABF et qu'il y ait un avis conforme.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Ma seule interrogation porte sur la capacité objective à répondre en un mois compte tenu du très faible nombre d'ABF par département, sauf à s'assurer, dans le cadre de la loi de finances, du recrutement.

M. Alain Schmitz. – Il y a des postes non pourvus.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – C'est un vrai sujet.

Monsieur Brisson, il n'est demandé à personne de s'excuser de quoi que ce soit : dans cette maison, chacun est libre de signer les textes qu'il souhaite. Tel n'est pas du tout l'état d'esprit des membres de la commission de la culture. Ici, nous sommes dans notre rôle : nous devons nous saisir des sujets qui relèvent sur le fond de notre responsabilité. Il nous appartient aussi de veiller au respect de la continuité de notre réflexion et de nos décisions de manière la plus collégiale possible. La partie relative au patrimoine et à l'archéologie préventive de la loi LCAP est vraiment à l'initiative du Sénat : nous avons tenu la plume.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis. – Ce sujet est, on le sent bien, très sensible, à la rencontre de deux enjeux louables, mais parfois difficilement compatibles.

Tout d'abord, je tiens à le souligner, le terme « dérogation » ne figure plus dans le texte.

J'ai indiqué que le délai de cinq jours me paraissait très court et je vous ai suggéré de maintenir le délai d'un mois, le seul délai imposé dans ce texte. Je souligne toutefois qu'il s'agit d'un délai de porter à connaissance des éléments patrimoniaux déjà normés dans les documents antérieurs : il n'est pas question d'un avis sur une autorisation de travaux par exemple. L'ABF dispose déjà des prescriptions. À mon sens, il n'est donc pas nécessaire de fixer un délai de deux mois. Sauf avis majoritaire contraire, je préférerais maintenir le délai

d'un mois parce qu'il s'agit d'un sujet sensible pour les auteurs de la proposition de loi, qui ont l'intention – légitime ou non – de réduire les délais. Le maire a deux mois pour signer le permis de construire sauf recours. Cependant, on ne considère pas les délais accordés pour les autres services – problèmes de voirie, d'alignement, les normes sanitaires –, des délais qui courent en conséquence. À mon avis, ce ne serait pas envoyer un bon signal que de prévoir un délai de deux mois uniquement pour les ABF.

Plusieurs de vos interventions laissent transparaître une certaine inquiétude quant au bien-fondé de la suppression de la directive nationale. Inscrire dans la loi le terme « directive » revient à donner une instruction précise ; nous demandons que les ministres fixent des orientations et des objectifs sous une forme qu'ils définiront. Si le texte dans lequel les ministres exposeront leurs orientations et objectifs contredisait une norme existante, tout citoyen pourrait porter le problème devant le tribunal administratif, et il gagnerait. C'est pourquoi il me semble préférable de laisser une forme d'instruction nationale.

L'avis conforme de l'ABF ne me semble plus du tout menacé dans ce texte de compromis. On demande simplement que l'autorisation des travaux tienne compte des nécessités de la revitalisation de l'habitat. Certes, les ABF sont parfois rigides, mais ils donneront leur avis en tenant compte de ces nécessités. C'est ainsi que je ressens les choses.

Les îlots insalubres sont le cœur de la loi ÉLAN.

M. Pierre Ouzoulias. – Bien sûr.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis. – La loi Malraux a été conçue à cet effet et si, en cinquante ans, les communes ont beaucoup travaillé, les îlots insalubres sont encore nombreux. Si l'on envoie les bulldozers, tout l'esprit de la loi Malraux disparaît. Mais, lorsque c'est inéluctable, il n'est pas rarissime que l'ABF accompagne la destruction.

Les maires destructeurs et les ABF butés ? On a tous rencontré cette situation. Ce constat plaide en faveur d'instaurer un dialogue en toute transparence, qui permet aujourd'hui le recours devant le préfet de région. Compte tenu des débats qui s'engagent au sein de la CRPA, cette commission n'est, par nature, ni butée, ni destructrice.

Ce compromis est-il solide ? Certes, je vous ai proposé de modifier le texte de compromis parce que le terme « normes » me choque. Dès lors que l'on parle de normes, celles-ci s'imposent : créer une nouvelle norme dans la norme est source de conflits, de contentieux.

Sonia de la Provôté, soutenue par un certain nombre d'entre nous, souhaite modifier cette phrase plutôt que de la supprimer.

Mme Sonia de la Provôté. – Je propose de remplacer le mot « normes » par le mot « prescriptions » ou celui de « contraintes ».

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis. – L'ABF doit porter à la connaissance des prescriptions structurées autour du site patrimonial remarquable. Il faut clarifier la question de l'archéologie. Quand on parle de patrimoine, on parle en effet aussi de l'archéologie. Je vous propose la rédaction suivante : « pour porter à la connaissance du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale les servitudes d'utilité publique et les dispositions des documents d'urbanisme instituées dans un but de

protection, de conservation et de mise en valeur du patrimoine et de l'architecture en application des articles... »

M. Pierre Ouzoulias. – Cela restreint le champ.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis. – Mais cela complique un peu la compréhension du texte, et je ne voudrais pas que nos collègues auteurs veuillent en revenir au texte initial si nous continuons à trop le modifier.

Mme Dominique Vérien. – À certains endroits, il y a des monuments classés sans documents d'urbanisme, sauf le règlement national d'urbanisme (RNU).

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis. – Les servitudes d'utilité publique incluent aussi les PLU patrimoniaux. Cela réglerait le problème, mais je ne sais pas s'il faut citer tous les articles concernés.

M. Pierre Ouzoulias. – Je suis tout à fait d'accord.

Mme Sonia de la Provôté. – Cela me convient.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis. – Les prescriptions mentionnées sont incluses dans le document patrimonial antérieur.

Mme Sonia de la Provôté. – Lorsque le document d'urbanisme contient déjà les éléments patrimoniaux. Mais, dans certains endroits, il n'y a que le monument historique, et on évolue sur les prescriptions au cas par cas. L'ABF va alors devoir imaginer des prescriptions. Il n'y a pas toujours d'antériorité de la réflexion globale.

M. Jean-Pierre Leleux, rapporteur pour avis. – Dans la phrase suivante, il est indiqué que « l'architecte des Bâtiments de France est associé à l'élaboration de la convention relative à l'opération de sauvegarde économique et de redynamisation ».

Certains ont indiqué que cela fait du bien aux ABF d'être secoués. Ils ont entre leurs mains la survie de leur profession. Personnellement, j'ai constaté une véritable prise de conscience. Comme certains l'ont dit, dans certains cas, l'ABF protège le maire.

Concernant les recours, je ne me satisfais pas d'une réponse sous forme de silence. Quand le préfet ne répond pas, cela vaut approbation du recours ou de l'avis. Cela laisse au silence une place décisionnaire qui ne me paraît pas bonne : quand on est contre, on dit pourquoi. Je ne veux pas ouvrir un nouveau front ici, mais nous en reparlerons peut-être dans le cadre de l'examen de la loi ÉLAN.

Sur la peur ou le découragement des maires à engager des recours, il conviendrait que soit inséré à la fin de l'avis de l'ABF un encadré mentionnant que ledit avis peut être l'objet d'un recours auprès du préfet sous telle et telle forme ; mais nous aurons là encore l'occasion d'y revenir ultérieurement.

Mes chers collègues, dans un souci de clarté, permettez-moi de vous relire le paragraphe II que nous proposons :

« II. – Lorsque le périmètre de l'opération de sauvegarde économique et de redynamisation mentionnée à l'article 1^{er} de la loi n° ... du ... portant pacte national de

revitalisation des centres-villes et centres-bourgs comprend des immeubles ou ensembles d'immeubles protégés au titre des abords ou des sites patrimoniaux remarquables, la décision d'engager l'opération est précédée de la consultation de l'architecte des Bâtiments de France. Il dispose d'un délai d'un mois à compter de sa saisine pour porter à la connaissance du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale les servitudes d'utilité publique et les dispositions des documents d'urbanisme instituées dans un but de protection, de conservation et de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine sur ledit périmètre.

« L'architecte des Bâtiments de France est associé à l'élaboration de la convention relative à l'opération de sauvegarde économique et de redynamisation. ».

L'amendement CULT.1 est adopté.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, je vous propose, comme c'est l'usage, d'autoriser notre rapporteur à procéder aux éventuels ajustements nécessaires lors de la réunion de la commission des affaires économiques la semaine prochaine, sans évidemment qu'ils soient de nature à remettre en cause l'économie générale du texte de notre commission.

Si notre rédaction n'était pas retenue, notre rapporteur est par ailleurs autorisé à redéposer l'amendement que nous venons d'adopter.

Il en est ainsi décidé.

La commission donne un avis favorable à l'adoption de l'article 7 de la proposition de loi, sous réserve de l'adoption de son amendement.

Mme Laure Darcos. – Je veux indiquer à nos collègues que j'ai déposé voilà quelques semaines une proposition de loi tendant à renforcer le soutien des collectivités territoriales aux librairies indépendantes labellisées. Plutôt que d'attendre l'examen de ce petit texte, je pense le réintroduire, par amendement, après l'article 8 de la proposition de loi de notre collègue Rémy Pointereau. Comme les délais sont très courts, je me permettrai de vous communiquer cet amendement, qui donne aux communes la possibilité de subventionner les librairies indépendantes de centres-villes. Il s'agit là aussi de la défense de nos librairies en tant que patrimoines de centres-villes.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, nous affinerons bien sûr les choses, mais nous avons réfléchi sur les sujets qui nous tiennent à cœur. Avec cette proposition de loi, nous imprimons notre marque, ce qui est important si nous voulons avoir du poids dans le cadre de l'examen de la loi ÉLAN. Vous avez été nombreux cosigner ce texte ; j'aurais pu moi-même le faire mais mon attention a été attirée par l'article 7, et je me devais d'être, en quelque sorte, le chien de garde, au nom de notre commission.

La réunion est close à 11 h 50.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mardi 22 mai 2018

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Audition de M. Bernard Roman, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer)

M. Hervé Maurey, président. – Nous vous recevons à la veille de l'examen par notre commission du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire, sur lequel nous aurons un débat approfondi, puisque 162 amendements ont été déposés, émanant de tous les groupes politiques.

L'Assemblée nationale a précisé que les modifications qui seront apportées par l'ordonnance s'agissant de la fixation des redevances d'infrastructure ne pourront pas remettre en cause le caractère conforme de l'avis de l'Arafer. Nous nous en réjouissons car nous sommes très attachés au rôle de l'Arafer. Ses prérogatives doivent être confortées.

Même si vous êtes tenu par un certain devoir de réserve, nous aimerions connaître le regard que vous portez sur ce texte qui est loin d'être abouti puisque il s'agissait initialement d'une loi d'habilitation qui s'est progressivement transformée en une loi quasi-ordinaire. Comme vous le savez, c'est au Sénat que la partie sociale va s'écrire. Pourriez-vous nous donner votre sentiment sur ce texte : en quoi pourrions-nous l'améliorer ? Quels enseignements tirer des exemples étrangers ? Quelles seront les conséquences pour l'Arafer de l'ouverture à la concurrence ?

M. Bernard Roman, président de Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer). – Le pacte ferroviaire est enfin soumis à la sagacité du Sénat. Initialement le Gouvernement avait choisi de légiférer par ordonnances. La loi d'habilitation a été enrichie à l'Assemblée nationale et le sera encore davantage au Sénat. Vous venez d'évoquer la question sociale : l'Arafer n'a pas de compétence en cette matière. Je ne m'exprimerai donc pas sur les questions statutaires, même si je vous dirai un mot de la question du transfert des personnels. De nombreux sujets méritent d'être réglés directement dans la loi. Ayant été parlementaire pendant longtemps, je sais qu'il est exceptionnel que le Parlement puisse, dans le cadre très particulier d'une loi d'habilitation, faire un travail législatif normal en inscrivant dans le marbre de la loi un certain nombre de dispositions.

L'Arafer est une autorité publique indépendante qui a été créée en 2009 sous le nom d'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) pour accompagner l'ouverture à la concurrence du marché de transport ferroviaire. Ses missions ont été étendues en 2015 et en 2016 au transport routier et autoroutier.

La première question posée est celle de la structuration du groupe ferroviaire. L'article 1^{er} du projet de loi acte la transformation, à compter du 1^{er} janvier 2020, du groupe public ferroviaire en un « groupe public unifié » avec une société nationale à capitaux publics, la SNCF, détenant intégralement deux sociétés nationales : SNCF Réseau et SNCF Mobilités.

Ainsi une holding de tête regroupera le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur historique. Ce schéma verticalement intégré pose la question de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure. Les directives européennes 2012/34/UE et 2016/2370 posent des exigences fortes en matière. Certes, le projet de loi, en modifiant l'article L. 2111-9 du code des transports pour confier à SNCF Réseau l'exercice « de missions transversales nécessaires au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national au bénéfice de l'ensemble des acteurs de ce système », répond en partie à ces critiques. La ministre a aussi indiqué devant vous la semaine dernière, lors de son audition, que le Gouvernement serait amené lors de l'examen du texte au Sénat à clarifier la répartition des missions transversales entre la holding de tête et SNCF Réseau. Mais des interrogations importantes demeurent sur le périmètre des missions de la holding SNCF. Quelle maîtrise pour SNCF Réseau de ses ressources humaines ? Quelle maîtrise de ses systèmes d'information ? Quelle maîtrise de ses fonctions juridiques ? Aujourd'hui ces fonctions sont centralisées, gérées de manière transversale par l'établissement public de tête. Que se passera-t-il demain, en cas de conflit juridique entre SNCF Réseau et un autre opérateur ferroviaire, si le dossier est suivi par le service juridique de la holding qui détient par ailleurs SNCF Mobilités, c'est-à-dire un concurrent de l'autre opérateur ? Il importe donc de renforcer les garanties d'indépendance de SNCF Réseau dans la loi. L'indépendance concerne aussi la gouvernance : l'article 2 *octies* prévoit une incompatibilité entre les fonctions d'administrateur de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités. Cependant, rien n'est inscrit au sujet des incompatibilités de fonctions entre le gestionnaire d'infrastructure et la holding de tête.

Au-delà de la gouvernance se pose une autre question importante, celle des relations entre les différentes sociétés de la holding. Des amendements concernaient ce point parmi les amendements déposés en vue de l'élaboration du texte en commission, mais ils ont disparu. SNCF Réseau, gestionnaire des gares, fera payer des péages à SNCF Mobilités, qui fera partie du même groupe. Il est essentiel de veiller à ce que la facturation entre des entités d'un même groupe soit la même que pour tous les autres opérateurs ferroviaires. Pour éviter les subventions croisées et les distorsions de concurrence, nous préconisons de nous inspirer de ce qui a cours dans le secteur de l'énergie : ces prestations doivent être facturées au prix régulé lorsqu'il s'agit de prestations régulées par le régulateur et au prix du marché lorsqu'il s'agit de prestations qui ne sont pas régulées. Si le texte reste muet sur ce point, les concurrents de la SNCF risquent de saisir l'Arafer dans le cadre d'une procédure en manquement, dénonçant des subventions croisées, invoquant le fait que SNCF Réseau fait payer à SNCF Mobilité ses prestations moins cher. Pire, l'Autorité de la concurrence pourrait aussi être saisie pour distorsion de concurrence. Il n'appartient pas à l'Arafer de se prononcer sur le choix d'organisation du groupe public ferroviaire mais notre mission est de nous assurer que toutes les garanties sont apportées à l'indépendance de SNCF Réseau. À cet égard, j'ai le sentiment que nous reproduisons la même erreur dans le ferroviaire que dans l'énergie, il y a quelques années. Les murailles de Chine que l'on construit pour garantir l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure conduisent à des lourdeurs et des complexités considérables, alors qu'il aurait été beaucoup plus simple et moins coûteux d'opérer une séparation claire entre l'entreprise ferroviaire et le gestionnaire d'infrastructure en deux entreprises distinctes, éventuellement à capitaux publics.

Le deuxième problème concerne l'indépendance des gares, sujet déjà abordé dans la proposition de loi relative à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs de MM. Maurey et Nègre. Il n'était pas possible de laisser les gares dépendre de SNCF Mobilités. La proposition du Gouvernement de rattacher Gares & Connexions à SNCF Réseau est pertinente. Il reste toutefois deux questions à régler. Celle du personnel tout d'abord : 17 000 personnes travaillent dans les gares dont plus de 15 000 qui dépendent de

SNCF Mobilités. Pour que Gares & Connexions puisse se développer, elle doit avoir la maîtrise de son personnel et de l'ensemble des 17 000 agents nécessaires au fonctionnement des gares. La deuxième question est celle du foncier qui est géré aujourd'hui par d'autres entités de la SNCF : là aussi, il serait pertinent de transférer le foncier, au moment où l'on donne l'autonomie à Gares & Connexions. L'Arafer recommande en outre que les régions, autorités organisatrices de transport (AOT), qui le souhaitent puissent se voir déléguer la gestion des gares mono-transporteur. Il est incompréhensible de devoir multiplier des échanges entre les AOT et Gares & Connexions pour régler le moindre petit problème dans des gares où ne passent que des trains express régionaux (TER) !

Le troisième point concerne le calendrier de l'ouverture à la concurrence. Pendant la période transitoire, entre le 3 décembre 2019 et le 24 décembre 2023, le projet de loi autorise l'État à attribuer directement l'exploitation des services à SNCF Mobilités ou après mise en concurrence ; de même, les régions ou le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) pourront attribuer l'exploitation des services directement à SNCF Mobilités, fournir eux-mêmes ces services, les attribuer à une entité *in house*, ou encore les attribuer après mise en concurrence. Ainsi le texte ne prévoit pas la possibilité pour une autorité organisatrice, pendant la période transitoire, d'attribuer directement un contrat de service à une entreprise ferroviaire autre que SNCF Mobilités. C'est contraire au droit européen. Le règlement européen OSP (obligation de service public dans les transports de voyageurs) dispose en effet que l'attribution directe peut être consentie à toute entreprise ferroviaire, quelle qu'elle soit. Dès lors, nous proposons qu'à compter du 3 décembre 2019, les autorités compétentes puissent avoir le choix de procéder soit à une mise en concurrence, soit à une attribution directe. Dans tous les cas, le monopole de SNCF Mobilités doit être remis en cause dès le 3 décembre 2019. Cette interprétation nous a été confirmée par la commissaire européenne aux transports en 2015.

Autre sujet, les dérogations, qui permettent de ne pas attribuer par appel d'offres les transports ferroviaires régionaux. Le texte en compte six ; quatre d'entre elles ne posent aucune difficulté : celles qui concernent les situations d'urgence, les régies, l'hypothèse où l'exploitant est aussi gestionnaire d'infrastructure et les petits contrats. Très peu de situations de ce type n'existent en France et dans ces cas-là, il n'est pas utile de procéder à un appel d'ouverture à la concurrence. En revanche, deux dérogations doivent être traitées avec précaution. J'ai lu certains amendements qui font penser que le Sénat ira dans ce sens. Il s'agit de l'exception de performance et des circonstances exceptionnelles. L'exception de performance permet, dans certaines conditions, lorsqu'un opérateur sortant dit qu'il peut faire mieux et moins cher, de ne pas ouvrir un appel d'offres et de signer une nouvelle convention avec lui. La question est de savoir comment on apprécie ces conditions. Certains amendements proposent que l'Arafer soit saisie pour avis en amont. Il convient aussi de définir des indicateurs pour apprécier si les objectifs qui ont été annoncés sont effectivement atteints, et donc aussi des sanctions si les obligations ne sont pas respectées. L'autre dérogation problématique concerne les circonstances exceptionnelles. Cette dérogation est prévue par le règlement européen OSP. La loi en reprend le texte, mais celui-ci ne donne pas de définition des circonstances exceptionnelles. Il appartiendra dès lors aux décideurs régionaux d'apprécier s'il y a bien une situation relevant des circonstances exceptionnelles. Ce flou entraîne un risque de contentieux important.

Autre problème : l'accès à l'information et aux données. Nous partageons le même constat que MM. Hervé Maurey et Louis Nègre sur cette question essentielle. On ne peut rédiger un bon appel d'offres si l'on ne dispose pas de toutes les informations. Le texte prévoit que les entreprises ferroviaires titulaires d'un contrat de service public, les

gestionnaires d'infrastructure et les exploitants d'installations de service transmettent à l'Autorité organisatrice des transports toute information relative à l'exécution du service et des missions « qui s'avère nécessaire pour mener les procédures d'attribution des contrats de service public ». Mais le terme « nécessaire » est juridiquement imprécis. Nous jugeons utile de supprimer ce terme pour que les entreprises sortantes ne puissent refuser de livrer des informations, au motif qu'elles ne seraient pas nécessaires. Nous voulons aussi inclure les données qui sont couvertes par le secret commercial ; celles-ci sont utiles pour configurer l'appel d'offres. Elles seraient évidemment protégées, comme le sont déjà les données à caractère confidentiel : l'Arafer manipule déjà quotidiennement des informations couvertes par le secret commercial et il n'y a jamais eu de fuite.

Sixième sujet : le nombre de salariés transférés. Tout le monde s'accorde maintenant pour dire que la proposition initiale, qui confiait au sortant le soin de fixer le nombre de salariés transférés, était mauvaise. Les propositions de votre rapporteur vont dans le bon sens. Il entend confier à l'Arafer le soin de valider, ou non, ce nombre. Il appartiendrait au régulateur, ou à l'AOT après avis conforme du régulateur, selon ce que vous déciderez, de le définir de manière définitive.

Enfin, dernier problème, la péréquation par les péages. Beaucoup a été dit sur les exemples étrangers et européens. Nous les avons étudiés et avons publié un livret consacré aux enseignements européens de l'ouverture du transport ferroviaire. Notre rapport est sans concession, indépendant, objectif, transparent. Nous ne comparons que ce qui est comparable. Beaucoup évoquent l'exemple anglais, mais les Anglais n'ont pas fait une ouverture à la concurrence, ils ont privatisé le secteur. Si on laisse de côté la Grande-Bretagne, nous constatons que partout le transport ferroviaire a augmenté de volume d'une manière considérable ; parfois le nombre d'usagers a doublé en dix ans ; partout l'opérateur historique a une activité plus importante qu'avant l'ouverture du marché ; partout le ferroviaire a gagné des parts de marché. La politique d'aménagement du territoire a fait l'objet de nombreuses questions à l'Assemblée nationale. Le Gouvernement défend l'idée d'un maintien de TGV pour desservir les territoires par le biais d'une péréquation des péages. Pour le Gouvernement, la libre organisation, ou *open access*, est la modalité d'organisation privilégiée des relations nationales. Les relations conventionnées n'interviennent qu'en complément, s'il est constaté que les services librement organisés sont insuffisants. L'objectif de la réforme est donc de mettre en place une péréquation entre TGV *via* le niveau des péages, de sorte que les péages seront ajustés à la rentabilité de chaque liaison. Ce mécanisme doit permettre d'assurer que les services librement organisés répondent aux besoins d'aménagement des territoires et de desserte des villes moyennes. Néanmoins, si cela ne suffisait pas, les régions ou l'État disposeraient de la capacité de conventionner des services supplémentaires. La ministre a cité l'exemple des lignes Paris-Lyon Paris-Chambéry lors de son audition la semaine dernière devant votre commission. Elle a indiqué que cette modulation des péages était possible, en lien avec l'Arafer. Nous sommes tout à fait favorables à un travail en ce sens avec la ministre. Chacun doit tenir son rôle : l'État fixe ses priorités stratégiques et sa politique d'aménagement du territoire ; l'Arafer rend un avis conforme sur la tarification et vérifie notamment qu'elle respecte les règles européennes. La modulation des péages paraît tout à fait envisageable. Elle concerne les redevances perçues en plus de la redevance de circulation, qui est calculée sur la base du coût directement imputable, c'est-à-dire du coût marginal de circulation d'un train supplémentaire sur le réseau. Les péages s'élèvent à deux milliards d'euros (soit entre 30 et 40 % des recettes du TGV). Le coût directement imputable, vérifié par l'Arafer, représente 20 % de cette somme. Les 80 % restants sont ce qu'on appelle la modulation. La ministre disait devant vous qu'il était possible de jouer sur cette part. Le critère qui est fixé par l'Europe, c'est la soutenabilité : plus une ligne est rentable, plus les péages sont chers. Si le

Gouvernement veut maintenir des lignes non rentables— qui ne sont pas aussi nombreuses qu'on le dit : quand on dressera le bilan pour 2017, on verra que plus de 20 ou 30 % des lignes TGV sont à l'équilibre —, il faut que les péages soient le moins cher possible. Il serait donc possible d'agir sur 80 % des redevances, soit 35 à 40 % des recettes d'une ligne de TGV, c'est tout à fait significatif.

Dans ce but, en liaison avec SNCF Réseau, nous menons des travaux pour définir finement les segments de marché en prenant en compte les liaisons origine-destination de même nature. Nous pourrions bientôt déterminer, à partir de modèles économétriques, le calcul de l'élasticité de la demande par rapport aux tarifs, le tarif optimal pour stimuler, en fonction des objectifs du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire, par rapport à la consistance du réseau ferroviaire, le maintien d'un certain nombre de dessertes ou l'arrivée d'entreprises nouvelles.

Ces travaux intéressent tout particulièrement le Gouvernement et laissent augurer une meilleure articulation entre les péages et les grands objectifs de la politique de mobilité et d'aménagement du territoire. Ce pourrait être le début d'un cercle vertueux qui permettrait de sortir de la logique strictement budgétaire et pour l'instant malthusienne qui a prévalu jusqu'à présent dans le monde ferroviaire.

Dernier point : même si c'est l'Assemblée nationale qui a fait en sorte qu'on ne remette pas en cause l'avis conforme du régulateur, le Sénat a pesé dès l'amont en ce sens. Je vous en remercie. En 2009, en 2014 et cette fois-ci, chaque gouvernement a proposé de remettre en cause l'avis conforme sur la tarification. Et chaque fois c'est le Parlement qui a rétabli cet avis conforme. Sans lui, nous ne serions pas en mesure de travailler sur une segmentation fine des tarifications des péages.

Pour la prochaine tarification du réseau pour 2019, nous allons travailler sur 15 catégories de péage pour les trains pour nous permettre d'arriver à cet objectif. La tarification 2018 comptait elle 135 catégories de péages : demander aux entreprises ferroviaires d'y voir clair – pour le fret comme pour les voyageurs – c'était impossible. L'avis conforme était donc essentiel. Restent les conditions dans lesquelles cet avis conforme doit être sollicité : des amendements ont été déposés visant à permettre au régulateur d'avoir le temps d'examiner ces propositions tarifaires de réseau.

Autre question essentielle : si l'Arafer ne valide pas une tarification, que se passe-t-il ? Il faut une tarification provisoire parce qu'il faut que les entreprises ferroviaires aient de la visibilité, mais si cette tarification provisoire est supérieure à la dernière tarification validée par l'Arafer, SNCF Réseau ne sera pas incité à faire une proposition plus performante. Nous souhaitons donc que cette tarification ne soit pas supérieure à la dernière tarification validée par l'Arafer.

L'Arafer a été créée par le Parlement et son indépendance consacrée. Une fois que les membres de son collège sont nommés, ils font leur travail avec des équipes extrêmement performantes, des experts qui sont à la disposition des assemblées. Moi-même, j'ai été de nombreuses fois auditionné. Tant la directive que la loi de 2014 indiquent bien que l'Arafer doit assurer ses missions au bénéfice des usagers, des clients, des entreprises ferroviaires.

Dans notre pays, on parcourt 1 000 milliards de kilomètres-passagers par an ; la part du train représente 10 %, un taux qui baisse chaque année depuis 2010. Réussir la réforme du ferroviaire est un énorme défi, pour faire en sorte que ce mode de transport attire

de plus en plus et soit de plus en plus performant, sans que cela se fasse au détriment de l'entreprise historique.

M. Hervé Maurey, président. – Votre intervention était à la fois très intéressante et très utile. Elle apporte un éclairage précieux à la veille de l'examen de ce texte en commission. Elle pourra même susciter de nouveaux amendements de séance publique.

Vous avez dit que nous avons organisé peu d'auditions : peu d'auditions publiques, certes, mais le rapporteur en a organisé beaucoup, recevant tous les acteurs concernés et même au-delà.

Sur l'indépendance de l'Arafer, le Sénat est traditionnellement attaché à l'indépendance du régulateur. Il y a quelques années, nous avons sauvé l'indépendance de l'Arcep, quand le gouvernement de l'époque voulait nommer un commissaire du gouvernement pour mieux contrôler ses décisions.

Le Sénat est traditionnellement la chambre des libertés publiques et il le montre notamment lorsqu'il s'agit de sauvegarder l'indépendance du régulateur.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Je vous remercie de cet exposé sans langue de bois, très précis, qui contient des propositions intéressantes. En parcourant les amendements qui ont été déposés, vous avez bien compris que les propositions de l'Arafer ont été largement retenues ou comprises.

Je ne suis pas un rapporteur « glouton » : je ne prends pas tous les amendements pour moi, car il est important que le Sénat puisse s'exprimer dans ses différentes sensibilités. Aussi, je me suis concentré sur l'aménagement du territoire et les questions sociales. Il y a un besoin impérieux de sortir par le haut de cette épreuve. Et on part de loin puisque le Gouvernement voulant légiférer au départ par ordonnances, l'Assemblée n'avait pas eu le temps de traiter les problèmes sociaux. Tous ceux qui s'intéressent aux aspects sociaux pourront être satisfaits de cette attention que leur a accordée le Sénat.

J'invite nos collègues à lire d'abord les quatre « cahiers » de l'Arafer, très complets et très intéressants. Nul doute que les amendements extérieurs vont foisonner, nos collègues de tous bords voulant apporter leur pierre à l'édifice et faire valoir leur expérience d'élu local. Je pense que le texte issu du Sénat fera honneur au Parlement.

Même si tous les amendements proposés par l'Arafer n'ont pas été repris par le rapporteur, ils pourront l'être par des amendements de séance. Sans préjuger, certains d'entre eux pourraient être intégrés au texte de la commission.

Je voudrais moi-même revenir sur deux points que vous avez longuement évoqués. S'agissant des modulations des redevances d'infrastructure, vous avez insisté sur les modulations par le prix. Je suis très attaché à l'aménagement du territoire et je ne crois pas que les seules modulations par le prix puissent permettre une irrigation fine des territoires. Comment envisagez-vous de prendre en compte l'aménagement du territoire ? L'Arafer a-t-elle procédé à des simulations sur les effets de cette modulation ?

Nous sommes très attachés à maintenir le pouvoir d'avis conforme de l'Arafer sur la tarification. S'agissant de l'articulation entre la tarification annuelle du réseau et l'évolution tarifaire prévue par le contrat de performance, il est regrettable que l'avis de l'Arafer ait pu être contourné. Un amendement sera examiné demain par notre commission pour résoudre ces

difficultés en prévoyant un avis conforme de l'autorité sur le volet tarifaire du contrat. J'ai par ailleurs déposé un amendement visant à prévoir qu'en cas de blocage, la tarification applicable ne pourra pas dépasser le niveau de celle appliquée l'année précédente. J'hésite toutefois, car il faut veiller à ne pas entraver l'activité, et peut-être évoluerai-je.

M. Hervé Maurey, président. – Cette question de la tarification est très importante. Nous nous étions interrogés à ce sujet lors de l'examen de la proposition de loi. Nous ne doutons pas de l'intérêt de cette tarification « modulable », mais nous ne sommes pas convaincus que ce sera suffisant. C'est pourquoi, dans notre proposition de loi, nous avons essayé de sécuriser le dispositif (c'est aussi l'objet de plusieurs amendements) : c'est l'idée des contrats de service public, qu'on retrouve d'une certaine manière dans le texte de l'Assemblée, même si nous ne sommes pas totalement convaincus. Le texte dit que les contrats peuvent être signés soit par les régions, soit par l'État ; en général, on sait comment se passent ces échanges entre l'État et les collectivités : ce sont toujours elles qui finissent par payer !

Concernant la modulation des péages, le droit européen laisse-t-il toute latitude pour fixer à un niveau relativement élevé la tarification des péages pour les lignes les plus rentables ? Si l'on vous suit bien, on a le sentiment qu'on peut aller assez loin. Or d'autres intervenants nous ont dit que le droit européen fixait des limites à la « surtarification » des lignes les plus rentables.

M. Bernard Roman. – Les seules modulations par le prix ne régleront pas tout. Nous sommes en train de faire des études économétriques très pointues pour voir, ligne par ligne, origine-destination par origine-destination, comment classer l'ensemble des éléments.

L'arme que le Parlement a donnée à l'Arafer, c'est le pouvoir de collecte, qui nous permet, contrairement d'ailleurs à l'actionnaire principal de la SNCF, de demander à celle-ci telle ou telle information. Et la SNCF est obligée de nous la donner ; dans le cas contraire, le Parlement nous a donné un pouvoir de sanction colossal, puisqu'il peut aller jusqu'à 3 % du chiffre d'affaires de l'entreprise concernée. Ce pouvoir de collecte nous permet de disposer de tous les éléments (souvent couverts par le secret commercial) nous permettant de mener des études économétriques.

Sur certaines lignes, l'équilibre ne sera pas assuré. Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit que, pour assurer cet équilibre, il sera possible de conclure des conventions entre la SNCF, les opérateurs et l'État ou les régions : le président Maurey a raison de demander des précisions, parce que quand l'État dit « l'État ou les régions », ça se termine généralement par « les régions » !

C'est un peu plus complexe que cela en a l'air. Je n'ai pas évoqué devant vous la question des tests d'équilibre économique. Si une entreprise ferroviaire veut faire du Paris-La Rochelle, les régions concernées pourront signaler à l'Arafer que cela porterait atteinte à un service conventionné régional pour lequel la région paie et demander l'interdiction ou la limitation de ce nouveau service. Si l'Arafer (c'est le droit européen et cela existe déjà pour les « cars Macron ») constate en effet qu'il serait porté atteinte à un service conventionné, c'est-à-dire financé sur fonds publics, la mise en service de cette ligne sera interdite.

Sur Paris-La Rochelle, vous allez de Paris à Poitiers en TGV sur voie à grande vitesse, puis de Poitiers à La Rochelle sur une voie classique. Il se trouve que des TER assurent également la liaison entre Poitiers et La Rochelle. Si demain une société veut faire du Paris-La Rochelle alors que l'AOT concernée finance sur fonds publics du Poitiers-La

Rochelle, l'Arafer sera saisie et interdira la nouvelle liaison en cas d'atteinte au service conventionné.

La majorité des parcours en TGV se font non pas sur des voies à grande vitesse, mais sur des voies classiques. D'où le nombre des dessertes. C'est aussi le rôle du Sénat de préciser dans quelles conditions les conventions pourront être signées pour définir les dessertes et comment seront décidés le maintien ou la création de nouvelles dessertes.

Nous sommes en train de faire les études économétriques et attendons les renseignements de la part de la SNCF. Les chiffres pour 2016 n'étaient pas très bons ; les chiffres pour 2017 seront bien meilleurs.

Pour répondre à la question de M. Maurey, l'Europe fixe deux limites. Premièrement, le coût global du péage ne peut pas dépasser le coût complet. Mais personne ne sait ce qu'est le coût complet. Tous les États européens financent largement leur infrastructure ferroviaire. Si le coût complet était assuré, cela signifierait que le système serait à l'équilibre.

Deuxièmement, il ne peut pas y avoir un accès à l'infrastructure à un coût inférieur au coût directement imputable dont je vous parlais tout à l'heure : une entreprise ne pourrait pas payer moins que les 20 % du coût global des péages, le coût directement applicable, c'est-à-dire ce que coûte le passage d'un train sur les rails, devant se retrouver dans la tarification. Mais puisque le coût complet n'a été atteint nulle part, on peut parfaitement travailler sur les deux redevances de modulation des péages.

Je sens une évolution possible s'agissant de la tarification provisoire. Je veux préciser un point, monsieur le rapporteur : nous n'avons pas subi le décret fixant la tarification pour 2018. J'ai accepté de ne pas ouvrir de contentieux après la validation par la ministre de la tarification avant même l'avis de l'Arafer, à condition que l'État actionnaire de SNCF Réseau active ses équipes pour parvenir à une tarification conforme aux règles européennes. Nous y sommes arrivés. Je ne regrette donc pas de ne pas avoir ouvert de contentieux. D'autres en ont ouvert, qu'ils risquent de gagner, parce qu'il n'est pas conforme à la réglementation européenne que le Gouvernement fixe par décret la tarification. J'ai préféré fermer les yeux sur 2018 pour préparer 2019. La tarification pour 2019 est d'ailleurs prête et sera soumise au collège de l'Arafer, qui, de mon point de vue, la validera.

Si jamais on ouvrait la possibilité d'une tarification provisoire supérieure au dernier tarif validé, on casserait la machine à incitation, le cœur du système de régulation dans notre pays : il n'y aurait plus besoin de nous saisir, il suffirait de dire qu'elle est indexée sur l'inflation ou le contrat de performance.

Certains aimeraient bien qu'on casse la machine à régulation dans notre pays ; mais sans régulation, le ferroviaire n'avancera pas.

M. Hervé Maurey, président. – Merci de cette précision importante et utile.

Mme Pascale Bories. – Je vous remercie de ces explications très intéressantes et vous félicite de votre implication.

Je veux revenir sur la dette de la SNCF. Vous avez évoqué son équilibre économique. Cette péréquation par les péages permettra-t-elle d'absorber davantage la dette de la SNCF ?

Par ailleurs, s'agissant de la péréquation des péages, vous avez évoqué essentiellement les péages TGV. Mais les TGV passent par des gares qui ne sont pas des gares TGV proprement dites, puisqu'elles sont utilisées par les TER. J'aimerais un peu plus de précisions sur la tarification possible sur ces gares un peu « de seconde zone », parce qu'on évoque tout le temps les gares TGV ou *l'open access*.

S'agissant des appels d'offres, vous avez évoqué le cas des lignes existantes. Mais *quid* de la possibilité de création de nouvelles lignes, notamment régionales ? Le projet de loi en tient-il compte ? Comment l'opérateur peut-il lancer concrètement un appel d'offres pour la création d'une nouvelle ligne ?

M. Olivier Jacquin. – Merci pour cette intervention complète et de qualité.

Il n'est plus question d'ordonnances, mais, pour autant, nous ne disposons pas d'une étude d'impact. Questionnée la semaine dernière sur le nombre de lignes en équilibre, Mme la ministre n'a pas bien répondu. Les chiffres qu'a avancés le président Maurey n'ont pas été contestés : une ligne sur deux serait en équilibre et, après régulation par cette nouvelle méthode de modulation, une sur six serait en grande difficulté. D'où viennent ces chiffres ?

Autre question importante : la raison d'être de l'Arafer, à savoir l'ouverture équilibrée à la concurrence. Le Gouvernement plaide en faveur d'un fonctionnement plus fluide de la SNCF. Effectivement, du point de vue de la concurrence, cela soulève de vraies questions. Il y a une contradiction : faut-il envisager de supprimer la holding ? Ne serait-ce pas plus clair, si j'ai bien écouté le régulateur ? La SNCF serait alors un opérateur parmi d'autres.

Sur le secret industriel et commercial, il est question de « données nécessaires ». Ne pourrait-on pas renforcer la disposition contenue dans la proposition de loi d'Hervé Maurey et Louis Nègre, - d'une liste validée par l'Arafer - de manière à protéger le secret industriel et commercial, patrimoine public constitué au fil du temps ?

Je me suis rendu en Suisse, où l'on m'a démontré que pour bien diluer le coût fixe ferroviaire, pour qu'il soit le plus faible possible pour les voyageurs, on a intérêt à faire circuler un maximum de fret sur les lignes. Ce débat est absent ici et j'ai même l'impression qu'on a jeté l'éponge.

M. Hervé Maurey, président. – Il est normal que la ministre n'ait pas démenti mes chiffres puisqu'ils proviennent de sources gouvernementales ! L'absence d'étude d'impact et d'avis du Conseil d'Etat s'explique par cette procédure législative pour le moins inhabituelle ou étrange.

Mme Michèle Vullien. – Une gare, c'est un lieu particulier. Notre collègue Fabienne Keller avait d'ailleurs rédigé un excellent rapport sur les gares. Pendant trois mandats, j'ai été chargée, en tant que vice-présidente de la métropole de Lyon, de tout ce qui concernait la mobilité, et celle-ci a beaucoup financé (il n'y a pas que les régions). À l'époque de RFF, cet établissement ne versait rien, excipant un fameux article 4 de je ne sais quelle convention. Dans les dossiers que je gérais, les domanialités étaient matérialisées par différentes couleurs (parkings, voies d'accès, etc.). C'est un véritable embrouillamini. Du fait de la carence de l'État, souvent, les autres collectivités sont obligées elles aussi de participer. Comment imaginez-vous la suite ?

M. Frédéric Marchand. – Merci au président Romand de cette présentation pédagogique.

Ma question porte sur les conditions de distribution et de commercialisation des types de transport, élément important d'un cadre concurrentiel équitable. Tout nouvel entrant ne pourra développer son activité que si les conditions d'accès sont soumises à des règles transparentes et équitables. Le contre-exemple allemand montre malheureusement que les nombreux opérateurs alternatifs font face à un blocage.

Quid des compétences nouvelles qui pourraient être exercées par l'Arafer pour garantir cette équité et cette transparence ? Des amendements ont d'ailleurs été déposés sur ce sujet.

M. Guillaume Gontard. – Merci de vos explications. Vous avez rappelé que le projet de loi prévoit de transformer les trois EPIC en sociétés nationales à capitaux publics, et vous avez insisté sur la nécessité de conserver l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure. Selon vous, ce passage en SA est-il indispensable à cette démarche de mise en concurrence ?

S'agissant des modulations de péage, je rejoins les remarques de mes collègues sur l'aménagement du territoire : au-delà du caractère flou de cette modulation, je me demandais comment mieux prendre en compte cette notion d'aménagement du territoire.

Sur le fret, je rejoins le constat de mon collègue Olivier Jacquin, celui de son absence dans ce projet de loi.

M. Ronan Dantec. – Notre débat tourne beaucoup autour d'une question : les régions ne paieront-elles pas encore plus demain ? D'après l'ARF, le kilomètre TER est passé de 10 euros à 17 euros en une douzaine d'années, et la charge des régions de 1,4 milliard d'euros à 2,8 milliards d'euros. En dépit de la dotation de l'État, les régions ont mis beaucoup de moyens, sans que l'offre en soit améliorée à due concurrence.

Le débat sur le ferroviaire est un débat extrêmement complexe. L'Arafer sera-t-elle demain garante de la maîtrise des coûts pour les régions ? Existe-t-il un moyen pour stabiliser notamment les péages TER ou en tout cas pour faire en sorte que le total du péage et de l'exploitation n'augmente pas (si jamais, comme nous l'a dit la ministre, la mise en concurrence fait baisser les coûts d'exploitation) ? Il existe de grandes inégalités entre les régions.

M. Guillaume Chevrollier. – Dans un contexte d'ouverture à la concurrence, je suis favorable à ce que le régulateur dispose de davantage de prérogatives. Quelles auraient été les conséquences sur votre autorité d'une suppression de l'avis conforme ? Quels sont vos pouvoirs juridiquement contraignants notamment sur les problématiques d'aménagement du territoire ?

Vous avez produit un rapport sur les enseignements européens de l'ouverture à la concurrence à partir des exemples allemand, britannique et italien. De quel modèle européen la réforme qui nous est proposée s'inspire-t-elle le plus ?

Après deux années passées à la tête de l'Arafer, à la suite de vos mandats de député, quels sont vos retours d'expérience dans un contexte de profonde transformation du secteur ferroviaire ?

M. Éric Gold. – Ma question porte sur les outils de calcul de la rentabilité des lignes que vous utilisez en tant que régulateur. Des éléments de comptabilité analytique, tels que le nombre de passages et de rames, la fréquentation, le coût des maintenances sont assez faciles à appréhender, mais des éléments d'aménagement du territoire sont-ils pris en compte ?

M. Jean-Michel Houllégatte. – Ma question porte sur la structuration du groupe. Mme la ministre nous a indiqués la semaine dernière qu'elle voulait reconstituer la SNCF telle qu'elle a fonctionné entre 1937 et 1982. Historiquement, il y a toujours eu une séparation entre le réseau et l'exploitation. Ne fait-on donc pas fausse route aujourd'hui en voulant maintenir une holding ?

M. Michel Vaspert. – Les régions pourront contester un opérateur, auquel cas il appartiendra à l'Arafer d'arbitrer. Cela va se produire partout en France ! Est-ce que ce ne sera pas une source de complication et de blocage dans le cadre de l'ouverture à la concurrence ?

Par ailleurs, l'Arafer peut-elle obliger la SNCF à faire preuve d'une plus grande transparence vis-à-vis des collectivités locales lorsque celles-ci financent des travaux à hauteur de 70 % ou de 80 % ?

M. Jean-Pierre Corbisez. – Le Gouvernement souhaite transformer les trois entreprises actuelles en une seule. Or la réglementation européenne prévoit que les voies doivent être la propriété d'une entité distincte. Où en est-on aujourd'hui ?

Par ailleurs, si la responsabilité de l'accessibilité aux personnes handicapées devait revenir aux propriétaires des gares, et dans le cas où celles-ci seraient récupérées par certains conseils régionaux, les travaux coûteraient très cher aux régions, dans la mesure en outre où il n'y a pas d'accès handicapé dans la plupart des gares TER.

M. Bernard Roman. – Monsieur Cornu, les seules modulations du prix des péages ne permettront pas de régler l'ensemble des problématiques d'aménagement du territoire.

Madame Bories, il n'est pas un seul exemple de réforme réussie à l'étranger sans reprise de la dette. Il n'est pas un exemple étranger de fonctionnement harmonieux du système ferroviaire et de modèle économique pérenne pour le gestionnaire d'infrastructure sans un investissement massif et continu de l'État. En France, l'État investit de manière importante, et ce depuis toujours, dans les infrastructures. Le problème, c'est que ces investissements ont été concentrés pendant vingt ans sur les lignes à grande vitesse, au détriment de l'ensemble des 30 000 kilomètres de voies, lesquelles se sont dégradées. Cela étant dit, des efforts de performance doivent être faits en termes de gestion des infrastructures. Un gain de 1,5 milliard d'euros pourrait être réalisé. Il est nécessaire que nous ayons un modèle économique le plus fiable possible.

M. Jacquin m'a interrogé sur le maintien de la holding. Nous ne cessons d'écrire depuis 2015 que, soit on clarifie et on définit très précisément les compétences de l'EPIC de tête, soit on le supprime. Je ne suis pas dans mon rôle en vous le disant, le rôle de l'Arafer n'étant que de se prononcer sur l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure, mais nous pensons que nous nous apprêtons à commettre la même erreur que celle qui a été faite à

l'origine dans le secteur de l'énergie, lorsqu'on a mélangé la distribution et la propriété du réseau. Il a ensuite fallu les séparer.

Le maintien de la « Grande Maison » s'explique également par des raisons sociales : objectivement, pour les cheminots, il est plus sécurisant d'appartenir à une même et grande maison que d'être éclatés entre deux ou trois sociétés anonymes.

Mme Vullien, les problèmes du fret dans notre pays s'expliquent par la difficulté à obtenir des sillons sûrs, en raison de l'état du réseau, des travaux nécessaires et des milliers de chantiers qui sont réalisés en priorité la nuit, au moment où les voies sont utilisées pour le fret. Le réseau doit être régénéré, ce qui prendra une dizaine d'années au minimum. Il faut pour cela investir 40 milliards d'euros, à hauteur de 3 ou 4 milliards d'euros par an.

M. Corbisez, la plupart des investissements réalisés dans les gares, y compris en termes d'accessibilité, étaient financés par la région. Vous avez raison, il faut déléguer la gestion des gares aux collectivités locales, y compris aux intercommunalités. Il existe des exemples d'intercommunalités ayant demandé à gérer leur gare. Les questions de trafic et de sécurité sont prises en charge par la SNCF, mais la gestion de la gare, son développement et son insertion dans le milieu urbain sont pris en charge par l'intercommunalité.

M. Marchand a évoqué une question essentielle. Lorsqu'il y aura plusieurs opérateurs, l'utilisateur devra bien entendu disposer d'un guichet unique où accéder à l'ensemble de l'offre. Certes, il peut arriver, comme cela se passe chez certains voisins européens, que certains souhaitent empêcher que l'offre des autres apparaisse. Cette question est traitée dans plusieurs amendements transpartisans. Donner à l'Arafer un pouvoir de régulation, de contrôle, voire de règlement des différends dans ce domaine est envisageable, à condition de lui octroyer les moyens d'assumer ces fonctions !

M. Gontard a évoqué la modulation des péages, j'ai répondu à sa question.

Monsieur Dantec, permettez-moi de vous remettre le bilan ferroviaire 2015-2016 réalisé par l'Arafer. C'est la première fois dans notre pays qu'est réalisé un bilan exhaustif du coût du kilomètre parcouru, de la régularité, des retards et des suppressions de trains. Vous verrez que certains chiffres sont très trompeurs. Il est vrai que le coût du kilomètre de TER est passé de 10 euros à 17 euros en une dizaine d'années. Mais il faut rapporter ce coût au nombre de passagers transportés. Si un TER transporte deux fois plus de passagers qu'il y a dix ans, cela signifie que le coût du kilomètre passager est deux fois moins élevé aujourd'hui.

Vous constaterez dans ce bilan que le coût investi par les régions dans leurs TER varie plus que du simple au double. Ainsi, le nombre de personnels nécessaires pour faire 100 kilomètres en TER varie de 20 % ou 30 % entre certaines régions. Cette question mérite réflexion. La direction des TER basée à Lyon s'interroge sur ces sujets. Les marges de progression sont colossales.

En 2016, pour chaque kilomètre parcouru par passager dans un service régional conventionné, l'utilisateur a payé en moyenne 6,5 centimes, le complément, de 17,7 centimes, ayant été payé par la région. En Limousin, les concours publics représentent 90 % du coût du TER, contre 65 % en Alsace.

Ensuite, des choix politiques sont faits, des choix de service public. Certaines régions dépensent beaucoup d'argent pour des dessertes sur lesquelles voyagent très peu de

gens. On évoque toujours une ligne, que je ne citerai pas, qu'une région a décidé d'électrifier, pour un coût de 80 millions d'euros, alors que seuls quelques passagers l'empruntent chaque semaine. Je ne jette pas la pierre à cette région. Peut-être a-t-elle pensé provoquer ainsi une dynamique, mais elle s'est trompée. On peut tous se tromper dans nos choix politiques, mais cela signifie qu'il faut s'interroger sur ces questions.

L'Arafer ne peut pas être garante du coût pour les régions. Ce n'est pas notre mission.

M. Ronan Dantec. – Même sur les péages ?

M. Bernard Roman. – Notre rôle est de valider la tarification des péages de SNCF Réseau. Les péages des régions sont compris dans les conventions.

M. Gold a évoqué les critères de rentabilité des lignes. Quand on calcule la rentabilité des lignes, on essaie davantage de faire un bilan socio-économique qu'un bilan économétrique. C'est beaucoup plus difficile, complexe et subjectif de prendre en compte le qualitatif plutôt que le quantitatif.

M. Houllegatte nous a lui aussi interrogé sur la structuration du groupe. Le choix a été fait par le Gouvernement. Le rôle de l'Arafer est de juger les conséquences de ce choix sur l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure. Peut-être que nos successeurs respectifs constateront dans dix ans que, comme pour l'énergie, une étape de plus était nécessaire. Pour ma part, je serai vigilant sur l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure. Sans indépendance affirmée, l'ouverture ne sera jamais une réussite.

Aujourd'hui, le péage est le même pour un TGV simple que pour un TGV à étages. Nous proposons qu'en 2019, la tarification se fasse au poids. On n'exclut pas de tenir compte à l'avenir du chiffre d'affaires et du nombre de passagers. Notre système de péage n'incite pas au développement du trafic.

M. Vaspart a évoqué les risques de demandes de suppression ou de limitation de service. Je ne réagis pas comme vous. Si un opérateur extérieur veut des sillons sur la ligne Paris-Rennes à péage 10 et du Paris-Saint-Malo à péage 6, la région y trouvera son compte en termes de développement économique.

Vous avez évoqué le rôle de l'Arafer dans les relations entre la SNCF et les collectivités locales. Elle n'a aucun rôle à jouer. Je peux juste vous dire que je trouve que la SNCF progresse dans ce domaine. L'ouverture du marché la conduira à nouer un dialogue de plus en plus constructif avec les régions.

Monsieur Corbisez, les règles européennes – la directive de 2012, le règlement OSP, le quatrième paquet de décembre 2016 – sont extrêmement claires : l'infrastructure doit être gérée par un opérateur indépendant.

Quant à l'aménagement des gares, il devra faire l'objet d'un accord entre SNCF Réseau et Gares et connexions. Là où on gagne le plus d'argent dans le monde ferroviaire en France, c'est dans les grandes gares, à l'instar des grandes gares parisiennes et de province. Il faut toutefois veiller à ce que cet argent n'aille pas combler le déficit de SNCF Réseau. Un certain nombre de dispositions législatives sont prévues à cet égard. Cet argent doit être réinvesti dans une logique de développement.

La France compte 3 000 gares, dont 130 grandes gares et 19 très grandes gares de type St Pancras. L'un d'entre vous a eu une très belle formule : les gares peuvent devenir de magnifiques maisons de service public dans un certain nombre de villes. C'est tout à fait juste, si on permet à Gares et connexions d'être maître de son destin.

Telles sont mes réponses, monsieur le président, aux questions qui m'ont été posées.

J'ajoute, pour conclure, que je compte sur le Sénat pour octroyer à l'Arafer, lors du vote du projet de loi de finances, les ETP supplémentaires qui nous sont nécessaires non seulement pour assumer les conséquences de la « loi Macron », mais aussi les missions complémentaires qui seront confiées à l'Arafer dans le cadre de l'ouverture du transport ferroviaire à la concurrence. Nous avons besoin de nouvelles compétences. Je compte sur le Sénat pour être cohérent, comme il l'est toujours !

M. Hervé Maurey, président. – Vous pouvez en être assuré ! Je vous remercie, monsieur le président, de nous avoir éclairés à la veille d'un débat important.

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 18h50.

Mercredi 23 mai 2018

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 8 h 30.

Projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Hervé Maurey, président. – Notre programme de ce matin est dense, puisque nous examinons le rapport de M. Cornu sur le projet de loi ferroviaire - nous en débattons en séance publique à partir du 29 mai prochain.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Pardon pour ceux qui maîtrisent le sujet, mais le quatrième paquet ferroviaire concerne l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, le fret ayant déjà été libéralisé en 2006. Autre précision, les services commerciaux recourent, pour l'essentiel, les TGV ; les services conventionnés correspondent aux TER et TET. Demain, les régions passeront des appels d'offres auprès des opérateurs pour leurs conventions.

M. Charles Revet. – Un élément déterminant pour la concurrence est l'attribution des sillons, or elle ne fonctionne pas très bien pour le fret. Qui va attribuer les sillons voyageurs ?

M. Hervé Maurey, président. – Laissons notre rapporteur faire d'abord sa présentation !

M. Gérard Cornu, rapporteur. – La situation actuelle de notre système ferroviaire est très préoccupante. La dette du gestionnaire d'infrastructure, SNCF Réseau, a atteint 46,6 milliards d'euros fin 2017 et poursuit une trajectoire inquiétante.

L'écart entre les coûts de production du groupe public ferroviaire et les autres entreprises ferroviaires est estimé à 30 % minimum. Ce ne sera pas soutenable après l'ouverture à la concurrence ! En outre, la concurrence intermodale est forte, dès aujourd'hui. Et nous nous sommes engagés à verdir nos modes de transport.

L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) souligne que la part modale du transport ferroviaire de voyageurs a été réduite, de 10 % en 2011 à 9,2 % en 2016, alors qu'elle augmente chez nos voisins européens. Les chiffres sont encore plus préoccupants pour le fret : la part modale est passée de 15 % en 2001 à moins de 10 % aujourd'hui.

Le projet de loi est en partie dicté par les échéances inscrites dans le quatrième paquet ferroviaire européen, adopté en décembre 2016. Il impose une transposition avant la fin de cette année, pour une ouverture à la concurrence des services conventionnés – TER, Transilien ou Intercités – à partir du 3 décembre 2019 (avec des possibilités de dérogations), et une ouverture des services commerciaux en décembre 2020.

Le président Maurey et notre ancien collègue Louis Nègre avaient présenté une proposition de loi sur le sujet, adoptée par le Sénat le 29 mars dernier. Ce texte a été enrichi lors de son examen. Le rapporteur Jean-François Longeot a pris en compte les remarques du Conseil d'État, que le Président Larcher avait saisi. Le Sénat a donné l'alerte sur le risque de disparition des dessertes TGV des villes moyennes.

Mais le projet de loi ne se limite pas aux questions d'ouverture à la concurrence, il constitue une réforme plus globale de notre organisation ferroviaire. Il comportait initialement 8 articles, habilitant le Gouvernement à procéder à la réforme par voie d'ordonnance. Puis le Gouvernement a introduit, au fil de l'examen à l'Assemblée nationale, des dispositions définitives se substituant à ces habilitations. L'inconvénient, c'est que le Conseil d'État, de ce fait, n'a pas rendu d'avis, et que les parlementaires sont également privés d'étude d'impact. Ils ont eu peu de temps pour examiner les nouvelles mesures. Néanmoins, au Sénat, le Gouvernement a déposé la totalité de ses amendements avant le délai-limite, et nous avons eu des échanges constructifs avec la ministre. L'insertion de ces dispositions en cours d'examen permet effectivement d'associer le Parlement dès à présent aux grandes orientations retenues, ce qui est très positif. On a besoin du Sénat pour aboutir...

À l'issue de son examen à l'Assemblée nationale, le texte comporte 28 articles. En premier lieu, le projet de loi réforme l'organisation et la gouvernance du groupe public ferroviaire. Les députés ont voté à l'article 1^{er}A le principe de la transformation des établissements publics du groupe public ferroviaire en sociétés anonymes à capitaux publics. Cela confèrera aux sociétés du groupe public unifié une plus grande souplesse de gestion et impliquera une plus grande rigueur budgétaire, puisque ces sociétés ne pourront plus présenter durablement des capitaux propres négatifs.

Surtout, la Commission européenne considère que la garantie implicite illimitée de l'État permet aux EPIC d'obtenir des conditions de crédit plus favorables que les opérateurs privés, ce qui est incompatible avec les règles européennes de la concurrence sur le marché intérieur.

L'article 1^{er} A prévoit que les capitaux de la future société nationale SNCF seront intégralement détenus par l'État et ceux de SNCF Réseau et SNCF Mobilités par la holding SNCF. Une telle formulation empêche que d'autres investisseurs puissent entrer au capital de ces sociétés et exclut donc toute possibilité de privatisation. Toutefois, pour apaiser certaines craintes, précisons dans la loi que les titres de ces sociétés seront incessibles.

Cet article prévoit également le rattachement de Gares et Connexions à SNCF Réseau. Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, il est nécessaire de séparer le gestionnaire de gares et SNCF Mobilités, afin de garantir un accès transparent et non discriminatoire des entreprises ferroviaires à ces installations.

La proposition de loi Maurey-Nègre transformait Gares et Connexions en filiale de la SNCF, par crainte qu'un rattachement à SNCF Réseau n'obère les capacités de Gares et Connexions à recourir à l'emprunt pour financer des investissements en gares, puisque le gestionnaire d'infrastructures est déjà très endetté. Le Gouvernement s'est engagé à reprendre une partie de la dette de SNCF Réseau. Le Premier ministre s'exprimera vendredi sur ce point. Un rattachement de Gares et Connexions au gestionnaire d'infrastructure peut donc s'envisager ; il simplifierait la gestion du patrimoine des gares, aujourd'hui éclatée entre SNCF Mobilités et SNCF Réseau. Il convient cependant de garantir à Gares et Connexions une autonomie suffisante pour continuer à investir. Ce sera l'objet d'un de mes amendements.

Pour le transport ferroviaire de voyageurs, le projet de loi privilégie le libre accès au réseau, l'*open access*, et donne la prééminence aux services commerciaux, appelés services librement organisés. Cela a des conséquences concrètes en matière d'aménagement du territoire. Aujourd'hui, les services de TGV assurés par SNCF Mobilités font l'objet d'une péréquation interne, assurant la desserte de 230 villes. Demain, l'opérateur historique ne pourra plus assumer les mêmes contraintes sans compensation. Le maintien des liaisons considérées comme peu ou non rentables (je songe à la desserte des villes moyennes sans correspondance) est directement menacé.

Le Gouvernement propose deux choses. Le premier mécanisme, prévu à l'article 1^{er} bis, est une modulation des péages orientée vers l'aménagement du territoire, pour favoriser le maintien ou le développement des dessertes pertinentes. Cette évolution doit permettre de réduire le nombre de dessertes TGV non rentables. Aujourd'hui, 50 % des dessertes TGV seraient économiquement fragiles. La nouvelle modulation tarifaire diviserait ce nombre par trois. Autrement dit, une desserte TGV sur six resterait compromise et nécessiterait la conclusion d'un contrat de service public. L'ampleur exacte de cette modulation tarifaire dépendra toutefois des conditions de mise en œuvre retenues par le gestionnaire d'infrastructure sous le contrôle de l'Arafer, ainsi que de l'évolution générale du niveau des péages.

Le projet de loi autorise donc l'État, comme les régions, à conclure des contrats de service public, y compris pour des services TGV, pour garantir les liaisons menacées. Ce conventionnement peut sauver des dessertes directes sans correspondance, ce qui est important au regard de la concurrence intermodale. Mais l'État s'engagera-t-il résolument dans cette voie, alors même qu'il vient de transférer aux régions une grande partie des trains Intercités ? Ce serait un comble que la responsabilité du maintien des dessertes TGV menacées revienne aux régions, surtout en l'absence de financements spécifiques... C'est la raison pour laquelle je vous proposerai de reprendre ici un dispositif de la proposition de loi prévoyant la conclusion, par l'État, de contrats de service public pouvant inclure des services

à grande vitesse pour répondre aux besoins d'aménagement du territoire, notamment préserver des dessertes directes sans correspondance.

Je vous proposerai également que l'État soit systématiquement informé des modifications des dessertes commerciales envisagées par les entreprises ferroviaires, pour qu'il soit en mesure de réagir à la suppression d'un service librement organisé.

Quant à la tarification de l'infrastructure, je vous proposerai de la rendre pluriannuelle, afin de sécuriser le modèle économique des entreprises ferroviaires. Il s'agit d'une demande forte des opérateurs. Cela encouragera le transport ferroviaire de voyageurs et contribuera au maintien ou au développement de dessertes utiles à l'aménagement du territoire.

Je vous proposerai également un amendement modifiant la procédure de répartition des capacités d'infrastructure. Il s'agit d'un volet complémentaire à la tarification, pour définir des critères de priorité favorables à l'aménagement du territoire, lorsqu'une infrastructure sera saturée en raison des demandes concurrentes de sillons. C'est une réponse à la question de M. Revet !

Quant aux services aujourd'hui conventionnés - TER, Transilien et trains Intercités - le projet de loi reprend l'ensemble des dérogations prévues par le règlement européen, notamment celle qui permet aux autorités compétentes de choisir, entre décembre 2019 et 2023, entre mise en concurrence et attribution directe des contrats. Pour cela, il fixe le principe du monopole de SNCF Mobilités jusqu'à 2023, en autorisant l'État et les régions, par dérogation, à attribuer ces contrats par mise en concurrence. Je ne suis pas opposé à cette rédaction : l'ouverture à la concurrence requiert une certaine progressivité pour avoir les effets positifs escomptés. Un calendrier spécifique est en outre prévu pour la région Île-de-France, ce qui se justifie par l'ampleur des services ferroviaires et les répercussions qu'aurait une ouverture trop brutale.

Le volet social de la réforme porte sur deux aspects. D'abord, la fin du recrutement au statut des salariés SNCF. Le texte adopté par l'Assemblée nationale ne prévoyait pas de date d'entrée en vigueur. Le Gouvernement a, depuis, retenu le 1^{er} janvier 2020 ; un amendement a été déposé en ce sens. À cette date, les partenaires sociaux devront avoir fini de négocier la convention collective de la branche ferroviaire. Les délais sont courts mais nous ne partons pas de rien : les négociations ont démarré en 2015 et quatre accords ont d'ores et déjà été conclus, notamment ceux relatifs à l'organisation du travail et à la formation professionnelle.

De même, un nouveau pacte social devra être négocié au sein de la SNCF pour les salariés qui seront recrutés à partir du 1^{er} janvier 2020. Le transfert de personnel en cas de changement d'opérateur est une condition indispensable pour assurer la continuité du service public : seuls des salariés déjà formés peuvent exploiter le service transféré. Les cheminots sont très bien formés !

Après le passage du texte à l'Assemblée nationale, de nombreux aspects demeurent toutefois en suspens, s'agissant des conditions de transfert des salariés et des droits qui leurs seront garantis. Or le sujet suscite les préoccupations légitimes des salariés de SNCF Mobilités.

Il faut préciser et compléter le cadre de ce transfert afin que toutes les incertitudes soient levées d'ici l'adoption définitive de la loi. J'ai donc pris le parti de travailler avec le Gouvernement et avec les organisations syndicales forces de proposition. Plusieurs de mes amendements sont le reflet de nos discussions : l'élargissement de l'appel au volontariat des salariés à l'échelle de la région, la possibilité pour les salariés transférés de réintégrer le statut pendant une période donnée, ou encore le maintien de la garantie de l'emploi des salariés transférés en cas de défaillance du nouvel opérateur. Comme dans la proposition de loi Maurey-Nègre, je proposerai en outre de confier aux régions, et non aux opérateurs sortants, le soin de déterminer le nombre de salariés à transférer. En cas de conflit, l'Arafer pourra être saisie.

La transmission des informations aux autorités organisatrices conditionne la capacité de celles-ci à exercer pleinement leur rôle et définir correctement les appels d'offres. Or l'opérateur historique n'est pas toujours très enclin à communiquer les données requises. Le texte actuel se limite à la communication des informations nécessaires à la préparation des appels d'offres. Cela est trop restrictif : *quid* de la nécessaire communication de certaines informations aux candidats ? Je vous proposerai un amendement, inspiré de la proposition de loi, qui établit un équilibre entre la protection légitime du secret industriel et commercial et la nécessaire transmission de certaines informations à l'autorité organisatrice et aux candidats.

En ce qui concerne les matériels roulants et les ateliers de maintenance, la question devait initialement être traitée par voie d'ordonnance, mais je suis favorable à l'insertion dans le projet de loi des dispositions que nous avons adoptées dans la proposition de loi.

Sur l'accès au réseau, l'article 6 habilite le Gouvernement à modifier par ordonnance la procédure annuelle de fixation des péages : SNCF Réseau soumet un projet de tarification à l'Arafer, qui dispose alors d'un pouvoir d'avis conforme. L'habilitation autorisait le Gouvernement à atténuer la portée de cet avis : ce point a heureusement été corrigé à l'Assemblée nationale. L'an passé, le Gouvernement a contourné l'avis défavorable de l'Arafer sur le projet soumis par SNCF Réseau, fixant la tarification par décret et prenant pour référence l'évolution prévue par le contrat de performance signé avec l'Etat, auquel l'Arafer et notre commission s'étaient opposées en avril 2017. Je vous proposerai donc de confier un avis conforme à l'Arafer sur le volet tarifaire du contrat de performance. Un autre amendement précisera la procédure applicable en cas d'avis défavorable de l'Arafer sur le projet de tarification soumis par le gestionnaire d'infrastructure.

Ces ajouts résoudront les problèmes d'articulation observés entre le contrat et la tarification annuelle, en renforçant le rôle de l'Arafer. Seul un régulateur fort assurera le bon déroulement de l'ouverture à la concurrence.

Enfin, alors que le nombre d'acteurs va se multiplier, il est bon d'encourager la coordination des acteurs sur les questions de sécurité : je vous soumettrai un amendement à ce sujet.

Pour conclure, je soutiens la démarche de réforme engagée par le Gouvernement, mais vous proposerai des modifications substantielles poursuivant quatre objectifs : préserver le modèle français de desserte TGV, qui irrigue finement le territoire ; renforcer les garanties des salariés de SNCF Mobilités ; maintenir un haut niveau de sécurité et de sûreté du système ferroviaire ; et poser les conditions d'une ouverture réussie à la concurrence.

Pour résumer, les apports du Sénat concernent particulièrement le volet social, l'aménagement du territoire, la sécurité et la sûreté. C'est dans notre ADN ! Et si nous parvenons à sortir grâce au Sénat de l'impasse actuelle, nous pourrions être fiers de notre travail.

M. Hervé Maurey, président. – Je salue la grande qualité du rapport, car la mission n'était pas simple. Le sujet est compliqué techniquement, socialement et politiquement. Nous n'avons pas voulu détricoter ce qu'avait fait l'Assemblée nationale, plutôt proposer au Gouvernement des solutions pragmatiques et démontrer aux syndicats que le Sénat est vigilant sur ces questions. Le rapporteur a donc voulu améliorer le texte sur les quatre sujets qu'il vient de mentionner et je ne saurais trop recommander à la commission de le suivre, car ses amendements ne surgissent pas d'un chapeau, ils sont le produit d'une volonté, celle de trouver le bon équilibre pour envisager la sortie de crise. Le texte du Sénat est attendu. Adoptons une attitude responsable.

M. Charles Revet. – Je félicite notre rapporteur qui a dans les circonstances actuelles effectué un travail important. Je suis très inquiet pour le transport de voyageurs, je songe aux appels à candidature et aux attributions de sillons. Je fus rapporteur du texte sur le fret et les grands ports maritimes : on constate un recul du fret ferroviaire, alors qu'il faut le développer pour assurer l'avenir de nos ports. Tout dépendra des modalités d'attribution des sillons : cette mission sera-t-elle confiée à un organisme indépendant ou à SNCF Réseau ?

M. Olivier Jacquin. – Comment s'étonner de la dureté du conflit, le Premier ministre ayant par ses propos versé de l'huile sur le feu après la remise du rapport Spinetta ? Les agents se sont sentis insultés, humiliés, la blessure est profonde. Les ordonnances ne pouvaient nous satisfaire. Le Sénat est mieux traité que l'Assemblée nationale, le Gouvernement a daigné nous transmettre ses amendements quelques jours avant l'examen en commission ; mais nous n'avons ni avis du Conseil d'Etat, ni étude d'impact. Le Premier ministre s'adressera vendredi à la presse pour donner des détails sur la reprise de la dette. Quant à nous, nous n'en avons connaissance que par quelques fuites : le Parlement n'est pas respecté.

Je salue le travail du rapporteur et du président de la commission. Je craignais, au vu des débats à l'Assemblée nationale, un durcissement du texte, mais vous adoptez une démarche d'ouverture, nous y répondrons. Mais la réforme est menée à l'envers : la ministre avait l'été dernier présenté une méthode intéressante, avec une loi sur les mobilités et les infrastructures. Or nous commençons par un bricolage sur le seul ferroviaire, sans perspectives concernant l'intermodalité. Nous déposerons de nombreux amendements. La transition énergétique, le développement durable, le changement climatique sont passés sous silence. Nous sommes favorables à une ouverture maîtrisée à la concurrence, mais sans dogme. Le service public et l'entreprise publique qui l'assure sont deux choses distinctes. Nous serons très vigilants sur la préservation du patrimoine public constitué en un siècle et demi ; le caractère inaccessibles des parts sociales ne suffit pas à nous rassurer, même si le Gouvernement a différé la privatisation d'Aéroports de Paris et de la Française des jeux. Nous présentons ce matin peu d'amendements sur le statut des cheminots, mais suffisamment pour montrer dans quelle direction nous souhaitons aller. Nos débats peuvent contribuer à l'apaisement de la situation. Le Gouvernement veut supprimer les recrutements sous ce fameux statut, mythifié et mal compris. Mais il n'indique pas ses intentions pour la suite. Il faut d'abord élaborer une convention ferroviaire nationale.

Nous sommes également inquiets pour les petites lignes. Il y a un loup, dans ce transfert des petites lignes peu rentables aux collectivités !

Mme Éliane Assassi. – Notre groupe est hostile à ce texte, non par dogmatisme mais parce que nous avons une autre vision de l'avenir de la SNCF et du service public. Nous participerons au débat dans l'hémicycle. Nous déposerons une motion - une question préalable - et proposerons d'autres mesures. Nous ne connaissons pas encore les résultats du vote : l'action menée à l'initiative de l'intersyndicale des cheminots. Mais nous savons que la participation est de 70 % environ, et l'on peut penser que les votants seront majoritairement opposés au texte. Nous attendons aussi le rendez-vous de vendredi, le Premier ministre évoquera les questions relatives à la dette.

Merci au rapporteur, et au président de la commission, car l'exercice n'était pas facile. M. Maurey n'a pas répondu à la question que je lui ai posée dans mon courrier : je demandais que la commission entende l'intersyndicale, et non les syndicats chacun à leur tour. Merci au rapporteur, car au nom de la modernité et de la recherche d'efficacité, le Gouvernement entendait s'affranchir du droit des parlementaires, avec des demandes d'habilitation puis des amendements qui ont transformé le texte en cours de route, sans étude d'impact ni avis du Conseil d'Etat... Nous regrettons la méthode et sommes en désaccord sur le fond, le texte n'est pas à la hauteur des enjeux, le développement et la modernisation du service public ferroviaire. Ce matin nous présenterons des amendements de suppression d'articles. J'espère que le débat sera serein, que le Sénat imprimera sa marque de fabrique, et nous nous emploierons pour notre part à adresser un autre message aux agents et agentes de la SNCF, désappointés par les amendements du rapporteur.

M. Frédéric Marchand. – Nous ne partageons pas tous une même vision...

M. Hervé Maurey, président. – Cela vous surprend-il ?

M. Frédéric Marchand. – ...mais nous partageons le même attachement pour le service public ferroviaire. Outre les cheminots, il y a les usagers, les collectivités locales soucieuses d'aménagement du territoire. Merci au rapporteur, dont tous nos interlocuteurs ont salué l'écoute. Le Sénat est très attendu sur ce sujet qui intéresse tous les Français. On mentionne le vote, mais en oubliant de dire que les trois-quarts des Français souhaitent que la réforme progresse. À nous de trouver des solutions, pour une meilleure desserte du territoire.

Mme Michèle Vullien. – Ce nouveau pacte ferroviaire s'inscrit dans une démarche globale de mobilité, très importante pour l'aménagement du territoire, et pour les clients : tout cela forme un ensemble. Je veux rappeler que la dette était portée par RFF, il a été créé pour cette raison ; comment s'étonner que SNCF Réseau supporte ce niveau de dette ? C'était un choix, et il revient au Gouvernement de dire où il veut la placer.

De quel équilibre parle-t-on ici : celui du fonctionnement et de la maintenance, ou plus largement, des investissements actuels et futurs ? C'est un des gros problèmes de la SNCF depuis cinquante ans, car il n'y a pas eu de prévoyance, ni de plan de remise à niveau !

Je suis très étonnée enfin de lire dans le rapport que ce sont les régions qui détermineront le nombre de salariés nécessaires : comment l'autorité organisatrice peut-elle connaître les besoins de l'opérateur ?

M. Claude Bérit-Débat. – Je félicite moi aussi le rapporteur. Je m’interroge beaucoup sur la méthode : pas d’avis du Conseil d’État, pas d’étude d’impact, cela est très anormal. Il faut aussi se rappeler l’origine de la dette, et avoir à l’esprit que l’équilibre futur sera déterminé par cette question : à quelle hauteur la dette sera-t-elle reprise ? Je ne suis pas convaincu non plus par la transformation des EPIC en sociétés anonymes. Et comment concevra-t-on la modulation des péages ? L’interrogation reste entière aussi sur le maintien de la desserte du territoire, y compris par des lignes peu fréquentées... Quant au statut du personnel, l’idée de M. Jacquin, finaliser la future convention collective avant de cesser les recrutements au statut, me paraît intéressante.

Notre démarche sera constructive. L’ouverture à la concurrence a été initiée par le gouvernement que nous soutenions ; mais nous avons des questions et ferons valoir notre vision du service public ferroviaire.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Je signale à M. Revet que je présenterai un amendement apportant une réponse au cas de saturation des sillons. Je suis partiellement d’accord avec M. Jacquin, nous partons de loin, le texte initial du Gouvernement ne comportait que des habilitations à procéder par ordonnances ! Il a évolué, c’est heureux, même si l’Assemblée nationale n’a pu se livrer à un examen approfondi de certaines dispositions. Cela conforte l’utilité du Sénat...

Réformes à l’envers ? Non ! Avant d’en venir au grand texte sur la mobilité, il fallait organiser le ferroviaire, en conformité avec le quatrième paquet européen. Nombre de sujets, comme celui des petites lignes, relèvent plutôt des futurs débats.

Je reconnais la cohérence de propos de Mme Assassi. J’indique tout de suite que je serai défavorable à tous ses amendements, malgré mon respect pour ses positions. Le vot’action est lui aussi respectable, mais ce n’est pas aux syndicats de faire la loi. Je les ai tous écoutés... lorsqu’ils sont venus ! Car l’un d’eux s’est désisté le matin même, nous privant de la possibilité d’utiliser un temps précieux pour une autre audition. Il s’agit de la CGT, mais j’ai reçu Sud-Rail, qui est plus proche de vos idées que des miennes... Certains responsables syndicaux m’ont fait part de leur souhait de travailler avec nous, même s’ils demeuraient hostiles à l’ouverture à la concurrence, pour améliorer le texte. Certains amendements en portent la trace.

J’ai une convergence de vues avec M. Marchand. Quant à la dette, madame Vullien, je lis les journaux comme vous, je sais que la dette va fortement diminuer, c’est une nécessité, puisqu’une société anonyme ne peut avoir de biens propres négatifs.

Enfin, si les régions aujourd’hui n’ont pas l’expertise sur le périmètre des salariés à transférer, elles seront les autorités organisatrices, donc les décideurs. En fonction du nombre de salariés, les réponses aux appels d’offres sont différentes. Je propose que ce ne soit pas SNCF Mobilités, le sortant, qui décide du nombre d’employés nécessaires pour remplir la mission de service public, mais les autorités organisatrices de transport, qui la financent. L’Arafer tranchera les désaccords.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} A

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-8.

L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-1 qui maintient le statut d'établissement public pour les entités du groupe public ferroviaire. J'ai rappelé les avantages d'une transformation en sociétés anonymes (SA).

M. Olivier Jacquin. – En séance publique, je m'exprimerai en détail sur le statut de SNCF Réseau, qui détient une part importante du patrimoine public du groupe public ferroviaire.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-85 ajoute, de façon pertinente, les activités de logistique et de transport ferroviaire de marchandises dans les missions du groupe public ferroviaire, puisque le groupe continuera d'exercer de telles activités. Avis favorable sous réserve d'adopter mon sous-amendement rédactionnel COM-165.

Le sous-amendement COM-165 est adopté.

L'amendement COM-85, sous-amendé, est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-96 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-37 précise que le groupe public ferroviaire exerce ses missions dans le domaine du transport ferroviaire et de la mobilité dans le respect des engagements de la France en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Si je partage la philosophie de cet amendement, selon lequel le développement du transport ferroviaire doit contribuer à la réduction de nos émissions de gaz à effet de serre, il est déjà précisé que le groupe public ferroviaire poursuit un objectif de développement durable. C'est donc une demande de retrait.

L'amendement COM-37 est retiré.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Les amendements COM-3 et COM-84 précisent que le capital de SNCF et de ses deux filiales est incessible. Je n'ai pas déposé cet amendement car l'article 1^{er} A garantit déjà que les capitaux resteront publics – les « bretelles » sont donc assurées. Vous voulez la « ceinture » en plus avec la mention de l'incessibilité. J'entends la petite musique de fond craignant la privatisation de la SNCF, j'accepte donc d'avoir ceintures et bretelles ! Avis favorable aux amendements identiques COM-3 et COM-84.

Les amendements COM-3 et COM-84 sont adoptés.

L'amendement rédactionnel COM-93 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L’amendement COM-94 précise que la préservation de la sûreté des personnes, des biens et du réseau ferroviaire figure parmi les missions du groupe public ferroviaire. Cette mission transversale, actuellement assurée par l’établissement public « de tête » SNCF pour le compte de l’ensemble des acteurs du système ferroviaire, devra continuer à être assurée par la société nationale SNCF.

L’amendement COM-94 est adopté.

L’amendement de coordination COM-95 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L’amendement COM-89 du Gouvernement garantit le maintien du statut pour les salariés qui en bénéficient. Il précise que la société SNCF et ses filiales pourront continuer à employer des salariés régis par le statut, malgré la fin du recrutement au statut à compter du 31 décembre 2019, et prévoit que la création de filiales par SNCF, SNCF Réseau ou SNCF Mobilités ne porte pas atteinte à l’application du statut : ces filiales pourront employer des salariés régis par le statut. Avis favorable.

L’amendement COM-89 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L’amendement COM-97 fait de Gares et Connexions une filiale de SNCF Réseau. Le rattachement du gestionnaire de gares à SNCF Réseau réunifiera la gestion du patrimoine des gares, actuellement éclatée entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités – ce qui conduit à des difficultés opérationnelles, par exemple lors de la conduite de travaux de modernisation ou de réparation des infrastructures situées en gares.

Toutefois, un tel rattachement ne doit pas se traduire par une absorption de l’activité des gares au sein du gestionnaire d’infrastructure, et par un moindre investissement dans les gares au profit d’investissements de rénovation du réseau ferré. La forme de filiale confèrera à Gares et Connexions une autonomie organisationnelle, décisionnelle et financière vis-à-vis de SNCF Réseau, lui permettant de poursuivre ses activités de développement et de modernisation des gares.

L’amendement COM-71 poursuit la même finalité que cet amendement. Retrait au profit de l’amendement COM-97.

M. Olivier Jacquin. – Votre perspective est intéressante mais il faudrait que nous débattions sur la notion de filialisation. Il pourrait être envisagé d’ouvrir Gares et Connexions aux communes ou à d’autres collectivités territoriales. Cela mérite une meilleure définition. Je m’abstiendrai.

L’amendement COM-97 est adopté. L’amendement COM-71 devient sans objet.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L’amendement COM-98 confie à SNCF Réseau les missions transversales de gestion de crise et de coordination des acteurs pour la mise en accessibilité du système de transport ferroviaire aux personnes handicapées ou à mobilité réduite. Ces missions sont actuellement dévolues à l’établissement public « de tête » SNCF, mais elles relèvent davantage d’une compétence devant être exercée par le gestionnaire d’infrastructure au profit de l’ensemble des acteurs du système de transport ferroviaire national.

L’amendement COM-98 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-99 complète les missions de SNCF Réseau pour prévoir la prise en compte des besoins de la défense nationale. Il s'agit principalement de prévoir la mise à disposition du réseau par le gestionnaire d'infrastructure pour l'organisation des transports de défense.

L'amendement COM-99 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-100 précise les missions qui seront assurées par le gestionnaire de gares, à savoir la fourniture de services et de prestations en gare de qualité et dans des conditions équitables, le développement de l'intermodalité, ainsi que le développement équilibré des territoires, en assurant la cohérence des investissements en gares avec les politiques locales d'urbanisme, et en permettant une péréquation entre les grandes gares et les gares moins fréquentées.

L'amendement COM-100 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-102 prévoit la possibilité pour le gestionnaire de gares de fixer des redevances pluriannuelles pour la fourniture de services en gares, pour une période ne pouvant excéder cinq ans. Cette tarification pluriannuelle donnera aux entreprises ferroviaires de la visibilité sur l'évolution du prix des services en gares.

L'amendement COM-102 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-103 renforce l'association des collectivités territoriales au pilotage des activités des gares de voyageurs. Il crée, pour chaque grande gare ou ensemble de gares, des comités de concertation associés à la gouvernance des gares, et consultés sur les projets d'aménagements, les services en gare, l'intermodalité ou encore l'information des voyageurs.

Ces comités auraient vocation à se subsister aux instances régionales de concertation (IRC) actuelles, en élargissant leur composition, afin d'y associer non seulement les autorités organisatrices de transport, mais aussi les autres collectivités concernées, en particulier les intercommunalités, qui sont en première ligne.

L'amendement COM-103 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-101 prévoit une contractualisation directe entre le gestionnaire de gares et l'État sur des objectifs spécifiques à l'activité de gestion des gares de voyageurs. Ce contrat de cinq ans portera en particulier sur des objectifs en matière de qualité de service, de trajectoire financière et d'investissements dans les gares. Il sera soumis pour avis à l'Arafer et transmis au Parlement. Il s'agit là aussi d'un amendement visant à assurer l'autonomie des gares.

L'amendement COM-101 est adopté.

Les amendements rédactionnels COM-104 et COM-105 sont adoptés.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-91 du Gouvernement porte sur les modalités du dialogue social au sein du futur groupe public unifié. Un accord collectif devra définir les conditions d'exercice du dialogue social au sein du groupe, et pourra prévoir l'existence d'un comité économique et social commun. De même, un accord collectif

définira le niveau de négociation le plus adapté en fonction des thèmes abordés, afin de permettre, si nécessaire, une décentralisation du dialogue social.

L'amendement COM-91 est adopté.

L'amendement de coordination COM-106 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-26 est déjà satisfait. Retrait ou avis défavorable.

Mme Éliane Assassi. – Il concerne l'inaliénabilité du capital, qui ne relève pas de la loi – contrairement à l'incessibilité – mais du statut de l'entreprise publique. L'État ne pourrait pas céder ses parts.

L'amendement COM-26 n'est pas adopté.

L'article 1^{er} A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 1^{er} A

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-68 du Gouvernement – qu'il a largement médiatisé – met fin à la possibilité pour la SNCF et ses filiales de recruter des personnels sous statut à compter du 1^{er} janvier 2020. D'ici là, les partenaires sociaux devront finir de négocier la convention collective de la branche ferroviaire.

La négociation de cette convention collective a démarré en 2014. Quatre accords ont déjà été conclus et étendus par arrêté ministériel, en particulier des accords relatifs à l'organisation du travail et à la formation professionnelle dans la branche ferroviaire. Les autres volets concernent notamment les classifications et rémunérations, les garanties collectives des salariés de la branche – la prévoyance – et le droit syndical. Ils devront avoir été négociés d'ici fin 2019, pour que l'ensemble des salariés du secteur ferroviaire puisse bénéficier d'un cadre protecteur en vue de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs.

Par ailleurs, un nouveau pacte social sera négocié au sein de la SNCF afin de moderniser les règles applicables à l'ensemble des salariés et de construire un nouveau cadre contractuel applicable aux salariés recrutés à partir du 1^{er} janvier 2020. Je ne doute pas que cette date sera tenue. M. Jacquin considère, dans son amendement COM-7, qu'il faudrait davantage de temps. Avis favorable à l'amendement COM-68 et défavorable à l'amendement COM-7.

M. Olivier Jacquin. – Le rapporteur est très ouvert sur cet amendement du Gouvernement. Si le Gouvernement vous annonçait la suppression du statut de sénateur sans autre perspective qu'une négociation ultérieure, que diriez-vous ?

Il faut définir les limites calendaires de cette négociation. Nous proposerons différents délais lors de la séance publique. Rappelez-vous, les négociations sociales lors de l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire ont duré durant des années. Notre proposition est constructive.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Je vous rassure : ce n'est pas parce qu'un amendement devient sans objet que nous n'en débattons pas en séance publique...

L'amendement COM-68 est adopté et devient article additionnel. L'amendement COM-7 devient sans objet.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-171 adapte le champ d'application du « décret socle » relatif à la durée du temps de travail dans la branche ferroviaire et de la convention collective de la branche ferroviaire, pour qu'ils continuent à s'appliquer à la société nationale SNCF et aux sociétés incluses dans le périmètre actuel du groupe public ferroviaire. Par ailleurs, cet amendement étend leur application aux entreprises dont l'activité principale est la maintenance des matériels roulant ou l'exercice de fonctions de sécurité ferroviaire. Avis favorable sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement rédactionnel COM-172 qui intègre les dispositions de l'amendement COM-90 du Gouvernement au sein de cet amendement.

Le sous-amendement COM-172 est adopté. L'amendement COM-171, ainsi sous-amendé, est adopté et devient article additionnel. L'amendement COM-90 devient sans objet.

Article 1^{er}

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-9.

L'amendement COM-9 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-107 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-92 précise le champ de l'habilitation à légiférer par ordonnances pour tenir compte de la transformation du groupe public ferroviaire prévue à l'article 1^{er} A. Cette habilitation concerne des sujets techniques. Avis favorable.

L'amendement COM-92 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Dans la lignée de l'amendement COM-37, l'amendement COM-39 inscrit la lutte contre le réchauffement climatique comme un objectif que devront poursuivre les ordonnances afin de réformer la structure et la gouvernance du groupe public ferroviaire. Pour les mêmes raisons qu'évoquées précédemment, c'est une demande de retrait.

M. Alain Fouché. – Il faudrait préciser cet objectif. Le secteur des transports est le principal émetteur de gaz à effets de serre. Cela va mieux en le disant ; adopter cet amendement ne serait pas gênant...

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Je maintiens ma demande de retrait, ce qui ne vous empêche pas de déposer un amendement en séance publique. Je souhaite éviter que la loi soit trop bavarde – nous avons déjà tendance à prévoir de multiples rapports...

L'amendement COM-39 n'est pas adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-2 est un amendement de coordination avec l'amendement supprimant la transformation des établissements publics du groupe public ferroviaire en sociétés anonymes à capitaux publics. Pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment, avis défavorable.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-62 élargit le champ de l'habilitation à légiférer par ordonnances afin de déterminer le régime des biens gérés par le groupe public ferroviaire, tout en respectant le caractère public des biens relevant du domaine public. Le maintien du caractère public de ces biens pourra passer, le cas échéant, par leur transfert à l'État. Avis favorable.

L'amendement COM-62 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'article 1^{er} A procédant à la transformation des établissements publics en sociétés anonymes à capitaux publics, il est inutile de conserver l'habilitation à légiférer par ordonnances sur ce point. L'amendement COM-108 est de cohérence.

L'amendement COM-108 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-67 étend l'habilitation à légiférer par ordonnances afin de maintenir ou d'adapter certaines dispositions législatives appliquées aux établissements publics du groupe public ferroviaire en matière de protection de l'environnement, de commande publique ou d'urbanisme. Avis favorable.

L'amendement COM-67 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-63 précise que le Gouvernement pourra déterminer par voie d'ordonnance les modalités de gouvernance des entités du groupe public unifié et qu'il devra veiller en particulier à garantir la représentation des collectivités territoriales concernées, des salariés et des usagers. Avis favorable. Je propose le retrait de l'amendement COM-72 au profit de celui-là, dont la rédaction est plus complète.

L'amendement COM-63 est adopté. L'amendement COM-72 devient sans objet.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-168 complète l'habilitation visant à déterminer les garanties d'indépendance de SNCF Réseau, en prévoyant que l'Arafer devra émettre un avis conforme non seulement sur la nomination, mais aussi sur le renouvellement et la révocation de son dirigeant. Cet avis conforme garantira l'indépendance du dirigeant de SNCF Réseau vis à vis des entreprises ferroviaires.

L'amendement COM-168 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-65 étend l'habilitation à légiférer par ordonnances afin de modifier les règles de financement des investissements de SNCF Réseau, en vue de renforcer la « règle d'or » instituée en 2014 et d'assurer une meilleure maîtrise de l'endettement du gestionnaire d'infrastructure. Avis favorable. L'endettement de SNCF est ancien, et résulte notamment des choix des gouvernements successifs, de droite comme de gauche, et de grands élus locaux, qui ont encouragé le développement d'importantes infrastructures ferroviaires dont le coût était supporté par RFF, puis par SNCF Réseau.

On accuse souvent les cheminots, mais ils ne sont pas les seuls responsables de la dette. Nous sommes parfois nous-mêmes fautifs. C'est un juste retour des choses que le

Gouvernement ait annoncé son intention de reprendre une grande partie la dette. En contrepartie, SNCF Réseau deviendra une société anonyme au lieu d'un établissement public. On ne pourra plus lui demander de construire de nouvelles lignes sans en assumer la responsabilité financière. Elle devra respecter les contraintes d'endettement des SA, qui ne peuvent présenter durablement des capitaux propres négatifs. Élus et gouvernement devront assumer leurs choix.

M. Benoît Huré. – Il était temps de sortir de ce débat surréaliste. Distinguons la dette d'investissement – qui ne peut être due aux cheminots – de la dette de fonctionnement. Malgré un discours culpabilisant sur la réalisation des grandes infrastructures, celles-ci ont aussi préparé l'avenir et la future activité ferroviaire – même s'il y a eu des dérives. Est-ce vraiment choquant que des élus locaux, représentants des territoires et de leurs populations, fassent certaines demandes à la SNCF ? Par contre, il faut repartir sur de bonnes bases dans le cadre de la compétition européenne. Ne chargeons pas le ferroviaire de boulets inutiles. Cela ne me choque pas que l'État reprenne une partie de la dette.

M. Alain Fouché. – Certaines lignes ont vu le jour en raison de la détermination de certains élus, comme Brice Hortefeux ou le « couple infernal » François Hollande-Bernadette Chirac qui voulait absolument la ligne à grande vitesse à une voie Poitiers-Limoges... Mme Chirac a regretté il y a quelques semaines que son mari n'ait pas été capable de faire réaliser cette ligne...

M. Olivier Jacquin. – Nous aurions besoin d'éclaircissements sur la façon dont le Gouvernement souhaite durcir la règle d'or, définie dans le cadre de la réforme de 2014. Le rapport Spinetta – qui connaissait mieux l'aérien que le ferroviaire – évoquait des taux de rémunération des infrastructures ferroviaires extrêmement élevées qui ne correspondent pas à la réalité. Certes, en trente ans, la dette qui a été constituée est très importante, mais le réseau de LGV qui a été construit est l'un des meilleurs d'Europe ; il fait partie de notre patrimoine. La ligne LGV Tours-Bordeaux a été concédée à Vinci, mais cela coûte annuellement 140 millions d'euros à SNCF Mobilités, alors que les trains sont presque remplis : souhaite-t-on procéder à de nouvelles opérations comme celle-là ?

M. Jérôme Bignon. – Les élus remplissent leur rôle avec de telles demandes. Ils peuvent certes commettre des erreurs d'appréciation. La question qui se pose, c'est celle de savoir qui exerce le contrôle sur ces décisions. Le Gouvernement agit sous contrôle du Parlement, de la Cour des comptes... Comment faire respecter les règles dont nous nous dotons ? Nous sommes au cœur d'une réflexion profonde sur le système démocratique, les interrogations sont similaires pour les centrales nucléaires par exemple...

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Nous en débattons dans l'hémicycle. Je ne suis pas là pour distribuer des bons ou des mauvais points mais pour rétablir la vérité sur la dette. Parfois, nos concitoyens insistent pour défendre les territoires, et les élus souhaitent aménager ces territoires. Mais en aucun cas la dette est de la responsabilité des cheminots.

M. Hervé Maurey, président. – C'est le rôle de l'État et non de la SNCF de faire de l'aménagement du territoire et de supporter les coûts de certains projets.

Certains acteurs du ferroviaire considèrent qu'une partie de la dette est due au manque de productivité de RFF puis de SNCF Réseau. On pourrait maintenir voire régénérer le réseau actuel à moindre coût. M. Jacques Rapoport envisageait de sous-traiter davantage la maintenance du réseau. Nous ne sommes pas là pour nous cacher derrière notre petit doigt !

L'amendement COM-65 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-59 étend l'habilitation à légiférer par ordonnances pour modifier les modalités de contractualisation entre l'État et les entités du groupe public unifié, afin notamment de déterminer les objectifs assignés à la gestion de l'infrastructure et des gares. Étant donné que j'ai proposé un amendement visant à inscrire dans la loi le principe d'une contractualisation directe entre l'État et Gares et Connexions, je vous propose un sous-amendement COM-167 visant à supprimer la fin de l'habilitation mentionnant les objectifs assignés à la gestion des gares.

Le sous-amendement COM-167 est adopté. L'amendement COM-59 ainsi sous-amendé est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-27 prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement d'un rapport présentant des solutions relatives au remboursement de la dette ferroviaire. Vous connaissez mon hostilité à ajouter sans cesse des demandes de rapport dans les textes de loi. Par ailleurs, un rapport relatif à la trajectoire de la dette de SNCF Réseau et aux solutions pouvant être mises en œuvre pour la rembourser a déjà été transmis au Parlement par le Gouvernement en août 2016, en application de la loi de 2014 portant réforme ferroviaire. Ce rapport explorait précisément les pistes évoquées dans cet amendement, comme la reprise de la dette par l'État ou son cantonnement dans une structure *ad hoc*. Avis défavorable.

M. Olivier Jacquin. – Je suis favorable à l'amendement COM-27 car le Gouvernement n'a encore rien dit sur la dette. Il aurait dû nous donner ces informations avant l'examen au Sénat du projet de loi.

M. Hervé Maurey, président. – Certes, mais ce n'est pas en demandant un rapport que nous obtiendrons gain de cause. Il est souhaitable que le Gouvernement inscrive le maximum de dispositions relatives à la dette dans le texte que nous examinons – nous ne pourrions probablement pas le faire nous-même en raison de l'article 40 de la Constitution.

M. Olivier Jacquin. – L'un n'empêche pas l'autre ! C'est une position de principe pour le Parlement.

L'amendement COM-27 n'est pas adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-43 modifie l'actuel article L. 2111-15 du code des transports qui détermine la gouvernance de SNCF Réseau sous forme d'établissement public. Il prévoit la représentation d'au moins un représentant des consommateurs et un représentant des usagers au sein du conseil d'administration de SNCF Réseau. Or, la transformation de SNCF Réseau en société anonyme nécessitera de revoir l'ensemble de sa gouvernance et donc de réécrire cet article. Retrait, sinon avis défavorable.

M. Alain Fouché. – Vous avez raison.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous invite à réécrire vos amendements COM-43 et COM-44 pour la séance.

Les amendements COM-43 et COM-44 sont retirés.

Article 1^{er} bis

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement de suppression COM-10.

L’amendement COM-10 n’est pas adopté.

L’amendement rédactionnel COM-110 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L’amendement COM-109 vise à développer la pluriannualité des péages pour l’accès au réseau. Il répond à une attente forte de l’ensemble des parties prenantes. En sécurisant le modèle économique des services de transport, cette évolution soutiendra le développement ou le maintien de dessertes utiles à l’aménagement du territoire.

L’amendement COM-109 est adopté.

L’article 1^{er} bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l’article 1^{er} bis

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L’article 1^{er} bis portait sur la tarification des capacités d’infrastructure, l’amendement COM-111 concerne leurs conditions d’attribution. Il inscrit dans la loi la possibilité de définir des critères de priorité en faveur des services utiles à l’aménagement du territoire, lorsqu’une infrastructure est saturée par des demandes concurrentes de sillons. Il prévoit également la définition de mesures spécifiques aux services de fret, afin qu’ils obtiennent plus facilement des sillons. Cette modification vise à tenir compte des conclusions du débat sur la qualité du service public ferroviaire.

M. Olivier Jacquin. – Merci d’intégrer enfin le mot « fret » dans ce projet de loi. À notre demande, la ministre aurait dû nous transmettre, avant mi-mai, un rapport, puisqu’elle avait déclaré après le débat à l’Assemblée nationale que le fret serait l’objet d’une filialisation. Nous n’en disposons toujours pas. Or il existe une synergie très forte entre le transport de voyageurs et le fret, qui utilisent le même réseau.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Je partage vos préoccupations, tout en soulignant que les clients fret sont différents des clients voyageurs. Je ne suis pas opposé au traitement du dossier de SNCF Fret par un amendement de séance. Toutes les initiatives pertinentes sont les bienvenues, mais nous serons attentifs au contenu des solutions proposées.

L’amendement COM-111 est adopté et devient article additionnel.

Article 1^{er} ter

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement COM-11 de suppression.

L’amendement COM-11 n’est pas adopté.

L’amendement de coordination COM-112 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-113 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-114 précise la procédure applicable en cas de création d'un service librement organisé : les entreprises ferroviaires doivent déclarer à l'Arafer leur intention d'assurer un service. Les parties prenantes ont ensuite un mois pour saisir l'autorité s'ils estiment que ce service est susceptible de porter atteinte à l'équilibre économique d'un contrat de service public. Cet amendement oblige donc l'Arafer à publier sans délai la déclaration des entreprises ferroviaires.

L'amendement COM-114 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-157 rectifié assure la complète transposition de la directive européenne : l'Arafer indiquera, dans sa décision relative à la limitation éventuelle d'un service librement organisé, les conditions du réexamen de sa décision dans un délai d'un mois après sa notification.

L'amendement COM-45 étend les possibilités de limitation du droit d'accès au réseau par l'Arafer. Or cette procédure est très encadrée par la directive européenne, que l'article 1^{er} *ter* transpose fidèlement. Étendre ces possibilités de limitation ne serait pas conforme au droit européen. J'en demande donc le retrait, sinon l'avis est défavorable.

L'amendement COM-157 rectifié est adopté. L'amendement COM-45 devient sans objet.

L'amendement de précision COM-115 est adopté.

L'article 1^{er} ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 1^{er} ter (nouveau)

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-28 supprime les dispositions du code des transports relatives à la gestion par SNCF Mobilités de biens immobiliers. La transformation de SNCF Mobilités en SA nécessitera de revoir le régime des biens immobiliers qui lui sont affectés, en particulier des biens relevant du domaine public qui pourront, le cas échéant, être transférés à l'État. Tel est l'objet de l'habilitation prévue à l'article 1^{er}. Il convient moins de supprimer les dispositions relatives à la gestion domaniale que de les adapter pour tenir compte de cette nouvelle réalité. Avis défavorable.

L'amendement COM-28 n'est pas adopté.

Article 2

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-12.

L'amendement COM-12 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-116 est adopté.

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

Article 2 bis

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-13.

L'amendement COM-13 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-117 rectifié est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-69 avance d'environ un an les échéances de l'ouverture à la concurrence des transports ferroviaires en Ile-de-France pour les lignes de Transilien hors RER et les RER C, D et E. Il permet également au syndicat des transports d'Ile-de-France, s'il le souhaite, d'ouvrir plus tôt à la concurrence les services de RER E, dont l'infrastructure est récente, dès le 1^{er} janvier 2025. Je ne suis pas opposé à ces modifications, assez limitées, qui permettront au Syndicat des transports d'Île-de-France d'échelonner davantage les procédures d'ouverture à la concurrence, en commençant par le RER E. Avis favorable.

M. Olivier Jacquin. – Lors de l'audition de la ministre, M. Houllegatte a demandé des explications sur ce calendrier spécifique à l'Île-de-France. Nous ne les avons pas obtenues...

M. Hervé Maurey, président. – Nous en débattons en séance publique.

L'amendement COM-69 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-118 supprime la précision selon laquelle la désignation de l'exploitant des services ferroviaire assurés en Ile-de-France vaut inscription au plan régional de transport, qui relève du domaine réglementaire.

L'amendement COM-118 est adopté.

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

Article 2 ter

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression COM-14.

L'amendement COM-14 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-119 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Nous ne sommes pas rassurés par les propositions du Gouvernement pour préserver l'ensemble des dessertes TGV, y compris celles qui pourraient être considérées par les opérateurs comme peu ou non rentables. Le système de modulation des péages prévu à l'article 1^{er} bis ne permettant pas de garantir la pérennité de l'ensemble des dessertes, il est nécessaire de prévoir un conventionnement des services menacés, et l'octroi de financements par des autorités organisatrices.

Le projet de loi donne cette possibilité de conventionnement à l'État ainsi qu'aux régions, y compris pour les services qui vont au-delà de leur ressort territorial. Mais il n'est

pas certain que l'État s'engage dans cette voie, alors qu'il vient tout juste de transférer aux régions une grande partie des services Intercités qu'il gérait jusqu'à présent. Or, la responsabilité de la pérennité de ces dessertes ne saurait revenir aux seules régions, surtout en l'absence de financements spécifiques.

C'est pourquoi l'amendement COM-120 reprend le dispositif – très intelligent ! – de la proposition de loi d'Hervé Maurey et Louis Nègre adoptée par le Sénat pour affirmer que l'État conclut des contrats de services public pouvant inclure des services à grande vitesse pour répondre aux besoins d'aménagement du territoire et préserver des directes sans correspondances. L'absence de rupture de charge est fondamentale pour préserver l'attractivité du rail par rapport aux autres modes de transport. Mon amendement est plus précis que l'amendement COM-32 de M. Fouché, dont je demande le retrait.

M. Olivier Jacquin. – Vous avez raison d'être méfiant. Il y a anguille sous roche. La manière d'envisager les dessertes directes sans correspondances n'est pas très claire, de même que le recours probable aux collectivités territoriales... Un sénateur craignait le risque d'usine à gaz de cette nouvelle péréquation. En situation de monopole, la péréquation était naturelle dans le groupe ferroviaire. Le dispositif inventé est extrêmement complexe. Qui déterminera les segments qui devront être équilibrés et quelles sont les dessertes à protéger ? Selon le projet de loi, ce sera SNCF Réseau, contrôlé par l'Arafer, or le Parlement devrait y participer.

M. Ronan Dantec. – Il est primordial que le débat se poursuive sur ce sujet. Ni l'État ni l'Arafer n'ont répondu sur les péages pour les TER. Le dispositif n'est pas sécurisé. Adoptons cet amendement, et demandons davantage de garanties, sinon certaines lignes passeront entre les mailles du filet.

M. Alain Fouché. – Effectivement, nous avons besoin d'un paquet. Les concurrents prendront la ligne Paris-Bordeaux, mais pas les petites lignes autour. Un équilibre est indispensable.

M. Claude Bérit-Débat. – Cet amendement va dans le bon sens mais des interrogations demeurent. Nous devons lors du débat en séance essayer d'obtenir des précisions du Gouvernement.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Nous poursuivons tous le même objectif. Les amendements de séance permettent de lancer le débat avec le Gouvernement dans l'hémicycle. J'avais déposé un amendement lors de l'examen de la proposition de loi de MM. Maurey et Nègre car j'étais attaché à ce qui fait la force et la spécificité de notre réseau ferroviaire : sa desserte du territoire et des petites villes.

M. Hervé Maurey, président. – L'amendement de notre rapporteur est d'autant plus nécessaire que le président de l'Arafer nous a dit hier qu'il jugeait que le système de modulation des péages par le prix n'était pas suffisant. Lors de l'examen de notre proposition de loi nous avons clairement dit qu'il fallait aller plus loin. Nous sommes ouverts à toutes les propositions d'amélioration. La ministre a dit que la desserte des territoires ne serait pas réduite, mais il y a souvent loin des paroles aux actes...

L'amendement COM-120 est adopté.

L'amendement COM-32 devient sans objet.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Le projet de loi interdit aux régions de conventionner des services au-delà de leur ressort territorial s'ils portent atteinte à l'équilibre économique de services commerciaux. La logique est complètement inversée par rapport à celle du droit européen, qui vise au contraire à préserver l'équilibre économique des services conventionnés par rapport aux services commerciaux dans le cadre du libre accès au réseau.

Cette disposition semble en outre inutile : dans le contexte financier actuel, les régions n'auront pas d'intérêt à subventionner des services effectuant des liaisons identiques à celles assurées par des services commerciaux rentables sans subvention. D'ailleurs, aucune disposition similaire n'a été prévue pour l'État. En revanche, elle pourrait limiter leur possibilité de conclure des contrats de service public incluant des services rentables et des services non rentables, ce qui n'est pas souhaitable dans la mesure où ce mécanisme permet de garantir des dessertes directes sans correspondance. Je vous propose donc, avec l'amendement COM-121 de supprimer cette restriction des possibilités de conventionnement offertes aux régions.

L'amendement n° COM-121 est adopté.

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

Article 2 quater

L'amendement de suppression COM-15 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-122 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Le règlement européen prévoit un certain nombre de dérogations à l'obligation de mise en concurrence des services conventionnés, qu'il revient aux États membres d'autoriser ou non dans leur droit national. La proposition de loi de MM. Maurey et Nègre les avait quasiment toutes interdites, le projet de loi les autorise toutes. L'amendement COM-77 encadre plus précisément deux de ces dérogations, définies dans des termes peu précis dans le droit européen : la dérogation pour circonstances exceptionnelles et la dérogation justifiée par les caractéristiques structurelles et géographiques du marché et du réseau. Le président de l'Arafer a souligné que ces dérogations pourraient être utilisées pour retarder la mise en concurrence effective des services conventionnés. Pour éviter ce risque, tout en permettant aux régions ou à l'État d'y avoir recours le cas échéant, cet amendement soumet le choix de recourir à ces dérogations à un avis conforme de l'Arafer. Cela me semble un bon compromis.

M. Olivier Jacquin. – Ces dérogations ont été négociées par la France dans le cadre de l'ouverture à la concurrence. Nous avons plaidé pour toutes ces dérogations car la France est diverse. Ceux qui s'attendent à un grand soir après l'ouverture à la concurrence se trompent. L'expérience à l'étranger montre que le ferroviaire s'inscrit dans le temps long. En Allemagne, 20 ans après, la Deutsche Bahn possède encore 75 % des parts de marché. Pour entrer sur le marché des lignes TGV, un opérateur doit engager une mise de départ de 400 millions d'euros. Il convient de laisser ouvertes toutes les dérogations possibles pour faire face à toutes les situations. Aucune entreprise ne sera capable de concurrencer la SNCF sur l'ensemble du réseau. Ces souplesses sont nécessaires.

Mme Michèle Vullien. – La productivité à la Deutsche Bahn n'est pas la même qu'à la SNCF...

L'amendement COM-77 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-158 propose une nouvelle rédaction du dispositif relatif à la transmission des informations aux autorités organisatrices et prévoit la transmission d'une partie de ces données aux candidats à une procédure d'appel d'offres.

Il étend l'obligation de transmission à l'ensemble des informations relatives à l'organisation ou à l'exécution de ces services et aux missions faisant l'objet du contrat de service public, et non aux seules données nécessaires à la préparation d'une procédure de mise en concurrence. Les autorités organisatrices ont en effet besoin d'avoir accès à certaines informations tout au long de l'exécution du contrat, pour en assurer le suivi, et pas seulement au moment de préparer des appels d'offres. En parallèle, il renforce les obligations de l'autorité organisatrice en matière de protection des informations couvertes par le secret industriel et commercial, en prévoyant l'application de l'article L. 226-13 du code pénal à la divulgation de ces informations à des tiers non autorisés, qui punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende la révélation d'une information à caractère secret. Il conserve par ailleurs l'obligation faite aux autorités organisatrices d'établir d'un plan de gestion des informations couvertes par le secret en matière industrielle et commerciale pour éviter la divulgation de ces informations.

L'amendement crée également un article abordant spécifiquement la question de la transmission, par les autorités organisatrices, des informations nécessaires aux candidats dans le cadre des procédures de mise en concurrence. Toutes les données recueillies par les autorités organisatrices n'ont, en effet, pas vocation à être transmises aux candidats aux appels d'offres. J'ai repris, là aussi, une disposition de la proposition de loi, qui établit un équilibre entre la protection légitime du secret industriel et commercial et la nécessité de transmettre certaines informations aux candidats pour que la procédure d'ouverture à la concurrence se fasse dans des conditions non discriminatoires. Les amendements COM-40 et COM-73 deviendraient sans objet en cas d'adoption de mon amendement.

L'amendement n° COM-158 est adopté. En conséquence, les amendements COM-40 et COM-73 deviennent sans objet.

L'amendement rédactionnel COM-123 est adopté.

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

Article 2 quinquies A

L'amendement de suppression COM-16 n'est pas adopté.

L'article 2 quinquies A est adopté sans modification.

Article 2 quinquies

L'amendement de suppression COM-17 n'est pas adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Avec l'amendement COM-124, nous abordons le volet social. Je me suis efforcé de consulter les syndicats afin de trouver une issue juste au conflit. Cet amendement précise le champ du transfert de personnels, afin qu'il concerne

également les personnels concourant à des activités participant à la réalisation du service de transport ferroviaire transféré (par exemple des activités de distribution ou de maintenance) et les personnels de l'opérateur ferroviaire sortant qui assurent des prestations en gares. En effet, dans les gares dites « monotransporteurs », où seuls circulent les trains de SNCF Mobilités, ce sont des salariés de l'opérateur de transport qui effectuent le plus souvent des prestations en gare, comme l'information des voyageurs ou l'aide à l'accès aux trains.

L'amendement COM-124 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-125 précise que les modalités de transfert des personnels fixées par l'article 2 *quinquies* et les garanties prévues pour les salariés transférés s'appliquent lorsqu'une autorité organisatrice décide de fournir elle-même un service de transport ferroviaire ou d'attribuer directement un tel service à un opérateur.

L'amendement COM-125 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-126 confie à l'autorité organisatrice, et non aux opérateurs sortants, le soin de déterminer le nombre de salariés à transférer en cas de changement d'opérateur. Les autorités organisatrices prendront leur décision sur la base des éléments qui leurs seront transmis par les opérateurs sortants. Cet amendement reprend une disposition qui était prévue dans la proposition de loi d'Hervé Maurey et Louis Nègre. Il paraît en effet indispensable que la détermination du périmètre de salariés à transférer soit arrêté par les autorités organisatrices, qui pourront si besoin avoir recours à un cabinet d'audit afin d'expertiser les éléments qui lui seront transmis. En cas de conflit entre l'opérateur sortant et l'autorité organisatrice de transports (AOT), l'amendement prévoit la possibilité d'avoir recours à l'Arafer. Celle-ci sera alors chargée de prendre une décision qui s'imposera aux parties.

M. Olivier Jacquin. – Le texte de l'Assemblée nationale qui confiait à l'opérateur sortant le soin de déterminer le nombre de salariés à transférer n'était pas équilibré. Cet amendement qui confie ce pouvoir à l'AOT, qui paie le service, ne l'est pas non plus. Il devrait y avoir un dialogue entre l'opérateur sortant et l'autorité organisatrice, arbitré par l'Arafer.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – C'est ce que je propose !

M. Olivier Jacquin. – *Quid* si le sortant n'est pas d'accord ?

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'Arafer décidera. J'ai voulu un dispositif équilibré. Concrètement, si l'autorité organisatrice a des doutes sur les chiffres transmis par l'opérateur sortant, actuellement SNCF Mobilités, elle pourra demander l'avis d'un cabinet d'audit indépendant. Si celui-ci les confirme, je pense que l'AOT suivra. Dans le cas contraire, elle pourra arrêter un nombre de salariés à transférer. C'est l'AOT, qui lance l'appel d'offres, qui doit décider.

Mme Michèle Vullien. – Je ne partage pas du tout cette approche. Seul celui qui produit un service peut déterminer le nombre de personnes dont il a besoin, et non l'AOT, qui, elle, doit fixer le service attendu. On peut produire le même service avec plus ou moins de monde. Lorsque vous commandez des pièces de métallurgie, vous ne précisez pas combien de personnes doivent les fabriquer !

M. Charles Revet. – Je suis aussi dubitatif. C'est aux entreprises qui répondent à l'appel d'offres de fixer le nombre de salariés pour répondre aux attentes de l'AOT. Si une entreprise remporte plusieurs appels d'offres elle doit aussi pouvoir transférer les salariés, qu'elle doit reprendre, d'un marché à l'autre si elle l'estime nécessaire. Il faut concilier la reprise des personnels et la liberté d'organisation de l'entreprise.

M. Jean-François Longeot. – L'explication du rapporteur est de bon sens. Il n'y a pas de solution miracle.

M. Michel Dagbert. – Je suis élu départemental non régional. Ce sont surtout les régions qui sont concernées en tant qu'AOT. Je suis surpris que l'on puisse donner une primauté au sortant pour définir les besoins du service. Lors du transfert du transport scolaire des départements vers les régions, les collectivités ont discuté, sous l'égide de la commission locale d'évaluation des charges transférées (Clect). Il faut laisser de la marge aux entreprises qui répondront aux appels d'offres. Ce n'est pas à la collectivité, dont la mission est de bâtir l'appel d'offres, de déterminer le nombre de personnes nécessaires.

M. Patrick Chaize. – Pourquoi ne pas s'inspirer des règles valables pour les transferts de personnels en cas de passage d'une délégation de service public en régie, ou inversement ?

M. Gérard Cornu, rapporteur. – SNCF Mobilités est d'accord avec cet amendement. L'AOT doit connaître le nombre de salariés nécessaires pour informer les postulants. Cette information conditionne aussi leur réponse. Sinon l'appel d'offres risque d'être faussé.

Mme Michèle Vullien. – Ce n'est tout à fait comme cela se passe. Le nombre de salariés en place constitue une indication pour les postulants, mais c'est bien à eux qu'il appartient de formuler leur offre et leurs besoins. Peut-être seront-ils capables de faire mieux avec moins !

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Exactement. Le nombre de salariés n'est qu'une information devant figurer dans l'appel d'offres. Le postulant a toute liberté ensuite pour formuler son offre.

M. Benoît Huré. – Les avis se rapprochent. Le point d'achoppement est en fait lié au mot « transfert ».

M. Gérard Cornu, rapporteur. – C'est le terme juridique !

M. Benoît Huré. – Ce terme est trop connoté. Il rappelle les transferts des routes ou des collèges de l'État vers les départements, dans les conditions que l'on sait...

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Je suis ouvert à toutes les propositions. L'essentiel est de garantir la transparence lors de l'appel d'offres. Si une entreprise a besoin de plus de salariés, il est probable qu'elle ne remportera pas le marché.

M. Frédéric Marchand. – J'ai rencontré Luc Foutry, président de la commission transport au conseil régional des Hauts-de-France. Les régions ont une connaissance de plus en plus fine des lignes et des nécessités de service. Si cet amendement résulte d'une demande de SNCF Mobilités et des régions, on ne peut que le voter.

M. Hervé Maurey, président. – Voter contre cet amendement revient à accepter par défaut le dispositif de l'Assemblée nationale selon lequel SNCF Mobilités décide seul du périmètre. Votons cet amendement qui est aussi conforme à ce que souhaite M. Jacquin. SNCF Mobilités propose le périmètre. La région décide. En cas de désaccord, SNCF Mobilités peut faire appel devant l'Arafer.

M. Claude Bérit-Débat. – Les socialistes s'abstiendront mais déposeront des amendements de précision en séance.

M. Hervé Maurey. – Le rapporteur est ouvert à toutes les propositions pour trouver le mécanisme le plus équilibré.

L'amendement COM-126 est adopté. En conséquence, les amendements COM-78 et COM-29 deviennent sans objet.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Les amendements COM-80 et COM-82 visent à exclure du champ du transfert les personnels de l'opérateur sortant qui exercent des fonctions support ou qui effectuent des prestations en gares. Or, transférer uniquement les personnels qui sont directement affectés à l'exploitation du service de transport pourrait fragiliser les opérateurs sortants qui se retrouveraient avec des salariés en surnombre par rapport à leurs activités. Les fonctions support participent indirectement à l'exploitation du service et doivent donc également faire l'objet d'un transfert au nouvel opérateur. Il reviendra à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer les critères permettant d'identifier le nombre de salariés assurant des fonctions support qui devront être transférés, afin qu'il soit proportionné aux besoins du service. Avis défavorable.

Les amendements COM-80 et COM-82 ne sont pas adoptés.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-127 vise à favoriser le volontariat des salariés pour rejoindre l'opérateur entrant en cas de changement d'opérateur. Pourront se porter volontaires pour rejoindre le nouvel opérateur non seulement les salariés qui sont affectés au service de transport transféré, mais également tous les autres salariés de l'opérateur sortant qui travaillent dans la même région, à condition qu'ils possèdent les qualifications professionnelles requises.

M. Olivier Jacquin. – Oui au volontariat étendu à la région mais priorité à ceux qui sont affectés à la ligne. Nous proposerons un amendement en ce sens en séance.

L'amendement COM-127 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-162 précise les modalités de transfert des contrats de travail des salariés en cas de changement d'opérateur. Il distingue pour cela deux catégories de personnels. D'une part, les salariés qui sont affectés majoritairement au service transféré feront l'objet d'un transfert obligatoire, comme c'est le cas dans un grand nombre de secteurs d'activité, comme le secteur du transport interurbain. D'autre part, les salariés qui ne sont pas majoritairement affectés au service transféré pourront refuser leur transfert. Ils se verront dans ce cas proposer une offre d'emploi par leur employeur, situé en priorité dans la même région et, à défaut, sur l'ensemble du territoire national. Cet amendement permet également à tous les salariés dont le transfert impliquerait un changement de région de refuser ce transfert, sans que cela ait d'incidence sur la poursuite de leur contrat de travail.

M. Alain Fouché. – L'amendement COM-30 étend le délai d'information du salarié devant être transféré par l'opérateur sortant de 6 à 12 mois. C'est le temps qu'il faut par exemple à un guichetier pour se former pour devenir conducteur.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-30 est satisfait par mon amendement.

L'amendement COM-162 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-30 devient sans objet.

L'amendement rédactionnel COM-128 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-129 ajoute, parmi les éléments de rémunération qui seront garantis aux salariés transférés, les allocations, qui correspondent par exemple aux remboursements des frais de débouchés, perçues par les personnels roulants. Ces allocations représentent une part importante de la rémunération des cheminots. Le but est de maintenir leur rémunération nette. Les syndicats tenaient à ce que ce dispositif figure dans la loi.

M. Hervé Maurey, président. – C'est un amendement très social de notre rapporteur !

M. Gérard Cornu, rapporteur. – En effet ! Nous devons être justes et humains. L'humanisme est une des valeurs fondamentales du Sénat.

L'amendement COM-129 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-131 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-130 prévoit la possibilité, pour les salariés qui étaient régis par le statut et qui ont été transférés à un nouvel opérateur, de demander à réintégrer le statut s'ils sont réembauchés sur un poste vacant par la SNCF ou ses filiales, pendant une période limitée dans le temps comprise entre trois et six ans suivant leur transfert. Il s'agit d'inciter les cheminots bien formés à rejoindre le nouvel opérateur tout en leur offrant, le cas échéant, la garantie de retrouver leur statut auquel ils sont très attachés. Les raisons pour rejoindre l'opérateur entrant pourront être très diverses. Certains le feront simplement pour des raisons familiales. C'est donc gagnant-gagnant. Le délai minimum de trois ans permet aux salariés de découvrir leur nouvelle entreprise. La CFDT et l'UNSA ont vu dans cette mesure une avancée forte. Il serait tout à l'honneur du Sénat de trouver un moyen de sortir de la crise sociale que nous connaissons.

M. Ronan Dantec. – Je salue le travail du rapporteur. Les cheminots sont en effet très attachés au statut. Je suis convaincu que si le gouvernement avait négocié une réforme sans remettre en cause le statut, la crise aurait été bien moindre et les gains beaucoup plus importants pour l'État.

L'amendement COM-130 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Autre amendement social, l'amendement COM-161 permet de garantir l'emploi des salariés précédemment régis par le statut en cas de défaillance de l'opérateur auquel ils ont été transférés. L'autorité organisatrice sera alors tenue

de veiller à ce que ces salariés soient repris, avec l'ensemble de leurs droits garantis, par le nouveau titulaire du contrat de service public.

L'amendement COM-161 est adopté.

Les amendements rédactionnels COM-132 et COM-133 sont adoptés.

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

Article 2 sexies A

L'amendement de suppression COM-18 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-134 est adopté.

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

Article 2 sexies

L'amendement de suppression COM-19 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-135 est adopté.

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

Article 2 septies

L'amendement de suppression COM-20 n'est pas adopté.

Les amendements rédactionnels COM-136, COM-137, COM-138 et COM-139 sont adoptés.

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

Article 2 octies

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-169 assure l'indépendance de SNCF Réseau et de Gares et Connexions vis-à-vis des entreprises ferroviaires, ce qui est indispensable pour garantir que les nouveaux opérateurs auront un accès transparent et non discriminatoire aux infrastructures ferroviaires. Pour cela, il élargit le régime d'incompatibilité, inscrit à l'article 2 *octies*, pour prévoir une incompatibilité entre la fonction de membre d'un organe de gouvernance ou de dirigeant de SNCF Réseau ou de Gares et Connexions, et la fonction de membre d'un organe de gouvernance ou de dirigeant d'une entreprise ferroviaire.

L'amendement COM-169 est adopté.

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

Article additionnel après l'article 2 octies

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement COM-79 qui reprend deux dispositions de la proposition de loi d'Hervé Maurey et Louis Nègre, à savoir le transfert des matériels roulants et des ateliers de maintenance majoritairement affectés à des services conventionnés aux autorités organisatrices, à leur demande. Le Sénat s'est déjà prononcé en faveur de ces dispositifs, qui permettront aux autorités organisatrices de mettre ces matériels ou ces ateliers à la disposition des nouveaux entrants et de lever ainsi des obstacles à une ouverture à la concurrence effective du marché.

Le sous-amendement COM-164 précise que l'autorité organisatrice prend en charge les coûts de démantèlement des matériels roulants qu'elle ne reprend pas, à proportion de la durée d'utilisation de ces matériels dans le cadre des contrats de service public qu'elle a conclus, déduction faite des provisions qui lui auraient été déjà facturées. Il s'agit d'un accord qui a été trouvé avec les régions sur la prise en charge des coûts de désamiantage des matériels utilisés dans le cadre des services de TER. Dans ce contexte, j'y suis favorable. Les régions craignaient qu'on leur transfère les vieux matériels remplis d'amiante.

Le sous-amendement COM-164 est adopté. L'amendement COM-79, ainsi sous-amendé, est adopté et devient article additionnel après l'article 2 octies.

Article 3

L'amendement de suppression COM-21 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-140 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-53 vise à indiquer, dans le champ de l'habilitation à procéder par ordonnance prévue à l'article 3, que l'État ne doit pas remettre en cause le maintien des lignes les moins fréquentées du réseau ferroviaire lorsqu'elles sont reconnues essentielles pour la desserte des territoires concernés. Je partage évidemment cet objectif. Cependant, je ne pense pas que l'insertion de ces termes à cet endroit du texte ait une portée normative très forte. Je préfère m'appuyer sur l'évaluation prévue à l'article 3 *quater*. Je demande donc le retrait de cet amendement.

L'amendement COM-53 est retiré.

L'amendement de coordination COM-66 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-58 précise l'habilitation relative aux matériels roulants et ateliers de maintenance. Cela me semble cohérent avec les dispositions que nous avons adoptées avec l'amendement COM-79 de M. Longeot. J'y suis favorable, sous réserve de l'adoption du sous-amendement COM-170. Par leurs amendements COM-83 et COM-31, MM Longeot et Fouché ont en effet soulevé une question importante : la nécessité de transférer, lorsque les matériels roulants sont transférés, les documents nécessaires à l'exploitation et à l'entretien de ces matériels, comme les carnets d'entretien. Mon sous-amendement vise à prendre en compte leur préoccupation en précisant directement le champ de l'habilitation proposé par le Gouvernement. Je suis plus réservé à ce stade sur la référence aux plans de maintenance, mais ce sujet doit faire l'objet de concertations entre les acteurs directement concernés : il faut trouver un équilibre entre la protection du secret industriel et commercial et la nécessité de fournir les informations

nécessaires. Je m'en tiens donc pour l'instant aux carnets d'entretien, sans préjuger de ce qui pourra être décidé par la suite.

Le sous-amendement COM-170 est adopté. L'amendement COM-58 ainsi sous-amendé est adopté. En conséquence, les amendements COM-74, COM-83 et COM-31 deviennent sans objet.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-159 limite l'habilitation prévue au 5° bis au devenir des biens employés dans le cadre d'un contrat de service public et dans le cadre de services librement organisés.

L'amendement COM-159 est adopté.

L'amendement rédactionnel de précision du champ de l'habilitation COM-141 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 bis A

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Le dispositif concernant les comités de dessertes introduit à l'Assemblée nationale vise l'ensemble des autorités organisatrices de transport, notamment de transport public urbain. L'amendement COM-64 le limite aux autorités organisatrices de transport ferroviaire. J'y suis favorable. La loi d'orientation des mobilités devrait aborder ces questions de façon générale.

L'amendement COM-64 est adopté.

L'article 3 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 3 bis A

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-38 crée des comités de lignes, pour associer davantage les usagers notamment. Il me semble redondant avec l'article 3 bis A du projet de loi qui crée déjà des comités de suivi des dessertes pour répondre au même objectif. J'en demande le retrait, sinon l'avis est défavorable.

L'amendement COM-38 est retiré.

Article 3 bis B

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Le projet de loi prévoit que les régions, départements et communes concernés sont informés de la modification des dessertes commerciales. L'amendement COM-160 rectifié étend cette obligation à l'État, dans la mesure où nous souhaitons qu'il puisse conventionner une liaison menacée de disparition.

Mme Michèle Vullien. – La métropole de Lyon n'est donc pas visée car elle est une collectivité à statut spécifique.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Ce point pourrait être précisé par un amendement extérieur en séance.

M. Ronan Dantec. – *Quid des usagers ?*

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Il s'agit d'informer en priorité les acteurs susceptibles de reprendre une desserte commerciale.

L'amendement COM-160 est adopté. En conséquence les amendements COM-54 et COM-56 deviennent sans objet.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-55 prévoit que les consultations des régions, départements et communes sur la suppression des dessertes d'intérêt national organisées par l'État « ont pour but d'établir une analyse du trafic et de l'état de l'infrastructure, une étude de la possibilité d'une reprise éventuelle de l'exploitation ferroviaire ainsi que la mise en œuvre d'une politique multimodale des déplacements en faveur du covoiturage ou du report sur autocar. » Je ne suis pas très favorable à la dernière portion de la phrase, qui semble acter ou encourager le report modal sur la route, et je proposerais une rédaction différente, si l'auteur est d'accord pour une rectification : elle indiquerait que : « cette consultation s'appuie sur une analyse du trafic et de l'état de l'infrastructure et, en cas de suppression d'un service, une étude de la possibilité d'une reprise éventuelle de l'exploitation ferroviaire. » Il faut s'inscrire dans le cadre de la COP 21. Avis favorable sous réserve de cette rectification.

M. Benoît Huré. – Je suis d'accord pour cette rectification.

L'amendement COM-55, ainsi rectifié, est adopté.

L'article 3 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 3 bis B

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Je ne suis pas favorable à l'amendement COM-46 qui soumet les modifications des dessertes TER à l'avis conforme des départements et des communes concernés. Cela me semble excessif. Il est évident que la région doit dialoguer avec les autres collectivités territoriales, mais dans la mesure où c'est elle qui est en charge de l'organisation des transports régionaux, son action ne saurait être conditionnée à l'accord des autres collectivités.

M. Alain Fouché. – Il semble important d'associer les départements et les communes. La région Nouvelle-Aquitaine va de Saint-Jean-de-Luz aux Deux-Sèvres. Son président, M. Rousset, se moque de ce qui se passe dans la Vienne ! Les petites lignes risquent de fermer. Mon amendement avait le mérite de prévoir un avis conforme des collectivités pour forcer au dialogue.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Je suis ouvert à toutes les propositions mais opposé à l'avis conforme. Vous pourriez reprendre cet amendement en séance en retirant l'avis conforme.

M. Ronan Dantec. – Supprimons l'avis conforme dès maintenant !

M. Claude Bérit-Débat. – L'essentiel est qu'un dialogue s'instaure entre la région et les autres collectivités territoriales. Normalement c'est ce qui se passe. J'ai été président de la Communauté d'agglomération de Périgueux, je peux témoigner que j'ai eu un dialogue constant avec M. Rousset. L'avis conforme est excessif.

M. Alain Fouché. – Nous pourrions sous-amender tout de suite.

M. Hervé Maurey, président. – Donnons-nous plutôt le temps de trouver la meilleure rédaction juridique. Lorsque l'on fait les choses hâtivement on commet des erreurs.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Je vous propose de retirer votre amendement dans l'immédiat et d'étudier le sujet ensemble pour trouver la meilleure rédaction afin que je puisse donner un avis favorable en séance.

L'amendement COM-46 est retiré.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-47 soumet pour avis la modification des dessertes nationales aux fédérations d'usagers. L'objectif de son auteur est, à mon sens, satisfait par la création des comités de suivi des dessertes et ne suis pas favorable à la multiplication des procédures. Je demande donc le retrait de l'amendement, sinon mon avis sera défavorable.

L'amendement COM-47 est retiré.

Article 3 bis

L'amendement de précision COM-142 est adopté.

L'article 3 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 ter

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-143 permet aux exploitants d'installations de service, les gestionnaires de gares, d'avoir recours au service interne de sécurité de la SNCF ou surveillance générale (SUGE).

L'amendement COM-143 est adopté.

L'article 3 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 quater

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-144 précise le contenu de l'étude demandée au Gouvernement sur les petites lignes, en indiquant qu'elle devra permettre d'établir une classification actualisée de ces lignes au regard de leur utilité collective et de leur contribution à l'aménagement du territoire. Le classement de l'Union internationale des chemins de fer (UIC), fondé sur le tonnage des trains circulant sur les voies, ne rend pas compte de l'utilité véritable des petites lignes et regroupe des lignes très différentes les unes des autres.

Cette nouvelle étude permettra de disposer de données objectives sur l'état et l'utilité des lignes locales du réseau ferré, afin d'éclairer les futures décisions d'investissement et de prendre des mesures de régulation mieux ciblées. Pour éclairer le Parlement lors de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités, une date de remise pourrait être fixée.

M. Olivier Jacquin. – Je partage l’analyse du rapporteur et souhaite également que le calendrier de remise de cette étude au Parlement soit précisément fixé. Il semblerait, en outre, utile de préciser la définition de l’approche socio-économique et la manière dont elle s’appliquera à l’étude des petites lignes régionales comme des lignes à grande vitesse.

Mme Michèle Vullien. – Les précisions apportées par cet amendement sont certes utiles, mais je m’interroge : qui financera cette étude ?

M. Gérard Cornu, rapporteur. – La demande s’adresse au Gouvernement, c’est donc l’État qui en assumera la charge.

M. Ronan Dantec. – L’amendement devrait, à mon sens, préciser les éléments clés de la typologie actualisée des petites lignes, afin d’encadrer l’étude demandée.

M. Frédéric Marchand. – Comment seront impliquées les régions dans la définition et l’examen des petites lignes dans le cadre de cette étude ?

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Mon amendement prévoit une concertation avec les autorités organisatrices. L’objectif de cette étude est que le Parlement dispose de données fiables sur les petites lignes, qui représentent un sujet d’inquiétude pour les territoires. Nous devons pouvoir légiférer sur le fondement d’informations sérieuses.

L’amendement COM-144 est adopté et l’amendement COM-48 devient sans objet.

L’article 3 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l’article 3 quater

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L’amendement COM-6 complète les principes généraux du système ferroviaire en indiquant que l’État assure ou veille à assurer l’entretien et le maintien des petites lignes. Le code des transports comporte déjà plusieurs dispositions à ce sujet : il confie la programmation des investissements pour le développement et le renouvellement du réseau ferroviaire à l’État et l’entretien, le renouvellement et le développement du réseau à SNCF Réseau. Il ne me semble pas judicieux de multiplier les grands principes dépourvus de portée pratique, alors que le droit en vigueur est déjà clair. Je partage néanmoins la préoccupation exprimée par les auteurs de l’amendement, à laquelle mon amendement sur l’étude relative aux petites lignes répond en partie, en permettant de définir une classification fondée sur des critères d’utilité collective et d’aménagement du territoire. J’en demande donc le retrait et, à défaut, mon avis sera défavorable.

M. Olivier Jacquin. – Je m’interroge sur le rôle confié à SNCF Réseau, qui ne peut seul être responsable de décisions relevant de l’équilibre et de l’aménagement des territoires, sauf à prendre le risque qu’il ne sollicite financièrement par trop les collectivités. Je réfléchirai à une nouvelle formulation dans la perspective de la séance publique.

L’amendement COM-6 est retiré.

Article 4

L’amendement de suppression COM-22 n’est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-145 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-146 précise que les régions seront consultées lors de la définition des tarifs maximaux, dès lors que des dispositifs tels que le barème kilométrique national (BKN) défini par l'État peuvent affecter les tarifs appliqués à certains services d'intérêt régional.

L'amendement COM-146 est adopté et l'amendement COM-75 devient sans objet.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Les amendements identiques COM-51 et COM-60, auxquels je suis favorable, encadrent l'habilitation permettant au Gouvernement de préciser les conditions de vente de billets, en indiquant qu'elles devront assurer une concurrence libre et loyale entre entreprises ferroviaires. Cette précision est utile pour permettre aux entreprises d'exercer leurs activités sur le marché de détail dans des conditions ne privilégiant aucune d'elles, en particulier l'opérateur historique.

M. Olivier Jacquin. – Nous pourrions aller plus loin et nous donner les moyens de faire émerger un champion national du recueil de données capable de concurrencer Google Maps, en faisant du secteur ferroviaire le chef de file des mobilités.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Absolument ! Ces amendements constituent une première contribution au débat au stade de l'examen en commission.

Les amendements COM-51 et COM-60 sont adoptés.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 4

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Les amendements COM-41 et COM-42 complètent les pratiques interdites par le code de la consommation en y ajoutant la modulation des tarifs de vente en fonction de l'heure de consultation d'un site Internet et la collecte des données de connexion aux fins de faire varier les tarifs lors de connexions ultérieures. Ces modifications débordent par trop le périmètre du projet de loi puisqu'elles s'appliqueraient à toute vente de produit ou prestation de service en ligne. Elles appellent, en outre, des précisions sur la réalité des pratiques visées : une enquête menée en 2014 par la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et le ministère de l'économie n'avait pas relevé de pratiques majeures de collecte de données pour moduler les tarifs. Quant à la modulation du tarif en fonction de l'heure d'achat, elle ne constitue pas en soi une pratique répréhensible. Enfin, le droit en vigueur comporte déjà des dispositions permettant de sanctionner les pratiques commerciales déloyales. Je demande en conséquence le retrait de ces amendements et y serai, à défaut, défavorable.

Les amendements COM-41 et COM-42 sont retirés.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-49 confie au Haut comité du système de transport ferroviaire la publication d'un rapport annuel sur la situation du système ferroviaire national. J'en demande le retrait car la portée d'un rapport dont le dispositif n'est pas précisé me semble limitée.

L'amendement COM-49 est retiré.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L’amendement COM-81 insère dans le projet de loi les dispositions de l’article 12 de la proposition de loi déposée par nos collègues Hervé Maurey et Louis Nègre permettant à l’État d’imposer aux entreprises ferroviaires de participer à un système commun d’information des usagers et de vente des billets. Elle transpose ainsi une possibilité prévue par la directive de 2012 modifiée en 2016. Ce dispositif contribuera à la clarté de l’offre de transport pour les voyageurs, en leur permettant d’acheter par un canal unique des billets correspondant à des prestations assurées par différentes entreprises de transport. Un tel système n’exclut évidemment pas d’autres modalités de commercialisation des titres de transport, selon la stratégie propre à chaque transporteur. J’y suis favorable.

L’amendement COM-81 est adopté et devient article additionnel après l’article 4.

Article 5

L’amendement de suppression COM-23 n’est pas adopté.

L’amendement rédactionnel COM-147 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L’amendement COM-88 précise que l’habilitation pourra également comporter des mesures de simplification liées à la transposition du volet technique du quatrième paquet ferroviaire. Bien que favorable à la simplification, la portée de cet ajout me semble assez limitée. De fait, la notion de simplification demeure très générale et la transposition des textes européens sur la sécurité du système ferroviaire n’a pas pour finalité de procéder à une simplification. Par ailleurs, la sécurité doit rester la priorité de cette habilitation. Je souhaite donc le retrait de cet amendement, auquel je serai sinon défavorable.

L’amendement COM-88 est retiré.

L’article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l’article 5

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Dans le contexte de l’ouverture à la concurrence et de la multiplication des intervenants sur le réseau ferroviaire, la sécurité doit être abordée de façon collective, dans le respect des compétences de chacun. À cet effet, l’amendement COM-148 autorise la création, par les acteurs du secteur ferroviaire, d’un groupement d’intérêt public en vue de coordonner leurs actions destinées à renforcer la sécurité du système de transport ferroviaire. Il pourra regrouper les entreprises ferroviaires, les gestionnaires d’infrastructure, les exploitants d’installations de service, les organismes de recherche, les autorités organisatrices de transport ou encore l’établissement public de sécurité ferroviaire.

M. Olivier Jacquin. – En matière de sûreté, la police ferroviaire est compétente. Est-elle concernée par le regroupement que vous proposez ? Comment, par ailleurs, votre dispositif intègre-t-il l’intervention de vigiles, autorisée par l’Assemblée nationale, sur les lignes ouvertes à la concurrence ?

M. Gérard Cornu, rapporteur. – La SUGE, qui réalise un formidable travail, n’est nullement remise en cause par le dispositif que je propose.

M. Olivier Jacquin. – Si certaines entreprises préfèrent faire appel à des vigiles non armés, ce qui n'est pas le cas des agents de la police ferroviaire, elles seront parfois amenées à demander l'intervention de la police ou de la gendarmerie, qui savent qu'il existe une police dédiée et pourraient dès lors tarder.

M. Alain Fouché. – Je souhaiterais poser une question sur la sûreté mais il me semble que cet amendement porte en réalité sur la sécurité technique.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Effectivement !

Mme Angèle Préville. – Pourquoi ne pas imposer des mesures plus contraignantes aux entreprises du ferroviaire en matière de sûreté ?

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Je tiens à rappeler que le présent débat ne concerne pas la sûreté mais bien la sécurité du transport ferroviaire.

M. Jérôme Bignon. – Votre amendement propose, s'agissant de la sécurité, aux entreprises du ferroviaire de créer un groupement d'intérêt public. Ne conviendrait-il pas de les obliger plus franchement à se coordonner ?

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Les entreprises du ferroviaire doivent déjà obligatoirement, pour exploiter des trains, disposer d'une licence en matière de sécurité technique.

M. Michel Dagbert. – Nous ne connaissons pas encore l'identité des nouveaux entrants sur le marché ferroviaire. Je crois également que nous devrions nous montrer plus incitatifs pour qu'ils rejoignent le groupement d'intérêt public, afin notamment que chacun ait connaissance des évolutions méthodologiques et technologiques à l'œuvre dans ce secteur d'activité et bénéficie des retours d'expérience.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Outre l'obligation de disposer d'une licence pour pouvoir concourir à des appels d'offre, je vous rappelle que d'aucuns estiment le ticket d'entrée sur le marché ferroviaire à 400 millions d'euros : les nouveaux entrants seront évidemment des habitués du marché ferroviaire et de ses contraintes en matière de sécurité technique.

M. Olivier Jacquin. – Il existe déjà un organisme dédié à la sécurité, l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), qui contrôle efficacement ses sujets. Je m'interroge donc sur la plus-value apportée par votre amendement...

L'amendement COM-148 est adopté et devient article additionnel.

Article 5 bis

L'amendement de suppression COM-24 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-173 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement COM-5, qui tire la conséquence d'un amendement que nous avons précédemment rejeté.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

L'article 5 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-149 renvoie au pouvoir réglementaire les modalités d'application qui lui incombent.

L'amendement COM-149 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-150 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-76 intègre la prise en compte des contraintes financières des autorités organisatrices dans la fixation annuelle des redevances d'infrastructure. L'Arafer n'est ni compétente ni légitime pour prendre en compte l'état des finances locales dans la tarification du réseau et le droit européen ne permet pas d'intégrer un tel critère. Toutefois, l'Arafer applique un critère de soutenabilité des péages pour les entreprises ferroviaires, afin de vérifier que le niveau des redevances proposé par SNCF Réseau ne remet pas en cause le modèle économique des services. L'objectif est bien, *via* ce critère, de réduire le nombre de lignes nécessitant un contrat de service public. Quant à l'évolution globale des péages prévue par le contrat de performance, l'Arafer avait souligné qu'elle n'était pas soutenable. En lui confiant un pouvoir d'avis conforme, l'amendement que je vous proposerai permettra de corriger cette trajectoire lors de la prochaine révision du contrat. Je demande donc le retrait de cet amendement et, à défaut, y serai défavorable.

M. Ronan Dantec. – Mon amendement, que j'accepte de retirer, pose la question essentielle de la prise en compte, par l'Arafer, des contraintes financières des collectivités territoriales. Je réfléchirai à une nouvelle rédaction dans la perspective de la séance publique.

L'amendement COM-76 est retiré.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-151 modifie l'habilitation relative à la consultation de l'Arafer sur le contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau, afin de donner un pouvoir d'avis conforme à l'autorité sur les éléments tarifaires du contrat. Il s'agit d'éviter que les difficultés d'articulation observées pour la tarification 2018 se reproduisent, en assurant la cohérence du système tarifaire par un avis conforme de l'Arafer à la fois sur le contrat de performance et sur la tarification annuelle.

L'amendement COM-151 est adopté. En conséquence, l'amendement COM-86 devient sans objet.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-152 précise l'habilitation sur la procédure et la tarification applicables en cas d'avis défavorable de l'Arafer sur les premières propositions de SNCF Réseau. Il prévoit la définition d'un délai imposé au gestionnaire d'infrastructure pour soumettre un nouveau projet et indique, par ailleurs, que la tarification applicable en cas de blocage persistant ne pourra excéder le niveau de celle appliqué l'année précédente. Cette tarification supplétive et non indexée constituera une incitation forte pour que le gestionnaire d'infrastructure réponde en temps utile aux réserves de l'Arafer par un nouveau projet. Après réflexion, et compte tenu du sérieux avec lequel l'Arafer exerce ses missions, cette précision me semble opportune.

L'amendement COM-152 est adopté.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-50 vise à doter l'Arafer d'un second collège composé de représentants du personnel des entreprises ferroviaires, des usagers et des associations de protection de l'environnement. Le collège d'une autorité administrative indépendante comme l'Arafer n'est pas une instance de représentation du secteur mais un organe de décision pour assurer la régulation du secteur ferroviaire. Il est important de disposer d'un nombre réduit de membres, exerçant leur fonction en toute indépendance. Actuellement, le collège de l'Arafer comprend sept membres, nommés par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat. Cette fonction est incompatible avec tout conflit d'intérêts dans le secteur ferroviaire. Créer un second collège ne me semble pas pertinent, raison pour laquelle je suis défavorable à cet amendement dont je demande le retrait.

M. Alain Fouché. – C'est bien dommage...

M. Hervé Maurey, président. – Il ne vous aura pas échappé, mes chers collègues, que le Président du Sénat veille, par ses nominations, à faire entrer dans les instances de régulation des élus de terrain. Ainsi, récemment, il a nommé la vice-présidente d'un conseil départemental au collège de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), qui ne comptait auparavant que des techniciens. Il est indispensable que des voix du terrain se fassent entendre dans ses instances.

L'amendement COM-50 est retiré.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles additionnels après l'article 6

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Les amendements COM-52 et COM-61 étendent les missions de l'Arafer aux conditions de distribution et de commercialisation des titres de transport. Les missions de l'Arafer concernent les infrastructures, en vue d'assurer un accès non discriminatoire des entreprises ferroviaires au réseau ferré national géré par SNCF Réseau. J'ai entendu les observations du président de l'Arafer, qui ne s'est pas déclaré opposé à une évolution de ses missions, mais les conditions de distribution et de commercialisation des billets ne présentent pas les mêmes risques concurrentiels que l'accès à l'infrastructure, car il n'existera aucun monopole sur le marché de la distribution. L'Arafer considère déjà que les moyens qui lui sont accordés ne sont pas toujours adaptés à l'évolution de ses missions. Veillons donc à ne pas trop surcharger cette instance ! Je souhaite le retrait de ces amendements, auxquels je suis défavorable.

Les amendements COM-52 et COM-61 sont retirés.

Article 7

L'amendement de suppression COM-25 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-153 est adopté.

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

Article 8

L'amendement rédactionnel COM-154 est adopté.

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

Article 9

M. Gérard Cornu, rapporteur. – L'amendement COM-155 supprime l'article 9 relatif à la remise au Parlement d'un rapport sur le recours aux partenariats public-privé dans le domaine ferroviaire. Nous ne souhaitons pas multiplier les rapports, qui ne servent souvent qu'à pallier l'absence de mesures véritables et mobilisent des effectifs importants dans les ministères sans être généralement suivis d'effets concrets. Par ailleurs, comme l'a souligné le président Maurey lors du bilan annuel de l'application des lois, à peine la moitié des rapports demandés sont effectivement remis, ce qui doit nous inciter à une certaine retenue.

M. Claude Bérit-Débat. – Il n'en demeure pas moins que les conséquences des partenariats public-privé dans le secteur ferroviaire mériteraient d'être étudiées. Nous ne disposons pas de suffisamment de données objectives.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Certes, mais cette problématique dépasse le leur secteur ferroviaire. Une évaluation précise, comme celle que nous demandons sur les petites lignes, nous serait plus utile.

L'amendement COM-155 est adopté.

L'article 9 est supprimé.

Les amendements COM-33, COM-34, COM-35, COM-36 et COM-70 deviennent sans objet.

Article 10

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Pour des raisons identiques à celles précédemment évoquées, l'amendement COM-156 supprime l'article 10, qui prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur les coûts de mise en œuvre d'un plan national d'investissement visant à diminuer les émissions de carbone du transport ferroviaire par la modernisation du matériel roulant.

M. Ronan Dantec. – Je ne suis pas particulièrement friand de rapports au Parlement. Néanmoins, quelle instance pourrait jouer un rôle d'observatoire des enjeux environnementaux et financiers du secteur ferroviaire ? Ne conviendrait-il pas d'élargir à cet effet les missions de l'Arafer ? Nous devons y réfléchir avant la séance publique.

M. Gérard Cornu, rapporteur. – Chacun pourra évidemment apporter sa contribution en séance afin d'enrichir le projet de loi.

L'amendement COM-156 est adopté.

L'article 10 est supprimé.

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

Le sort des amendements est repris dans le tableau ci-après.

Article 1er A (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ASSASSI	8	Suppression de l'article	Rejeté
M. JACQUIN	1	Maintien du statut d'EPIC des entités du groupe unifié ferroviaire	Rejeté
M. MARCHAND	85	Activités de logistique et de transport de marchandises	Adopté
M. CORNU, rapporteur	165	Sous-amendement rédactionnel	Adopté
M. CORNU, rapporteur	96	Amendement rédactionnel	Adopté
M. FOUCHÉ	37	Contribution du groupe ferroviaire unifié à la lutte contre le réchauffement climatique	Retiré
M. MARCHAND	84	Inaccessibilité du capital de SNCF et de ses filiales	Adopté
M. JACQUIN	3	Inaccessibilité du capital de SNCF et de ses filiales	Adopté
M. CORNU, rapporteur	93	Amendement rédactionnel	Adopté
M. CORNU, rapporteur	94	Mission de sûreté des personnes, des biens et du réseau ferroviaire	Adopté
M. CORNU, rapporteur	95	Amendement de coordination	Adopté
Le Gouvernement	89	Possibilité d'embauche au statut en cas de création de filiales	Adopté
M. CORNU, rapporteur	97	Filialisation du gestionnaire de gares	Adopté
M. DANTEC	71	Filialisation du gestionnaire de gares	Satisfait ou sans objet
M. CORNU, rapporteur	98	Mission de gestion de crise et de mise en accessibilité du système ferroviaire de SNCF Réseau	Adopté
M. CORNU, rapporteur	99	Missions répondant aux besoins de la défense de SNCF Réseau	Adopté
M. CORNU, rapporteur	100	Missions du gestionnaire de gares	Adopté
M. CORNU, rapporteur	102	Tarifification pluriannuelle des services en gares	Adopté
M. CORNU, rapporteur	103	Comités de concertation	Adopté
M. CORNU, rapporteur	101	Contractualisation du gestionnaire de gares avec l'Etat	Adopté
M. CORNU, rapporteur	104	Amendement rédactionnel	Adopté

M. CORNU, rapporteur	105	Amendement rédactionnel	Adopté
Le Gouvernement	91	Dialogue social au sein du groupe public unifié	Adopté
M. CORNU, rapporteur	106	Amendement de coordination	Adopté
Mme ASSASSI	26	Inaliénabilité du capital de SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilité	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 1er A (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Le Gouvernement	68	Fin du recrutement au statut au 1 ^{er} janvier 2020	Adopté
M. JACQUIN	7	Conclusion de la convention collective de la branche ferroviaire préalablement à la fin du statut	Satisfait ou sans objet
Le Gouvernement	171	Champ d'application du décret socle et de la convention collective de la branche ferroviaire	Adopté
M. CORNU, rapporteur	172	Sous-amendement rédactionnel	Adopté
Le Gouvernement	90	Champ d'application de la convention collective de branche	Satisfait ou sans objet
Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ASSASSI	9	Amendement de suppression	Rejeté
M. CORNU, rapporteur	107	Amendement rédactionnel	Adopté
Le Gouvernement	92	Précision du champ de l'habilitation	Adopté
M. FOUCHÉ	39	Objectif de lutte contre le réchauffement climatique	Rejeté
M. JACQUIN	2	Suppression de la transformation des établissements publics en sociétés anonymes à capitaux publics	Rejeté
Le Gouvernement	62	Habilitation à réformer la gestion des biens du groupe public ferroviaire	Adopté
M. CORNU, rapporteur	108	Suppression de l'habilitation relative à la transformation des EPIC en sociétés anonymes	Adopté
Le Gouvernement	67	Habilitation à appliquer ou adapter la législation applicable aux établissements publics	Adopté
Le Gouvernement	63	Habilitation à déterminer la gouvernance du groupe public unifié	Adopté
M. DANTEC	72	Représentation des régions au sein des instances de gouvernance de SNCF et SNCF Réseau	Satisfait ou sans objet
M. CORNU, rapporteur	168	Avis conforme de l'Arafer sur le renouvellement ou la révocation du président de SNCF Réseau	Adopté
Le Gouvernement	65	Habilitation à déterminer les règles de financement des investissements de SNCF Réseau	Adopté

Le Gouvernement	59	Habilitation à modifier les modalités de contractualisation entre l'Etat et les entités du groupe public unifié	Adopté
M. CORNU, rapporteur	167	Sous-amendement supprimant l'habilitation à définir les modalités de contractualisation entre l'Etat et le gestionnaire de gares	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ASSASSI	27	Rapport sur le remboursement de la dette du système ferroviaire	Rejeté
M. FOUCHÉ	43	Représentation des consommateurs et des usagers au sein du conseil d'administration de SNCF Réseau	Retiré
M. FOUCHÉ	44	Incompatibilité des fonctions de membre du conseil d'administration de SNCF Réseau et des fonctions au sein d'entités du groupe en charge d'activités de transport	Retiré
Article 1er bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ASSASSI	10	Suppression de l'article	Rejeté
M. CORNU, rapporteur	110	Amendement rédactionnel et de précision	Adopté
M. CORNU, rapporteur	109	Pluriannualité de la tarification du réseau	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 1er bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CORNU, rapporteur	111	Répartition des capacités d'infrastructure	Adopté
Article 1er ter (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ASSASSI	11	Suppression de l'article	Rejeté
M. CORNU, rapporteur	112	Extension de la procédure de règlement des différends de l'Arafer aux litiges liés à la création de services librement organisés	Adopté
M. CORNU, rapporteur	113	Amendement rédactionnel et de précision	Adopté
M. CORNU, rapporteur	114	Publication sans délai par l'Arafer de la notification de l'intention d'assurer un service librement organisé	Adopté
M. CORNU, rapporteur	157	Précision du contenu de la décision de l'Arafer relative au droit d'accès au réseau	Adopté

M. FOUCHÉ	45	Extension des possibilités de limitation du droit d'accès au réseau	Satisfait ou sans objet
M. CORNU, rapporteur	115	Précision d'une disposition d'entrée en vigueur	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 1er ter (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. FOUCHÉ	28	Suppression des dispositions relatives à la gestion par SNCF Mobilités de biens immobiliers	Rejeté
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ASSASSI	12	Suppression de l'article	Rejeté
M. CORNU, rapporteur	116	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 2 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ASSASSI	13	Suppression de l'article	Rejeté
M. CORNU, rapporteur	117	Amendement rédactionnel	Adopté
M. KAROUTCHI	69	Avancement du calendrier de l'ouverture à la concurrence des services conventionnés en Ile-de-France	Adopté
M. CORNU, rapporteur	118	Suppression de la référence au plan régional de transport	Adopté
Article 2 ter (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ASSASSI	14	Suppression de l'article	Rejeté
M. CORNU, rapporteur	119	Amendement rédactionnel	Adopté
M. CORNU, rapporteur	120	Conclusion, par l'Etat, de contrats de service public pour répondre aux besoins d'aménagement du territoire et préserver des dessertes directes sans correspondance	Adopté
M. FOUCHÉ	32	Conclusion, par l'Etat, de contrats de service public pour répondre aux besoins d'aménagement du territoire	Satisfait ou sans objet
M. CORNU, rapporteur	121	Suppression de la condition de respect de l'équilibre économique des services de transport ferroviaire de voyageurs librement organisés existants	Adopté

Article 2 quater (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ASSASSI	15	Suppression de l'article	Rejeté
M. CORNU, rapporteur	122	Amendement rédactionnel	Adopté
M. LONGEOT	77	Avis conforme de l'Arafer pour la mise en oeuvre de deux dérogations à l'obligation de mise en concurrence	Adopté
M. CORNU, rapporteur	158	Obligations de transmission d'informations aux autorités organisatrices et aux candidats à un appel d'offres	Adopté
M. FOUCHÉ	40	Fourniture des données des opérateurs dans un standard ouvert et réutilisable	Satisfait ou sans objet
M. DANTEC	73	Précision du décret d'application de l'obligation de transmission d'informations aux autorités organisatrices	Satisfait ou sans objet
M. CORNU, rapporteur	123	Amendement de clarification	Adopté
Article 2 quinquies A (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ASSASSI	16	Suppression de l'article	Rejeté
Article 2 quinquies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ASSASSI	17	Amendement de suppression	Rejeté
M. CORNU, rapporteur	124	Transfert des personnels effectuant des prestations en gares	Adopté
M. CORNU, rapporteur	125	Transfert des personnels en cas d'exercice direct par une autorité organisatrice ou d'attribution directe à un opérateur	Adopté
M. CORNU, rapporteur	126	Fixation du nombre de salariés à transférer par l'autorité organisatrice	Adopté
M. LONGEOT	78	Fixation du nombre de salariés à transférer par l'autorité organisatrice	Satisfait ou sans objet
M. FOUCHÉ	29	Validation du nombre de salariés à transférer par l'autorité organisatrice	Satisfait ou sans objet
M. LONGEOT	80	Exclusion du transfert des personnels exerçant des fonctions support ou des missions en gares	Rejeté
M. LONGEOT	82	Exclusion du transfert des personnels exerçant des fonctions support ou des missions en gares	Rejeté
M. CORNU, rapporteur	127	Elargissement du volontariat au périmètre de la région	Adopté

M. CORNU, rapporteur	162	Conditions de transfert des personnels	Adopté
M. FOUCHÉ	30	Allongement du délai d'information du transfert de 6 à 12 mois	Satisfait ou sans objet
M. CORNU, rapporteur	128	Amendement rédactionnel	Adopté
M. CORNU, rapporteur	129	Ajout des allocations dans les éléments de rémunération garantis aux salariés transférés	Adopté
M. CORNU, rapporteur	131	Amendement rédactionnel	Adopté
M. CORNU, rapporteur	130	Possibilité de retour au statut des salariés de SNCF Mobilités transférés	Adopté
M. CORNU, rapporteur	161	Garantie de l'emploi en cas de défaillance du nouvel opérateur	Adopté
M. CORNU, rapporteur	132	Amendement rédactionnel	Adopté
M. CORNU, rapporteur	133	Amendement rédactionnel	Adopté

Article 2 sexies A (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ASSASSI	18	Amendement de suppression	Rejeté
M. CORNU, rapporteur	134	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 2 sexies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ASSASSI	19	Suppression de l'article	Rejeté
M. CORNU, rapporteur	135	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 2 septies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ASSASSI	20	Suppression de l'article	Rejeté
M. CORNU, rapporteur	136	Amendement de coordination	Adopté
M. CORNU, rapporteur	137	Amendement de coordination	Adopté

M. CORNU, rapporteur	138	Amendement rédactionnel et de coordination	Adopté
M. CORNU, rapporteur	139	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 2 octies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CORNU, rapporteur	169	Garanties d'indépendance des dirigeants de SNCF Réseau et de Gares et Connexions	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 2 octies (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LONGEOT	79	Transfert des matériels roulants et des ateliers de maintenance à l'autorité organisatrice, à sa demande	Adopté
Le Gouvernement	164	Prise en charge des coûts de démantèlement des matériels roulants	Adopté
Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ASSASSI	21	Suppression de l'article	Rejeté
M. CORNU, rapporteur	140	Amendement rédactionnel	Adopté
M. HURÉ	53	Affirmation du maintien des lignes les moins fréquentées du réseau ferroviaire lorsqu'elles sont reconnues essentielles pour la desserte des territoires concernés	Retiré
Le Gouvernement	66	Amendement de coordination	Adopté
Le Gouvernement	58	Précision d'une habilitation	Adopté
M. CORNU, rapporteur	170	Transfert des éléments nécessaires à l'exploitation des biens transférés aux autorités organisatrices (carnets d'entretien)	Adopté
M. DANTEC	74	Extension d'une habilitation à procéder par voie d'ordonnance pour prévoir les conditions de répartition du coût de démantèlement des matériels roulants	Satisfait ou sans objet
M. LONGEOT	83	Transfert des éléments nécessaires à l'exploitation des biens transférés aux autorités organisatrices (carnets d'entretien et plans de maintenance)	Satisfait ou sans objet
M. FOUCHÉ	31	Transfert à l'autorité organisatrice des documents relatifs aux biens transférés	Satisfait ou sans objet
M. CORNU, rapporteur	159	Précision d'une habilitation	Adopté
M. CORNU, rapporteur	141	Amendement rédactionnel de précision du champ de l'habilitation.	Adopté

Article 3 bis A (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Le Gouvernement	64	Limitation de l'obligation de créer des comités de suivi des dessertes aux autorités organisatrices de transport ferroviaire	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 3 bis A (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. FOUCHÉ	38	Création de comité de lignes	Retiré
Article 3 bis B (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CORNU, rapporteur	160	Extension et précision de l'obligation d'information concernant la modification d'un service librement organisé	Adopté
M. HURÉ	54	Consultation des autorités publiques sur la modification des dessertes commerciales	Satisfait ou sans objet
M. HURÉ	55	Objet de la consultation des régions, départements et communes sur la suppression d'une desserte d'intérêt national	Adopté
M. HURÉ	56	Amendement rédactionnel	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 3 bis B (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. FOUCHÉ	46	Avis conforme des départements et des communes sur les modifications de dessertes régionales	Retiré
M. FOUCHÉ	47	Avis des fédérations d'usagers sur la modification des dessertes nationales	Retiré
Article 3 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CORNU, rapporteur	142	Amendement de précision	Adopté
Article 3 ter (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CORNU, rapporteur	143	Recours du gestionnaire de gares aux services de la Suge	Adopté

Article 3 quater (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CORNU, rapporteur	144	Amendement de précision	Adopté
M. FOUCHÉ	48	Extension du périmètre du rapport	Satisfait ou sans objet
Article(s) additionnel(s) après Article 3 quater (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. JACQUIN	6	Entretien et maintien des lignes les moins circulées	Retiré
Article 4			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ASSASSI	22	Suppression de l'article	Rejeté
M. CORNU, rapporteur	145	Amendement rédactionnel	Adopté
M. CORNU, rapporteur	146	Consultation des régions	Adopté
M. DANTEC	75	Consultation des régions	Satisfait ou sans objet
M. MANDELLI	51	Principes de la commercialisation et de la distribution de titres de transport	Adopté
M. FOUCHÉ	60	Principes de la commercialisation et de la distribution de titres de transport	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 4			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. FOUCHÉ	41	Interdiction de certaines pratiques de vente sur internet	Retiré
M. FOUCHÉ	42	Interdiction de certaines pratiques de vente sur internet	Retiré
M. FOUCHÉ	49	Rapport annuel du Haut comité du système de transport ferroviaire	Retiré
M. LONGEOT	81	Possibilité de mettre en place un système commun d'information et de vente des billets	Adopté
Article 5			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ASSASSI	23	Suppression de l'article	Rejeté
M. CORNU, rapporteur	147	Amendement rédactionnel	Adopté

M. LONGEOT	88	Extension de l'habilitation à des mesures de simplification	Retiré
Article(s) additionnel(s) après Article 5			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CORNU, rapporteur	148	Coordination des acteurs pour assurer un haut niveau de sécurité du système de transport ferroviaire	Adopté
Article 5 bis (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ASSASSI	24	Suppression de l'article	Rejeté
M. CORNU, rapporteur	173	Amendement rédactionnel	Adopté
M. JACQUIN	5	Amendement de conséquence relatif à la fin du recrutement au statut	Rejeté
Article 6			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CORNU, rapporteur	149	Séparation entre le domaine de la loi et le domaine du règlement	Adopté
M. CORNU, rapporteur	150	Amendement rédactionnel	Adopté
M. DANTEC	76	Intégration des contraintes financières des autorités organisatrices	Retiré
M. CORNU, rapporteur	151	Consultation de l'Arafer sur le contrat de performance	Adopté
M. MARCHAND	86	Délai raisonnable d'instruction donné à l'Arafer	Satisfait ou sans objet
M. CORNU, rapporteur	152	Procédure et tarification applicables en cas d'avis défavorable de l'Arafer	Adopté
M. FOUCHÉ	50	Création d'un deuxième collège au sein de l'Arafer	Retiré
Article(s) additionnel(s) après Article 6			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MANDELLI	52	Extension des compétences de l'Arafer à la distribution et à la commercialisation des titres de transport	Rejeté
M. FOUCHÉ	61	Extension des compétences de l'Arafer à la distribution et à la commercialisation des titres de transport	Retiré

Article 7			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ASSASSI	25	Amendement de suppression	Rejeté
M. CORNU, rapporteur	153	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 8			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CORNU, rapporteur	154	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 9 (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CORNU, rapporteur	155	Suppression de l'article	Adopté
M. FOUCHÉ	33	Délai de remise du rapport	Satisfait ou sans objet
M. FOUCHÉ	34	Amendement de précision	Satisfait ou sans objet
M. FOUCHÉ	35	Amendement de précision	Satisfait ou sans objet
M. FOUCHÉ	36	Amendement de précision	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	70	Amendement de précision	Satisfait ou sans objet
Article 10 (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CORNU, rapporteur	156	Suppression de l'article	Adopté

La réunion est close à 12 h 10.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 23 mai 2018****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 10 h 45.***Utilisation et ouverture des données et des algorithmes en matière fiscale -
Audition commune de MM. Antoine BOZIO, directeur de l'Institut des
politiques publiques, Yannick Girault, directeur du service « Cap numérique »
à la direction générale des finances publiques (DGFIP), Jean Lessi, secrétaire
général de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et
Henri Verdier, directeur interministériel du numérique et du système
d'information et de communication de l'État (DINSIC)**

M. Vincent Éblé, président. – Au cours de nos travaux législatifs ou de contrôle, nous sommes très souvent amenés à demander des données ou des simulations aux services ministériels, particulièrement en matière fiscale. Nous rencontrons parfois des difficultés pour les obtenir et il n'est pas toujours aisé de comprendre pourquoi tel ministère ne peut pas procéder à la simulation des effets d'un amendement ou d'une réforme proposée, ou pourquoi les données dont dispose l'administration fiscale ne permettent pas de répondre à nos questions.

C'est pourquoi, en lien avec le Rapporteur général, particulièrement concerné par ces problématiques fiscales, il m'a semblé utile d'aborder ce matin, sous la forme d'une table ronde, la question des données et algorithmes en matière fiscale. Il s'agit d'abord de comprendre comment travaille aujourd'hui le Gouvernement et les administrations placées sous son autorité : de quelles données ces administrations disposent, comment elles sont administrées, quels sont les traitements automatisés de données de masse qui ont déjà été mis en place.

Il ne s'agit pas seulement de faire un constat mais également d'envisager les modalités d'une éventuelle ouverture accrue de ces nouveaux outils numériques, comme y appellent de nombreux acteurs du débat public.

J'ai moi-même déposé plusieurs amendements à l'automne dernier pour que davantage de données fiscales soient publiées sur la plateforme d'*open data* par le Gouvernement et pour que le code source de tous les impôts soit mis à la disposition du public – dans la continuité des dispositions de la loi pour une République numérique. Nous souhaitons que ces informations nous soient fournies lors de la présentation du projet de loi de finances. L'ouverture du code source n'a pas prospéré, le Gouvernement s'y étant opposé à l'Assemblée nationale sans beaucoup d'explications.

Pourtant, l'ouverture des données et des algorithmes fiscaux permettrait de rénover l'expertise du Parlement sur l'impôt, de travailler de façon plus efficace et de légiférer en toute connaissance de cause. À l'heure où la réforme institutionnelle proposée par le Gouvernement met l'accent sur l'accélération du temps parlementaire sans répondre aux

difficultés que le Parlement rencontre pour exercer pleinement son rôle, cette inflexion serait de bon sens.

Le sujet appelle aussi une grande vigilance sur le respect du secret fiscal : les données fiscales sont des données sensibles, et la politique d'ouverture des données ne doit pas conduire à méconnaître le droit au respect de la vie privée.

Nous avons donc le plaisir de recevoir ce matin Henri Verdier, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication (Dinsic), Yannick Girault, directeur du service à compétence nationale « Cap numérique » qui pilote l'action de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) en matière numérique, Antoine Bozio, directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP) et enfin Jean Lessi, secrétaire général de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil).

Je vous rappelle que cette réunion est ouverte à la presse et retransmise sur le site internet du Sénat.

Pour garder un caractère interactif à nos échanges, je vais donner la parole à nos intervenants pour de brèves présentations afin de laisser ensuite le débat s'installer.

Pour commencer, je donne la parole à Henri Verdier pour un éclairage global sur la gestion des données de masse ainsi que des algorithmes par l'État et le simulateur socio-fiscal OpenFisca.

M. Henri Verdier, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État (Dinsic). – La Dinsic est un service du Premier ministre en charge de la transformation numérique de l'action publique. Nous sommes une petite structure de 140 personnes chargée à la fois de sécuriser le système d'information de l'État et de porter les transformations numériques en cours.

Plusieurs de nos missions ont trait à l'objet de cette table ronde : nous accompagnons par exemple l'administration fiscale concernant le prélèvement à la source.

Chaque ressource doit être facilement utilisée par toutes les administrations et ouverte le plus possible. L'utilisation des données par l'administration elle-même lui permet de s'améliorer. Tous ces sujets traitent, d'une façon ou d'une autre, des données fiscales, qui jouissent d'un statut très particulier puisque la déclaration des droits de l'homme et du citoyen y fait allusion.

Je rappelle en effet que l'article 14 prévoit : « Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

L'importance accordée à l'ouverture des données fiscales est assez ancienne : depuis la Révolution, chaque citoyen peut aller vérifier dans son centre des impôts la feuille d'impôt de ses voisins. Cette transparence n'est donc pas sans racines ni traditions.

Aujourd'hui, de nouvelles questions se posent. Nous avons le sentiment d'une complexification accrue du système fiscal qui comporte de plus en plus de clauses, d'exceptions, ce qui est très compliqué pour les systèmes d'information. Je ne sais combien de définitions différentes, et parfois concurrentes, existent de la notion de chiffre d'affaires

pour asseoir des dispositifs fiscaux. C'est pourquoi il est malaisé de factoriser les décisions. Ne faudrait-il pas un jour remettre à plat les descripteurs fondamentaux du système fiscal pour les modéliser et les utiliser facilement ? Nous constatons la difficulté d'anticiper les impacts d'une réforme fiscale. Difficile de dire, au moment où telle ou telle mesure est prise, combien de foyers seront affectés et encore moins quels en seront les impacts micro et macro-économiques.

M. Vincent Éblé, président. – Vous parlez du ruissellement ?

M. Henri Verdier. – Je ne suis pas certain que l'on soit capable de raisonner sur les effets systémiques profonds et diffusants en matière fiscale.

La somme des règles fiscales et sociales est transparente, mais pour comprendre les effets de bord des décisions prises, la description des caractéristiques des foyers est nécessaire. Il faut donc injecter des données personnelles dans le système pour mesurer les conséquences de toute modification de règles.

Un exemple parlant : OpenFisca. Il s'agit d'un logiciel libre qu'il est possible de télécharger et qui rassemble toutes les règles du droit fiscal et social. Les collectivités locales peuvent rejoindre cette plateforme : une quinzaine d'entre elles l'ont fait. OpenFisca a également permis de mettre en place le site *mes-aides.gouv.fr* sur lequel, chaque mois, 100 000 Français viennent calculer en moins de cinq minutes toutes les aides sociales auxquelles ils ont droit.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cela pourrait coûter cher !

M. Henri Verdier. – C'est possible : nous avons lancé ce projet justement pour lutter contre le non-recours. La moitié de nos concitoyens ne savent même pas qu'ils ont des droits en ce domaine. La CNAF utilise aussi ce logiciel.

Je suis frappé de constater que la plupart des mesures qui sont prises n'ont pas une grande profondeur de vision systémique. L'optimum d'une décision n'est pas recherché : je pense par exemple au travail du dimanche. Il n'est pas certain que les décisions soient prises en anticipant toutes les conséquences qui en découlent, alors qu'il existe des outils scientifiques qui permettraient de le faire. Le citoyen devrait pouvoir constater par lui-même la nécessité de la dépense publique afin qu'elle emporte son adhésion. Il ne s'agit pas seulement d'un débat entre experts : nos compatriotes doivent comprendre le sens des décisions et exprimer leur assentiment ou leur rejet en toute connaissance de cause. Il va falloir apprendre à présenter et documenter autrement ces débats.

Le 15 juin prochain, avec la DGFIP, l'Assemblée nationale et la direction du budget, nous allons faire un premier « hackathon » sur les données financières de l'État qui nous permettra de voir ce que peuvent apporter les données en question.

M. Yannick Girault, directeur du service « Cap numérique » à la direction générale des finances publiques (DGFIP). – Cette table ronde est au cœur de l'actualité : en témoignent l'évolution des textes et du cadre normatif, non seulement national mais aussi européen, dans lequel nos administrations évoluent, et les progrès des technologies.

Cap numérique est un service à compétence nationale au sein de l'organigramme de la DGFIP regroupant une grande partie de notre maîtrise d'ouvrage professionnel des applications des finances publiques, au-delà même de la sphère fiscale *stricto sensu*. Nous

sommes également en charge de l'innovation numérique : à ce titre, nous partageons avec la Dinsic un certain nombre de travaux.

Le projet le plus emblématique est celui du prélèvement à la source dont chacun pressent que sa dimension informatique est une aventure technologique formidable qui mobilise toutes les équipes.

Cap numérique n'est pas directement en charge du suivi des travaux parlementaires mais il suit la mise en œuvre des décisions du Parlement.

Avec la Dinsic, nous participons ainsi aux grands programmes numériques inscrits dans la loi, comme celui du « Dites-le nous une fois ». Nous participons aussi à FranceConnect, une identité numérique qui vaut pour les particuliers mais qui vaudra, demain, pour les entreprises et les agences publiques. Enfin, le site *impots.gouv.fr* est le navire amiral de l'offre des services numériques aux particuliers, aux entreprises et aux collectivités territoriales. Il s'agit du deuxième site Internet de l'État et sa fréquentation est considérable. Nous ne cessons d'enrichir ses offres de services et nous mettrons à disposition un nouvel espace destiné aux particuliers en février prochain qui sera ensuite étendu aux entreprises.

La DGFIP entend répondre au mieux à vos attentes tout en prenant en compte la prescription de secret fiscal. Sur le site *data.gouv.fr*, nous avons mis à disposition un nombre significatif de données. Les fichiers de recensement des éléments d'imposition de la fiscalité directe locale et du plan cadastral ont trouvé leur public.

Il ne suffit pas de partir d'un logiciel ou d'une application informatique pour arriver à la publication du code source. Un certain nombre d'étapes doivent être respectées pour transformer et rendre exploitables lesdites données. Nos logiciels font l'objet de travaux lourds et conséquents, d'où le fait que certains estiment que nous allons trop lentement.

Lorsque nous avons publié le code source de la calculette de l'impôt sur le revenu, nous avons commencé par les années les plus proches de nous. A l'expérience de ce premier travail, nous avons pu publier l'ensemble des codes source de nos calculettes depuis 2010.

Nous poursuivrons bien sûr ces publications, notamment les codes sources de la taxe d'habitation et de la taxe foncière. Comme le souhaite le législateur, nous publions des éléments sécurisés, exploitables et réutilisables. Ce travail doit être distingué de celui de la publication des algorithmes. Cette publication s'entourne de prescriptions techniques et doit être échelonnée.

En novembre dernier, lors d'un débat au Parlement sur l'évaluation des politiques publiques, la qualité de la documentation des textes fiscaux a été soulignée, notamment au niveau de l'imposition des personnes. Cette documentation à jour est un élément constituant de la publication ultérieure de l'algorithme lui-même. Nous poursuivons ces travaux. Les avis d'impôt devront mentionner l'accès à ces données.

Lorsque nous nous comparons à d'autres administrations françaises, mais aussi étrangères, nous constatons notre volontarisme et la satisfaction du public qui utilise nos publications.

M. Antoine Bozio, directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP). – L'IPP est issu d'un partenariat entre l'École d'économie de Paris et le Crest (*Center for research in economics and statistics*), deux centres universitaires qui sont dédiés à

l'évaluation des politiques publiques. L'objectif de l'IPP est de diffuser des techniques et des méthodes développées dans le monde universitaire pour éclairer l'évaluation des politiques publiques.

Dans le cas particulier des données du système socio-fiscal, nous privilégions la méthode de la micro-stimulation : il s'agit de confronter un simulateur, comme OpenFisca, à des données individuelles représentatives de l'ensemble de la population pour simuler les effets d'une modification du système socio-fiscal.

Il nous faut donc connaître les lois et règlements qui déterminent le système socio-fiscal mais aussi avoir accès aux données individuelles. Dans le monde universitaire, la plupart de ces modèles a fonctionné sur des données d'enquêtes, notamment celles de la statistique publique produite par l'Insee. Ainsi en était-il des enquêtes sur les revenus fiscaux et sociaux qui, à l'origine, permettaient de mesurer le chômage et auxquelles des données étaient ajoutées pour mener des simulations. Ces données d'enquêtes ne permettent cependant pas forcément d'évaluer de façon précise l'impact de mesures fiscales, car elles ne portent que sur un échantillon restreint de ménages.

Ces dernières années, les évolutions législatives ont permis l'ouverture de données individuelles de type administratif. Les données fiscales ont ainsi été disponibles, bien qu'elles demeurent protégées par le secret fiscal. La loi du 22 juillet 2013 sur l'enseignement supérieur et la recherche a permis aux chercheurs d'accéder à ces données dans un cadre extrêmement sécurisé. Ainsi faut-il adresser une demande auprès du Comité du secret statistique, détaillant l'objet de la recherche et les données demandées. Une fois l'autorisation accordée, par ce Comité puis par la DGFIP, les chercheurs peuvent accéder à ces données mais ces dernières ne sont pas nominatives et leur accès est sécurisé à distance : une carte à puce avec les empreintes digitales du chercheur est fournie pour ne disposer que des données demandées. Il est ainsi possible d'effectuer un travail précis sans pour autant disposer de données nominatives.

La loi du 22 juillet 2013 puis le décret d'août 2014, qui ont modifié l'article L. 135-B du livre des procédures fiscales, ont donc permis de documenter les données fiscales pour une exploitation à des fins de recherche.

Nous constituons un très large échantillon de données individuelles issues des déclarations de l'impôt sur le revenu ou d'autres bases de données afin d'élaborer un site de données qui devrait permettre, à terme, de mesurer l'impact de toute modification du système fiscal. La variation des cotisations sociales a ainsi un impact sur le revenu imposable et donc sur l'impôt sur le revenu. Les incitations de retour à l'emploi doivent prendre en compte à la fois les prestations sociales et la fiscalité. Nous faisons tourner l'algorithme à partir de ces bases de données individuelles. Nous pouvons alors chiffrer les effets d'une variation de l'impôt ou d'une prestation sociale : nous savons qui est touché et quelles sont les réponses comportementales des populations concernées ; nous pouvons évaluer l'optimisation fiscale, le retour sur le marché de l'emploi ou, au contraire, la réduction de la participation au travail.

De très grands progrès ont été réalisés ces dernières années. Certains pays étaient très en avance sur nous et ils utilisaient leurs données administratives à des fins de recherche, tandis que d'autres pays étaient très en retard. La France disposant de données administratives de grande qualité, ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays, l'ouverture y a été très rentable car elle a permis d'exploiter des données précises.

Nous avons accès aujourd'hui aux déclarations d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés. Il nous manque des informations sur les taxes locales, les impôts sur le patrimoine et toutes les données sur les impôts hors impôts sur les sociétés et sur le revenu.

L'accès à ces données nous permet d'être très précis sur les impacts d'une modification de l'impôt sur le revenu. Par construction, nous disposons d'informations vieilles de un à deux ans. Il faudrait faire en sorte que ces délais soient les plus courts possibles afin d'éclairer quasiment en temps réel les débats publics.

M. Vincent Éblé, président. – Merci pour cette présentation tout à fait intéressante.

M. Jean Lessi, secrétaire général de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil). – La Cnil est le régulateur de la protection des données à caractère personnel et elle repose sur deux piliers : elle est un gendarme qui reçoit des plaintes, qui procède à des contrôles et qui éventuellement prononce des sanctions. Mais elle a aussi pour mission d'accompagner en amont les responsables de traitements de données pour que les dossiers qu'ils déposent prennent en compte celles à caractère personnel.

En matière de régulation, la Cnil dispose de deux types de compétences : juridique et technologique. La Cnil dispose de juristes spécialisés dans les politiques publiques et dans les secteurs industriels et commerciaux. Elle emploie aussi des ingénieurs experts et des auditeurs de systèmes d'information. Cette compétence technologique permet de comprendre les projets et d'avoir un dialogue éclairé avec les responsables de traitement, qu'il s'agisse des administrations ou des entreprises numériques.

Pour la fiscalité, nous accompagnons les administrations de trois façons. Tout d'abord, nous formulons des avis sur les projets de lois et de décrets. Nous gérons également les formalités préalables même si elles devraient disparaître dans deux jours avec la mise en place du Règlement général sur la protection des données (RGPD). Enfin, nous nouons des dialogues informels très en amont avec les porteurs de projets publiés : nous leur demandons de venir nous voir très tôt afin que, dès le départ, la protection des données personnelles soit prise en compte.

Cet accompagnement ne se résume pas à un affrontement stérile entre objectif de politique publique *versus* protection des données à caractère personnel, mais sur un triptyque : objectif de politique publique, enjeu de protection des données mais aussi garanties à mettre en place. L'essentiel est de bien moduler les garanties pour parvenir à l'objectif poursuivi.

Nous nous sommes ainsi très tôt penchés sur le prélèvement à la source et nous avons traité la question fondamentale de la transmission du taux des salariés aux employeurs. Nous avons beaucoup travaillé avec l'administration et le Parlement pour cadrer les conditions d'accès par l'employeur à ce taux et pour instaurer un taux neutre.

Autre exemple : l'offre de paiement en ligne PayFiP qui a donné lieu à un arrêté publié le 19 avril 2018. La Cnil a été vigilante sur les durées de conservation des données bancaires. Elle a notamment insisté sur le nécessaire consentement des utilisateurs.

J'en viens à l'ouverture des données de l'administration fiscale. Il faut distinguer deux types d'ouverture dont les enjeux sont différents pour la protection de la vie privée. L'ouverture à des fins de recherche n'est pas en *open data* : il s'agit de la mise à disposition

par l'administration fiscale de ses données, qui sont en effet d'une richesse considérable, à un nombre restreint de chercheurs dans un cadre très précis. Ce sont des données à caractère personnel qui doivent être protégées, d'où la création de bulles de sécurité qui permettent de manier les données tout en interdisant leur extraction et leur fuite à l'extérieur. Ensuite, il y a l'*open data*, c'est-à-dire la mise à disposition au grand public de données qui doivent être anonymisées, afin qu'il soit impossible de remonter à une personne physique identifiée. Pour protéger la vie privée, la Cnil développe des outils d'accompagnement pour sécuriser les données. Elle travaille avec la Cada et la Dinsic à un « pack » *open data* : il s'agit d'outils techniques qui accompagnent l'ouverture des données. Ainsi en est-il de l'anonymisation des jeux de données, travail mené par le G29, c'est-à-dire le groupe des « Cnil » européennes. Nous rédigeons aussi des fiches pratiques pour l'ouverture des données en matière d'urbanisme, ou de fiscalité.

M. Vincent Éblé, président. – Avant de passer la parole à mes collègues, je voudrais vous poser quelques questions.

S'agissant des données fiscales, comment s'organise leur production ? Quels sont les différents services impliqués et comment se coordonnent-ils entre eux ? J'aimerais demander à M. Yannick Girault comment son service se coordonne avec la direction de la législation fiscale, qui est notre interlocuteur privilégié pour obtenir des simulations, mais qui n'est pas producteur des données fiscales.

Concernant les algorithmes fiscaux, l'article 2 de la loi pour une république numérique a ajouté les codes sources à la liste des documents administratifs dont la liberté d'accès est garantie par les articles L. 300-1 et L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration. J'entends bien M. Girault nous dire qu'il faut un certain délai pour y parvenir mais la loi s'impose à l'administration. L'article 4 a créé un principe de communication des algorithmes lorsque ceux-ci ont participé au fondement d'une décision individuelle, ce qui s'applique naturellement aux impôts.

La mise en œuvre de ces dispositions a fait l'objet de nombreuses critiques : publication du code d'Admission Post-Bac (APB) sous format PDF, ce qui est juste hallucinant. De mêmes avons-nous enregistré des réticences à publier l'algorithme de Parcours Sup.

Comment la mise en œuvre de ces articles est-elle assurée ? Votre direction, M. Verdier, centralise-t-elle toutes les demandes en la matière ? Un suivi du nombre de demandes et du délai de réponse est-il organisé ?

La publication du code source des impôts s'inscrit dans la continuité de la loi pour une république numérique. Dans la mesure où il est communicable aux citoyens ordinaires, je ne vois pas pourquoi il serait refusé aux législateurs que nous sommes.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le portail « impots.gouv.fr » est complet et on y trouve nombre de renseignements. Ce service conduit-il à la disparition de tout service de renseignement par téléphone ? J'ai tenté de joindre par téléphone le service des impôts : impossible, alors que le numéro est surtaxé, ce qui est d'ailleurs scandaleux. Un disque disait qu'aucun agent n'était disponible. Ce service est-il toujours opérationnel ou bien l'administration fiscale a-t-elle choisi de supprimer tout accueil autre que par voie électronique ? On ne peut se contenter du portail des impôts qui ne répond pas à toutes les questions, et je ne parle même pas des bugs informatiques.

Par ailleurs, existe-t-il un recensement exhaustif des données dont l'administration dispose ? Si tel est le cas, il faudrait qu'il soit rendu public. Si non, est-il en cours d'élaboration ?

En effet, lorsque nous examinons le projet de loi de finances et que nous proposons des amendements, nos interlocuteurs nous répondent souvent qu'ils ne peuvent évaluer leurs impacts car ils ne disposent pas des données. La direction de la législation fiscale nous dit souvent qu'elle n'a pas les moyens d'évaluer les conséquences des modifications que nous proposons. L'indépendance du Parlement en souffre car avant de changer les paramètres d'un dispositif fiscal, il faut pouvoir en évaluer les conséquences.

Nous examinerons le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude prochainement et nous entendons parler de l'outil de « ciblage de la fraude et valorisation des requêtes » (CFVR) : quel sera l'apport de cette analyse de données de masse par un algorithme ? Cet outil sera-t-il directement opérationnel et posera-t-il des difficultés en termes de libertés publiques ?

M. Yannick Girault. – Le média téléphonique reste extrêmement important dans notre relation aux usagers. Nous sommes une administration qui demeure à visage humain car nous avons encore des centres de finances publiques ouverts qui accueillent en grand nombre des usagers. La voie téléphonique est également un mode d'échange et de renseignement utile. La direction impôts service existe toujours : elle réunit 150 agents et sa compétence est nationale. Eu égard aux 35 millions de foyers fiscaux, l'accessibilité de ce service est un souci constant, plus particulièrement en période de campagne d'impôt sur le revenu.

Depuis 2014, nous avons créé au sein de la DGFIP des centres de contact qui sont à la fois des centres de renseignement téléphoniques pour les cas généraux mais qui peuvent aussi accéder en ligne aux dossiers des personnes physiques pour surmonter des difficultés simples. Ces centres sont en cours de déploiement : ils sont au nombre d'une dizaine et ils couvrent la moitié des foyers fiscaux. Ils sont appelés à se déployer dans tout le pays.

Dans le même temps, nous continuons à enrichir nos services en ligne aussi bien pour les particuliers que pour les entreprises et les collectivités territoriales. Cette année, dans la partie déclarative qui suit les éléments afférents aux taux, nous avons placé des outils qui permettent à nos usagers de pouvoir contacter nos conseillers. Il s'agit donc d'outils complémentaires au service des contribuables. Comme il peut arriver que ces services ne soient pas accessibles, nous proposons des serveurs vocaux interactifs qui fournissent des renseignements pour les cas les plus simples : un cas sur trois trouve sa résolution grâce à ces serveurs.

Nous sommes organisés de façon assez traditionnelle – entre une maîtrise d'ouvrage que je représente pour l'essentiel – mais pas exclusivement, une maîtrise d'œuvre conduite par le service des systèmes d'information et les bureaux métiers. Nous travaillons bien sûr avec la direction de la législation fiscale et avec le service de la gestion fiscale qui dispose d'un département en charge du chiffrage des mesures fiscales, des simulations et de leur exploitation.

Dans cette construction de nos systèmes d'information, nous essayons de prendre des initiatives nous permettant de faire preuve de davantage d'agilité afin de monter des programmes bien plus rapidement. C'est à l'occasion de la refonte complète du portail *impots.gouv.fr* que nous avons adopté une organisation en mode agile, avec sur un même

plateau de travail l'expression des métiers, mais aussi la connaissance de la maîtrise d'ouvrage pour accélérer le calendrier de production et de mise en ligne des différents outils.

Ces travaux sont extrêmement denses, d'autant que la législation fiscale évolue. Les modifications auxquelles il faut procéder nous conduisent à œuvrer dans un temps très contraint. Dès le 15 janvier, nous mettons en ligne le simulateur de l'impôt sur le revenu, opérationnel pour un très grand nombre de cas. Effectivement, nous n'avons pas la possibilité, en « presse-bouton », de répondre aux sollicitations qui nous sont adressées : encore faut-il que nous ayons les données, qu'elles soient organisées et que nous puissions les traiter.

Avons-nous connaissance de nos données et comment sont-elles organisées ? Dès septembre 2016, nous avons souhaité la nomination d'un administrateur des données. Il a demandé que des études soient conduites visant à cartographier nos données, qu'elles soient documentées et que nous disposions d'un dictionnaire des données. En premier lieu, cela nous permettra peut-être d'y voir plus clair, car il peut y avoir des redondances et nous pouvons avoir de fausses certitudes, ou alors des données acquises à une période antérieure peuvent ne plus correspondre à ce dont nous avons besoin. Un inventaire de la cartographie des données nous sera particulièrement utile. Car, en second lieu, si nous voulons être plus agiles dans la conduite de nos travaux, dans l'élaboration des outils, dans l'accompagnement des simulations, ces données ne doivent plus être « silotées » dans les applications métier. Elles doivent être organisées pour être plus directement exploitables qu'elles ne le sont quand elles sont gérées de manière informelle dans des silos de données relatifs à telle ou telle imposition.

Pour ce travail considérable, la DGFIP est bien placée puisque c'est l'ancien programme Copernic qui nous avait conduits, il y a une quinzaine d'années, à créer des référentiels. Nous avons déjà une structure de données en amont : référentiel des personnes physiques, référentiel des locaux, référentiel des entreprises, demain référentiel des éléments afférents au prélèvement à la source, référentiel d'un certain nombre d'éléments relatifs aux impositions et aux comptes bancaires. Ces référentiels d'amont nous permettront de prendre ces données aujourd'hui « silotées » dans les applications pour les rendre davantage exploitables, de manière à nous permettre de nous inscrire dans une évolution fondamentale de la société numérique : une construction d'exposition de ces données par une interface de programmation d'application (API). Autrement dit : être capable d'exploiter une donnée « silotée » à la demande de telle ou telle administration, dans un cadre juridique précisément défini.

C'est en cours, je peux comprendre votre impatience, mais cette cartographie, compte tenu de l'immensité des données acquises sur les finances publiques, nécessite un travail progressif de documentation et l'élaboration minutieuse d'un dictionnaire des données.

Mon service a pour partie la responsabilité de conduire ces travaux, sous l'impulsion de notre administrateur des données. Dès le mois de septembre au sein de Cap Numérique, une petite équipe sera chargée notamment de l'exploitation des données et de leur valorisation.

M. Henri Verdier. – Nous devons mesurer l'ampleur de la mutation que nous vivons. Antoine Bozio a rappelé tout à l'heure l'importance de la statistique publique pour connaître le réel et l'action publique. Étymologiquement, la statistique, c'est la science de l'homme de l'État. Aujourd'hui, parce que tout se numérise et parce tout s'exécute par l'informatique, chacun peut travailler directement sur les modèles et sur les outils autrefois réservés à une poignée de techniciens. C'est une révolution fondamentale.

Par ailleurs, vous nous avez demandé si l'on savait cartographier de manière exhaustive l'ensemble des données. Nous sommes en train de faire une copie digitale du monde, tout est mis en données, et probablement la production de données va plus vite que leur cartographie. L'action publique devra par conséquent être reconsidérée. Tout à l'heure, je parlais d'« État plateforme » : nous essayons de définir progressivement une politique cohérente de la donnée qui tienne compte de la protection des secrets légaux – pas seulement de la vie privée – de la nécessité d'ouverture, d'efficacité de l'État, de soutenabilité budgétaire, etc.

S'agissant des demandes d'ouverture des codes sources et des algorithmes, vous demandiez si quelqu'un en avait une vision centrale. Aujourd'hui, c'est le régime général de la loi Cada qui s'applique. Les requérants s'adressent d'abord aux administrations concernées et quand ils n'ont pas de réponse satisfaisante, ils se retournent vers la Cada. Celle-ci a donc une vision de ceux qui sont prêts à aller au contentieux, et non pas une vision exhaustive de l'ensemble des demandes d'ouverture.

En tant qu'administrateur général des données, animateur du réseau des administrateurs ministériels de données, nous nous employons à aider les administrations à ouvrir leurs codes quand elles nous le demandent, par exemple sur la taxe d'habitation et la taxe foncière. Or il n'est pas forcément facile d'ouvrir un algorithme et un code source. Vous pouvez consulter le blog de la mission Etalab, sur lequel nous avons documenté notre travail d'accompagnement à l'ouverture de l'ancien algorithme d'admission post-bac. Le système d'admission post-bac commence avec de grandes bases de données de type Oracle et se termine par des *front office* pour postuler dans telle ou telle université : il a fallu faire un patient travail de détournement pour dessiner le cœur qu'il fallait ouvrir, vérifier les secrets industriels éventuels.

Il faut aussi accompagner l'administration dans une culture de publication du code. Les gens du logiciel libre savent faire, ils connaissent les outils, ils savent documenter leurs codes. Ceux qui n'ont jamais travaillé ainsi, eux, sont un peu dépourvus. Ce travail d'éducation et d'accompagnement prendra quelques années.

S'agissant de la cartographie des données, une cartographie exhaustive serait une tâche sans fin puisqu'on génère des données dès qu'on ouvre un tableur Excel sur son poste de travail. Heureusement, il y a quand même un certain nombre de piliers. D'abord, la loi Cada oblige à la tenue d'un répertoire des informations publiques, nécessité rappelée par la loi pour une République numérique, qui fait obligation de les publier. Cette loi fait également obligation de publier par défaut, à partir d'octobre prochain, toutes les bases de données, présentant un intérêt social, environnemental, économique ou sanitaire.

M. Vincent Éblé, président. – Autrement dit : toutes !

M. Henri Verdier. – D'un autre côté, grâce au RGPD, la connaissance exhaustive de toutes les données à caractère personnel détenues par une administration est en train d'être centralisée auprès des délégués à la protection des données. La Cnil centralisait les déclarations préalables, dont le registre est d'ailleurs disponible en *open data*. Mais là, un haut fonctionnaire dans chaque administration centralise la connaissance de la totalité des données personnelles manipulées par elle. Il semble naturel qu'en octobre prochain les registres de données personnelles détenues par les délégués à la protection des données soient publiés.

La Dinsic a entrepris une tâche de très longue haleine. D'abord, elle fait l'inventaire des applications informatiques que détient l'État. Nous avons d'abord passé deux ans pour cartographier les 700 applications de gestion par métier des ressources humaines utilisées par l'État, ce qui nous a permis de trouver des redondances.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Y compris Louvois ?

M. Henri Verdier. – Heureusement, il n'y a pas 700 Louvois !

Nous profitons de ce projet Philae pour cartographier aussi les données que manipulent les applications que nous cartographions.

M. Jean Lessi. – Pour qu'il y ait une cartographie, il faut qu'il y ait un cartographe. À cet égard, le RGPD crée deux outils très précieux qui sont parfois vécus comme des contraintes, mais qui sont en réalité des opportunités formidables. D'abord, le délégué à la protection des données : le RGPD impose aux organismes publics et à certains organismes privés de structurer leur gouvernance en matière de données à caractère personnel, ce qui est un progrès considérable. Ensuite, le RGPD oblige à tenir un registre de traitement des données à caractère personnel. Et pour tenir ce registre, il faut savoir ce qu'on traite. La Cnil accompagnant de nombreux responsables de traitement dans cette démarche, je puis vous dire qu'il y a bien des surprises et des découvertes quand on recense tous les traitements de données : c'est l'occasion de se poser de très bonnes questions et de faire le tri.

Une autre question portait sur le traitement « Ciblage de la fraude et valorisation des requêtes » (CFVR). Il est très intéressant à deux titres : d'abord, parce qu'il est révélateur de ces nouveaux outils qu'on appelle aussi le *data mining*, ou fouille de données. À partir d'un entrepôt de données à caractère personnel, vous essayez de chercher de manière intelligente, en apprenant de vos recherches. Au passage, cela permet de faire de la lutte contre la fraude ou le non-recours.

Cet outil CFVR est également intéressant en termes de construction, progressive, avec des paliers d'expérimentation. D'abord, il ne concernait que les professionnels à titre expérimental et maintenant, il porte sur les professionnels et a atteint, sur ce champ, son « régime de croisière ». En ce moment, il est expérimenté pour les données des particuliers. Quand on dispose d'un outil nouveau, il faut voir comment il fonctionne sur un petit périmètre avant d'aller plus loin.

Après, le principal point de vigilance de la Cnil, lorsqu'elle a été saisie des arrêtés successifs élargissant le périmètre du CFVR, c'est la place de l'humain. La Cnil a insisté pour que le CFVR soit un outil d'aide à la décision et non pas un outil de décision, pour aider à mieux cibler les contrôles, à détecter des dossiers suspects ; il ne doit pas se substituer à la décision de lancer ou non un contrôle et encore moins aux résultats du contrôle. Telles sont les conséquences que la Cnil avait tirées de l'article 10 de la loi de 1978 sur l'enjeu des traitements intégralement automatisés, qui sont en principe interdits, sauf exception, le nouveau projet de loi élargissant les exceptions pour l'avenir.

M. Marc Laménie. – Merci à nos interlocuteurs. Je suis heureux que cette rencontre ait été organisée. Je veux vous parler d'une expérience personnelle, celle de ma déclaration d'impôt sur le revenu. Je reste attaché au papier, tout en ayant beaucoup d'admiration pour ce que vous faites.

Je suis élu du modeste département des Ardennes. N'ayant pas reçu ma déclaration d'impôt par voie postale, comme les autres années, je me suis rendu à la direction des finances publiques, où l'on m'a dit que, en tant que parlementaire, mon dossier était inaccessible, contrairement à l'année précédente. Aussi, j'ai dû me rendre à la direction départementale des finances publiques, où il était accessible. Et l'on m'a dit que je pouvais encore remplir une déclaration papier.

Le tout-numérique entraîne à coup sûr de la perte en ligne. Les moyens humains sont réduits, ce qui est tout de même inquiétant. Le tout-virtuel et le tout-numérique permettent-ils vraiment de réaliser des économies ?

Mme Christine Lavarde. – Actuellement, je travaille sur une proposition de loi et nous avons demandé à la direction de la législation fiscale le chiffrage d'un certain nombre de mesures. Sur les 11 chiffrages demandés, 9 ne sont pas réalisables par absence de données. Une réflexion est-elle menée sur les données qui ne sont aujourd'hui pas disponibles, mais qui pourraient l'être, par exemple grâce à une meilleure exploitation des déclarations des contribuables ?

Cette question fait écho à un rapport qu'avait commandé la commission des finances du Sénat à la Cour des comptes visant notamment à évaluer les dépenses fiscales en faveur du développement durable. Il avait été mis en avant qu'un certain nombre de dépenses fiscales étant marquées « NC » – c'est-à-dire dont le coût est « non connu » – ou epsilon dans l'annexe « Voies et moyens » seraient en fait chiffrables de manière très fine, chaque déclarant donnant les indications afférentes. La difficulté réside dans l'absence d'agrégation au niveau national de l'ensemble des déclarations, qui restent gérées au niveau départemental. Existe-t-il des marges d'évolution, notamment par l'accélération de la numérisation ?

M. Philippe Dallier. – Ce débat nous ramène une dizaine d'années en arrière, quand Jean Arthuis présidait la commission des finances. Nous avons eu l'idée saugrenue de nous demander si notre commission pouvait se doter de moyens informatiques afin de disposer de ses propres simulations. Cela concernait à l'époque notamment les collectivités territoriales. Nous avons rencontré à la fois les services de Bercy et de l'Intérieur. L'idée que le Sénat se dote de ses propres outils de simulation n'avait pas suscité un grand enthousiasme. Face à la complexité des choses, nous avons renoncé.

Dix ans plus tard, le débat est finalement toujours le même : peut-on espérer, et dans quel délai, que le Parlement se dote de ses propres outils ? Cela nécessiterait de récupérer les données dont nous aurions besoin auprès des différents ministères. Ou bien est-ce utopique ? Auquel cas, que pouvons-nous envisager pour nous doter de nos propres outils de simulation ? L'idéal, ce serait que chaque amendement déposé impactant telle ou telle formule de calcul des dotations aux collectivités territoriales puisse faire l'objet d'une simulation. Est-ce que le Parlement peut imaginer se doter de ses propres outils ou serons-nous toujours dans les mains de l'administration ?

Une question un peu technique : j'ai quitté voilà quinze ans le monde de l'informatique, les choses vont vite, mais lorsque vous dites vos difficultés à fournir les algorithmes, j'ai un peu de mal à comprendre. Que voulez-vous dire ? Certes, il faut encore que le grand public sache utiliser les informations qu'on va lui transmettre.

Même question pour le dictionnaire des données : qu'il n'existe pas un dictionnaire unique qui répertorie toutes les données de l'administration française dont on

pourrait avoir besoin, je peux le comprendre, mais que les informations ne soient pas disponibles silo par silo, comment est-ce possible ? Dans ce cas, comment fait-on pour maintenir toutes ces applications ?

M. Thierry Carcenac. – Pour ma part, je veux évoquer l'ouvrage *Pour une révolution fiscale*, publié en 2011 par Thomas Piketty, dans lequel il indique qu'on pouvait simuler sa propre réforme fiscale en connaissant son impact sur le déficit budgétaire et sur les inégalités. Alors que l'on vient d'entendre que l'on n'est pas capable de nous fournir des données, comment peut-on, dans des délais rapides, nous fournir des simulations, sachant que M. Verdier dispose à peu près 140 agents et, je suppose, M. Girault d'un millier ?

Concernant la protection des données à caractère personnel, tout est très encadré. Mais quand je vois ce qui s'est passé avec Mark Zuckerberg, ce qui se passe dans le secteur bancaire, et quand je vois que dans un pays comme le Portugal, il n'existe qu'un seul numéro d'identifiant par citoyen, qu'une seule carte de données sociales, fiscales et informatiques, comment peut-on protéger les données tout en essayant de simplifier ? Chaque secteur essaie de nous protéger au mieux, mais je ne suis pas sûr qu'on y arrive parfaitement compte tenu de la mutation de notre société, où tout le monde sait ce que je fais avec mon portable.

M. Michel Canevet. – Ce débat est intéressant dans l'objectif du déploiement des services numériques et du recours accru au numérique à l'avenir. Je lis dans le rapport de l'administrateur général des données au Gouvernement qu'il prône la construction d'une infrastructure de la donnée. Où en est-on ?

Puisque l'on parle d'ouverture des données, les conditions de leur sécurisation sont-elles effectivement réunies ? De quels effectifs dispose-t-il pour assurer ses missions ?

Sur l'aspect fiscal, je voudrais savoir si les données dont M. Bozio dispose lui semblent satisfaisantes ou s'il existe des marges de progrès. Dans ce cas, quelles sont les lignes à suivre ?

Monsieur Girault, j'ai l'impression, à vous entendre, que Bercy fonctionne en silos. Environ 6 300 personnes, en son sein, travaillent sur l'informatique, mais j'ai le sentiment que Bercy n'a pas fait sa révolution numérique, qu'on en est toujours au temps où les centres des impôts et les trésoreries étaient séparés. Les exemples et les témoignages que l'on vient d'entendre montrent qu'il est difficile aujourd'hui d'accéder à l'information. Or c'est absolument nécessaire si l'on veut prendre des décisions de qualité. Nous parlementaires sommes demandeurs d'informations parce que nous ne pouvons prendre les bonnes décisions que si nous disposons des études d'impact et des mesures d'évaluation. Il y a sans doute un effort à faire dans ce domaine.

Enfin, pour la réalisation de vos programmes, tout est fait en interne ou bien avez-vous recours à de la sous-traitance, et si oui dans quelle proportion ?

M. Antoine Bozio. – Les marges de manœuvre possibles pour l'accès aux données, c'est de pouvoir accéder aux autres sources de données disponibles et d'être en capacité d'apparier les différentes bases de données entre elles : au sein de l'administration fiscale, au sein des administrations de la sécurité sociale, dont les données nous sont nécessaires pour nos chiffrages portant sur l'ensemble des modifications possibles dans un projet de loi de finances ou un projet de loi de financement de la sécurité sociale.

La loi pour une République numérique a levé l'ensemble des obstacles juridiques ; reste à convaincre les administrations de faire cet effort supplémentaire pour mettre à disposition ces données.

Autre point, soulevé par Mme Lavarde : la question des chiffrages. Certains pays ont organisé la production de données administratives autour d'un identifiant unique pour l'ensemble des dispositifs ; tel n'est pas le cas en France. L'organisation par silos fait que l'on ne dispose pas d'informations conjointes provenant de sources différentes. La loi pour une République numérique a permis de faciliter ce type d'appariement, mais cela reste très compliqué. Or on pourrait répondre à de nombreuses questions simplement en appariant des données issues de sources différentes au sein de l'administration.

Pour rebondir sur la question de M. Carcenac, aujourd'hui, l'Institut des politiques publiques, avec son modèle de micro-simulation, peut mener des simulations de modification du système socio fiscal, avec un degré de précision relativement fin. Cela ne veut pas dire qu'il peut répondre à toutes les questions. De nombreuses informations n'existent pas, y compris au sein des administrations. Si, par exemple, vous envisagez de modifier le régime des plus-values selon la durée de détention et que vous ne disposez pas de la répartition des cessions de titres selon leur durée de détention, on ne pourra pas mesurer l'impact de la réforme envisagée. Pour toute législation qui n'a pas de précédent, en général les données sont inexistantes, ce qui est une contrainte forte, même si elle n'est pas dirimante, sachant qu'énormément d'autres informations peuvent être mobilisées.

Pour répondre à M. Dallier, je suis convaincu que le Parlement peut se doter d'outils lui permettant de mener des évaluations rigoureuses et scientifiques des mesures socio fiscales et d'éclairer ses choix.

À l'IPP, nous sommes capables de faire des choses avec très peu de moyens et une très petite équipe ; aussi, le Parlement français peut le faire.

M. Philippe Dallier. – Chiche !

M. Henri Verdier. – Est-ce que le tout-numérique génère vraiment des économies ? Oui ! Souvent, il ne suffit pas de numériser ; le plus important, c'est de repenser aussi une relation de service, une relation de guichet. Je pense à un très beau projet, la « bonne boîte », que nous avons monté avec Pôle emploi, et qui a coûté 300 000 euros, qui a pour objet de prévoir quelles entreprises vont recruter, afin de susciter des candidatures spontanées. Les trois quarts des agents de Pôle emploi s'en servent au moins une fois par semaine, et le taux de retour à l'emploi s'améliore de 20 % à six mois quand on conjugue cet outil numérique, cette relation guichet et cette démarche de recherche personnelle.

L'optimum de la dématérialisation, ce n'est peut-être pas de fermer des guichets. Le Gouvernement est également très attentif à l'inclusion numérique et la meilleure dématérialisation, c'est celle qui garde toujours un canal d'accès humain : on peut ne pas toujours comprendre le jargon administratif, par exemple. Quand le Président de la République promet de dématérialiser d'ici à la fin du quinquennat l'ensemble des démarches administratives, cela ne signifie pas que l'ensemble des guichets va fermer ; cela signifie qu'il y aura toujours un accès par la voie numérique.

Pour prendre l'exemple de l'échange automatique de données, on économise une photocopie, une enveloppe, l'opération d'ouverture de cette enveloppe et de nouvelle saisie de

ces données. Chaque échange automatique d'une information permet de gagner quelques heures de travail d'un agent public. Il y a donc des économies considérables à faire.

Sur la question de l'infrastructure de données, nous avons poussé ce concept dans le rapport de l'administrateur général des données. On a un peu trop pensé la donnée jusqu'à présent à partir de l'*open data*, quelque chose qu'il fallait ouvrir et quelque chose de « gazeux ». Aujourd'hui, cela devient un socle essentiel de la puissance et de la souveraineté d'un pays. Sur quel système d'information asseoir la décision et le fonctionnement du pays ? À ce jour, 90 % des start-up françaises fournissent des services nécessitant une permission de *Google Maps* ou de *PayPal*, qui sera agréablement remplacé par *PayFiP* un de ces jours. Cette domination est majeure. Or les interfaces de programmation d'application (API) de *Google Maps* vont subir une très violente augmentation tarifaire le 11 juin prochain et coûteront 1 000 fois plus cher. Ceux qui ont assis leur *business model* sur ces données gratuites vont se faire rattraper.

La donnée nécessite une infrastructure aussi critique que les routes, les ponts en matière d'aménagement du territoire. Nous travaillons beaucoup sur cette vision de l'infrastructure, avec trois entrées principales.

Premièrement, le service public de la donnée, créé par la loi pour une République numérique. Ce sont les données dites « de référence », celles auxquelles tout le monde se réfère tout le temps : le cadastre, la base Siren, etc. L'État n'en garantit pas seulement l'accessibilité, il en garantit également la qualité. La Dinsic, *via* la mission Etalab, est chargée de garantir cette qualité d'accès à la donnée.

Deuxièmement, cette stratégie technologique que nous qualifions parfois d'« État plateforme » repose sur l'idée que nous créons des systèmes d'échange automatique de données entre administrations, des interfaces de programmation d'application (API). Cela oblige à repenser assez radicalement le système d'information de l'État, non plus comme des silos, mais comme des interfaces d'échange de données. Cela commence à produire ses fruits : l'API Entreprise permet ainsi de dématérialiser chaque mois 2 millions de pièces.

Troisièmement, un très gros travail est fait sur l'identité et l'authentification pour sécuriser les échanges automatiques de données. Il faut s'assurer qu'elles vont à la bonne personne, que le consentement est recueilli si cela est nécessaire, que celui qui demande la donnée est bien celui qu'il prétend être. FranceConnect permet ainsi l'authentification de l'utilisateur d'un service public et connaîtra bientôt une déclinaison FranceConnect Agent, qui sera assortie des droits professionnels de l'agent public et de la certitude qu'il est habilité à connaître tel ou tel secret et donc à accéder à telle ou telle donnée.

Concernant nos effectifs, la Dinsic a trois grandes missions et emploie 140 personnes. Quarante d'entre elles gèrent le réseau d'échange de données de l'État entre 14 000 bâtiments. Nous prétendons être plus résilients qu'internet lui-même ; j'espère néanmoins qu'internet ne connaîtra jamais un collapsus total vous le prouvant !

Une quarantaine de vos agents gère les trajectoires budgétaires, les cadres technologiques, vérifie les grands projets informatiques avec une implication à la marge sur l'achat public.

Un même nombre d'agents, dont ceux de la mission Etalab, s'occupe davantage de transformation numérique, notamment de développer les méthodes agiles, la *data*, l'usage

de la donnée, etc. Une réflexion est en cours sur une réorganisation globale de la fonction numérique dans l'État qui aboutirait à densifier la Dinsic. Il ne s'agit pas de faire à la place des ministères, qui doivent conserver leurs compétences. Mais vous avez noté que le rapport du député Cédric Villani suggère la création d'un laboratoire d'intelligence artificielle (IA) au service de la puissance publique, avec une trentaine de personnes.

Enfin, vous nous avez tous demandé pourquoi il était si compliqué et si long de documenter les algorithmes. On ne trouve pas toujours des systèmes très propres avec un algorithme bien logé dans une partie du code source. La lecture de notre rapport sur l'APB vous renseignera sur ce système, lancé il y a huit ans pour gérer les inscriptions au concours des écoles polytechniques, et qui s'est ensuite enrichi de règles de décision, pour finir par gérer l'ensemble des demandes d'entrée à l'université.

M. Philippe Dallier. – Ce n'était pas documenté ? Les bras m'en tombent !

M. Henri Verdier. – Il l'était quand même un peu. Ce n'est pas le pire projet dans l'histoire informatique de l'État. Réalisé pour un coût peu élevé par quatre ou cinq personnes, il s'est montré efficace. Ils avaient conscience aussi que certaines décisions appartenaient au législateur, mais qu'il fallait bien que quelqu'un les prenne. C'est pour cette raison qu'ils ont bien pris soin de mentionner que, faute d'instruction, ils prévoyaient un tirage au sort.

J'ai rejoint les services de l'État il y a cinq ans, après avoir créé des start-up et travaillé dans un grand groupe du CAC 40. Cette conversion numérique, c'est aussi une conversion culturelle profonde et difficile. L'État est confronté à des difficultés, qui ne sont pas forcément pires que celle que rencontrent les grandes entreprises du CAC 40. Nos gouvernances, nos régulations n'étaient pas conçues dans cette optique. Avec l'informatique de l'État, jusqu'en 1986, chacun faisait ce qu'il voulait. En 1986, sous le gouvernement d'Édouard Balladur, chaque ministre était responsable du système d'information de son ministère. Ce n'est qu'en 2011 qu'on a envisagé une fonction centrale et ce n'est qu'en 2014 qu'est apparue la notion d'un système d'information de l'État. Aujourd'hui, par exemple, on a un mal fou à construire la carrière d'un grand chef de projet informatique ; pour le récompenser, on le nomme préfet, inspecteur des finances ou ambassadeur, faute de trajectoire professionnelle d'informaticien d'État, en tout cas pour les grands chefs de projet. Rien n'a été pensé pour faire face à cette métamorphose incroyable. Le travail de la Dinsic depuis trois ou quatre ans consiste aussi à pousser des choses qui semblent parfois saugrenues : les méthodes Agile pour le pilotage et la réalisation de projet, la culture du Devops (développement logiciel et administration des infrastructures informatiques), des modes de relation avec les fournisseurs historiques de l'État, qui n'ont pas tous parfaitement réussi leur conversion numérique et de gestion des ressources humaines. Nous avons besoin de professionnels aguerris et il va falloir penser autrement la question des contractuels. Faute de réussir cette conversion, tout sera bloqué.

Tout ce dont nous venons de parler ne comporte pas de difficultés majeures. On peut faire un OpenFisca avec trois ou quatre développeurs. La Nouvelle-Zélande devrait nous rejoindre pour enrichir de leurs propres règles OpenFisca. Un ancien d'Etalab a travaillé trois semaines avec eux. C'est l'irruption dans l'État de gens, de communautés, d'écosystèmes, de technologies, de cultures, de méthodes autour desquels nous n'avons pas été construits. Il va falloir sans doute un temps de transition pour organiser cette porosité.

Le Sénat et l'Assemblée nationale devraient avoir leurs propres outils informatiques et de simulation, mais aussi la Cnil, la Cada, la Cour des comptes. C'est possible avec cinq ou six bons développeurs et *data scientists*. La Cnil fait des choses extraordinaires !

M. Jean Lessi. – L'équilibre entre simplification et protection des données à caractère personnel est une question clé. Que recouvre le débat identifiant unique *versus* identifiant sectoriel, ce dernier choix ayant été fait par la France ? Le premier enjeu, c'est celui du « décompartimentage ». On pouvait déjà « décompartimenter » nos vies physiques ; avec le numérique, c'est beaucoup plus facile. Or, on peut avoir envie de compartimenter sa vie, de ne pas permettre à quelqu'un de tisser un fil entre les cloisons de sa vie.

Deuxième enjeu, un enjeu de sécurité. C'est une question d'architecture d'ensemble : plus vous centralisez, plus vous pouvez devenir une cible potentielle ; *a contrario*, si vous ne mettez pas tous vos œufs dans le même panier, vous pouvez réduire le niveau de risques. Aucune architecture n'est condamnée par elle-même, mais plus on centralise, plus il faut développer des mesures de sécurité performantes. Dernier enjeu, celui de la disponibilité : si vous reposez sur un seul système qui tombe en rideau, les effets systémiques sont majeurs.

L'équilibre n'est pas évident à trouver. Henri Verdier a évoqué un dispositif remarquable, FranceConnect, qui permet de ménager un équilibre entre toutes ces préoccupations et qui est encore en voie d'évolution. La mission confiée à Mme Valérie Peneau, inspectrice générale de l'administration, sur l'identité numérique, les travaux de la Dinsic, permettront de faire émerger des idées pour améliorer encore le compromis déjà trouvé.

M. Yannick Girault. – Cap Numérique compte non pas 1 000 collaborateurs, mais 300, et nos crédits baissent très fortement. Ce contexte budgétaire contraint a affecté les ressources de notre système d'information, à tel point même que la part de ce que nous confions au secteur privé en assistance à maîtrise d'ouvrage ou assistance à maîtrise d'œuvre est réduite à la portion congrue. Il y a trois ans, nous avons même décidé de supprimer toute assistance à maîtrise d'ouvrage, ce qui est une difficulté puisqu'il y a des attentes pour que nous allions au-delà de notre système d'information. Le fait de passer en langage Java dans l'application informatique de gestion de la TVA MEDOC (« mécanisation des données comptables ») représente des travaux considérables, mais qui ne changent pas l'architecture globale de MEDOC, qui a plus de quarante ans. Nous avons aujourd'hui de grosses applications maîtresses qui gèrent des millions de données en flux tendu, et dans le même temps il nous a été demandé d'avoir un système d'information qui soit de plus en plus agile. Il y a effectivement une tension dans l'engagement de nos crédits entre ce qui est la part du futur et de l'investissement et ce qui est la part de la maintenance.

Dans le même temps, nous essayons de conserver une certaine agilité. On évoquait tout à l'heure la nouvelle solution de paiement en ligne PayFip. Nous sommes porteurs de la vision de la dématérialisation complète du bulletin de paie et des éléments afférents aux pensionnés de l'État, à l'horizon 2020. Nous avons ouvert un espace numérique sécurisé de l'agent public en mars 2017 avec nos propres moyens. Aujourd'hui, 90 % des timbres fiscaux pour les passeports sont délivrés par la voie dématérialisée, au choix d'ailleurs de l'utilisateur.

Le contexte budgétaire contraint nécessite de faire des choix, mais nous préservons notre capacité à aller de l'avant.

Effectivement, l'« APIisation » des données est un enjeu d'avenir. À la suite des annonces faites par le Premier ministre au sujet des fonds pour la transition numérique, et donc pour la transformation des administrations publiques, la DGFIP sera au rendez-vous. Elle a élaboré un certain nombre de projets qui rejoignent, par exemple, les domaines du contrôle fiscal. Au-delà des premiers travaux qui ont été conduits, au-delà de la question de savoir si nous avons les bonnes compétences en interne ou si nous devons recruter davantage de *data scientists*, nous ménageons une capacité de consolider l'existant.

Puisque le Sénat n'est pas insensible aux collectivités territoriales, je terminerai par ce dernier point. En janvier 2017, la ville de Lyon, sur son site internet, a offert aux usagers de ses services locaux tarifés la possibilité de rejoindre la communauté d'identifiants FranceConnect. La ville, sous réserve de l'accord de l'utilisateur, récupérait dans l'instant les données précisément identifiées, ce qui lui permettait de mener une analyse en ligne de la situation et de donner très rapidement une réponse à l'utilisateur. C'est le projet en cours PALYMA, pour les villes de Paris, Lyon, Marseille.

Nous avons été contactés par les villes de Cahors, de Strasbourg ; nous le serons peut-être par celle du Havre. L'enjeu, pour les collectivités locales, et pour leur bénéfice, c'est de mieux travailler avec nous. Cela vaut également pour la dématérialisation de la facturation.

M. Vincent Éblé, président. – Je vous remercie.

La réunion est close à 12 h 40.

La réunion est ouverte à 16 h 40.

Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017 - Audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics (sera publié ultérieurement)

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

La réunion est close à 18 h 10.

Jeudi 24 mai 2018

- Présidence conjointe de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes et de M. Vincent Eblé, président de la commission des finances -

La réunion est ouverte à 9 h 15.

Audition de M. Günther Oettinger, commissaire européen au budget et aux ressources humaines

M. Jean Bizet, président. – Merci d’avoir répondu à notre invitation à venir vous exprimer devant nos deux commissions des finances et des affaires européennes. Votre audition tombe à point nommé. Vous avez, en effet, présenté, le 2 mai dernier, vos propositions en vue du prochain cadre financier pluriannuel (CFP). Celles-ci ne sont pas passées inaperçues. Reconnaissons d’emblée que l’exercice est difficile. Vous devez gérer les conséquences financières du retrait du Royaume-Uni. Vous devez financer de nouvelles priorités, notamment en matière de sécurité ou de migrations. Vous devez enfin assumer le financement des grandes politiques européennes que sont la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion – des politiques anciennes mais qui ne sont pas, pour autant, de vieilles politiques ! –, le tout avec un budget qui ne dépasse pas jusqu’à présent 1 % du PIB européen, et qui est financé, pour l’essentiel, par les contributions des États membres, lesquels sont traditionnellement plus que réticents à augmenter leur participation.

Je crois exprimer un sentiment largement partagé au Sénat en disant que l’on ne peut continuer avec un budget aussi faible. Il faut identifier de nouvelles ressources propres et revenir à la lettre et à l’esprit des traités. Nous soutenons par ailleurs la prise en compte dans le budget des nouvelles priorités, par exemple pour renforcer l’agence Frontex, financer l’effort indispensable en matière de défense ou encore encourager l’innovation.

Mais nous sommes aussi persuadés que tout ceci ne doit pas se faire au détriment du financement de la politique agricole commune et de la politique de cohésion. Politique fondatrice, la politique agricole commune est le support indispensable à la souveraineté et à la sécurité alimentaires de l’Union. Il serait paradoxal que l’Europe se désarme dans ce domaine au moment où, au contraire, les grandes puissances économiques renforcent le soutien à leur agriculture. Quant à la politique de cohésion, elle exprime une solidarité territoriale qui répond aux objectifs mêmes de la construction européenne. Elle est souvent le levier indispensable pour la concrétisation de projets structurants dans les territoires. À cet égard, les propositions que vous avez présentées nous préoccupent quant au financement de ces deux grandes politiques européennes, même si nous demeurons ouverts et constructifs sur tout ce qui peut renforcer leur efficacité. C’est pourquoi nous écouterons avec beaucoup d’attention les explications que vous voudrez bien nous donner.

M. Vincent Eblé, président. – Nous sommes très heureux de vous entendre ce matin, Monsieur Oettinger, compte tenu des enjeux très importants liés aux négociations du prochain cadre financier pluriannuel. Ces négociations s’inscrivent en effet dans un contexte singulier. Tout d’abord, le retrait du Royaume-Uni entraîne une perte de recettes conséquente pour le financement du budget de l’Union européenne. Vous proposez donc de nouvelles ressources propres et une évolution des contributions nationales avec la suppression des « rabais » obtenus par plusieurs États-membres. Ensuite, de nouvelles priorités politiques doivent être financées, ce qui conduit la Commission européenne à proposer des évolutions

significatives de la politique agricole commune et de la politique de cohésion. Enfin, vous formulez des propositions nouvelles comme le mécanisme de stabilisation pour surmonter les chocs économiques asymétriques, à défaut de mise en place d'un « budget » de la zone euro qui ne fait pas consensus.

Notre commission des finances s'intéresse de très près à ces sujets, puisqu'elle examine chaque année, sur le rapport de notre collègue Patrice Joly, rapporteur spécial, la contribution de la France au budget européen, contribution qui s'élève à 19 milliards d'euros en 2018 et présente donc un enjeu très significatif pour nos finances publiques. Notre collègue Bernard Delcros, rapporteur spécial de la mission « cohésion des territoires » pour ce qui concerne les politiques territoriales, va également travailler sur la politique de cohésion.

M. Günther Oettinger, commissaire européen au budget et aux ressources humaines. – Je suis ravi de venir à Paris m'exprimer devant vous. Il y a quelques années j'avais déjà eu des échanges avec des sénateurs français, comme Mme Keller, en tant que représentant du *Bundesrat*. Je suis très désireux d'entendre vos réactions à l'égard du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027. Le 2 mai, nous avons présenté nos propositions avec les chapitres et les programmes ; au cours des prochaines semaines, jusqu'au 14 juin, nous allons les préciser, programme par programme, au rythme d'un paquet par semaine, en commençant par la PAC et la politique de cohésion la semaine prochaine. Sur cette base nous pourrions ensuite mener les négociations avec le Conseil et le Parlement européens, et recueillir les suggestions des parlements nationaux.

L'Union européenne a l'interdiction de s'endetter. Toute dépense doit correspondre à une recette. Avec le départ des Britanniques, contributeurs nets, le budget sera amputé de 12 à 14 milliards d'euros par an. Nous devons aussi répondre à de nouveaux défis pour financer la politique migratoire, le contrôle et la protection des frontières, la recherche dans le domaine de la défense, etc. C'est donc une quadrature du cercle : sans dette, nous devons financer de nouvelles missions, tout en assurant la poursuite des anciennes missions. En outre, les États membres nous ont clairement indiqué qu'une plus petite Union signifiait un plus petit budget. Pour entrer en vigueur, le CFP doit être adopté à la majorité au Parlement européen et doit recueillir l'unanimité des 27 États membres au Conseil de l'Union européenne. Nous avons fait tout notre possible pour trouver un équilibre entre des attentes très contrastées. Finalement tout le monde est déçu : les uns parce que nous ne faisons pas suffisamment de coupes budgétaires, d'autres parce que nous en faisons ; certains sont déçus parce que nous réduisons, modérément, la PAC, d'autre parce que nous réduisons, modérément, la politique de cohésion, d'autres parce que nous n'investissons pas assez dans la recherche ou la gestion des migrations... Les journaux économiques se demandent tous pourquoi les coupes budgétaires de la PAC sont aussi peu élevées tandis que la presse agricole et rurale déplore ces coupes... Que feriez-vous si vous étiez à ma place ?

S'agissant des recettes, je pense qu'un plafond de 1 % du revenu national brut (RNB) n'est pas suffisant. Nous proposons un plafond de 1,114 % du RNB, soit une augmentation très modérée, alors même que les États membres se sont engagés à porter leur effort de défense à 2 % du PNB. Cette faiblesse du budget européen est à souligner. Pour porter l'effort à 1,114 % du RNB, je me heurte à une opposition farouche de Vienne, de Stockholm, de Copenhague, de La Haye ou encore d'Helsinki. Je vous demande de comprendre que si notre budget doit financer de nouvelles missions, si l'on veut développer certains programmes comme Erasmus plus, il doit également comporter certaines réductions budgétaires. Le départ des Britanniques aggrave encore l'équation.

La politique de cohésion et la PAC évoluent, mais restent les deux plus grands postes budgétaires. Entre 2021 et 2027, nous prévoyons 373 milliards d'euros pour la politique de cohésion, soit autant en valeur nominale qu'entre 2014 et 2020, mais pour 27 États membres et non 28. Depuis plusieurs années les crédits de la PAC sont déjà gelés en valeur nominale. Les subventions par hectare baisseront, en moyenne, de 3,7 %, en valeur nominale. Nous proposons de limiter la subvention des grandes exploitations pour protéger les plus petites.

Nous proposons aussi de créer de nouvelles ressources propres pour les diversifier. Certains veulent créer une taxe sur les transactions financières ; nous avons soumis une proposition en juin dernier mais tous les États ne sont pas d'accord. Une dizaine d'États réfléchit à instaurer une telle taxe au niveau national, mais il y a de grandes divergences sur le taux entre Paris, Rome ou Berlin. Je ne crois pas que nous pourrions instaurer une telle taxe dans les deux prochaines années. Quant à la taxe sur le numérique, la Commission a transmis une proposition au Conseil au mois de février qui doit l'analyser. Si le résultat des discussions est positif, je l'inscrirai dans le prochain cadre financier. J'écoute très attentivement les positions des États-membres. Je ne suis pas sûr que cette taxe sera véritablement créée. Serons-nous prêts à une escalade dans nos relations commerciales avec les États-Unis ? En juin, des droits de douane sur l'acier, l'aluminium et les voitures seront peut-être instaurés, la taxe numérique constituerait alors une escalade supplémentaire dans cette nouvelle relation avec les États-Unis. Je ne sais pas si nous pourrions parvenir à une unanimité sur le sujet.

Les propositions de la Commission européenne ne constituent qu'un point de départ. J'ai hâte de vous écouter, d'entendre vos suggestions, vos réactions et de répondre à vos questions.

M. Patrice Joly, rapporteur spécial de la commission des finances. – Il semble indispensable de renforcer la cohésion européenne pour faire face aux désordres mondiaux, au repli des États-Unis ou pour répondre au désarroi des Européens qui se traduit régulièrement dans les urnes. Un besoin de solidarité s'exprime. Le *Brexit* entraîne une perte de recettes pour l'Union européenne de 12 milliards d'euros par an. Il me semble que vos propositions ne tiennent pas assez compte des difficultés des territoires ruraux, et de manière plus globale des territoires non métropolitains. Ainsi les crédits de la PAC sont réduits de manière significative, puisque si l'on raisonne en euros constants, la baisse des aides directes atteindra 16 %, alors même de nombreux secteurs de l'agriculture sont en difficulté.

Il faut aussi accompagner nos agriculteurs dans la reconversion de leur exploitation. Le 2^e pilier qui participe au financement de la reconversion des territoires ruraux sera fortement impacté avec une diminution sensible des aides européennes et avec une augmentation des cofinancements nationaux. Quelle sera la part de ces cofinancements ? En euros constants, les crédits de la politique de cohésion diminuent sensiblement, avec une baisse de 12 %.

Nous constatons aussi au niveau français une sous-consommation des crédits européens. Alors que la contribution de la France oscille entre 15 et 19 milliards d'euros, la sous-consommation était d'environ un milliard d'euros en 2016. Envisagez-vous d'améliorer les modalités de prévision de consommation des crédits européens dans la prochaine programmation budgétaire ?

Enfin quelles sont les perspectives s'agissant des recettes propres qui permettraient d'accroître l'autonomie et de sécuriser le budget européen ? Le rapport Monti, publié en janvier dernier, avait présenté un certain nombre d'orientations.

M. André Reichardt. – Vous nous demandez de vous faire des propositions et de vous aider à résoudre les difficultés. Au risque de vous décevoir, je n'en ferai pas et j'ai peur d'accroître encore la confusion avec mes questions... Je suis rapporteur sur les fonds de cohésion à la commission des affaires européennes. Vous estimez que les crédits de la politique de cohésion sont satisfaisants et stables, en valeur nominale. Ce n'est pas tout à fait notre analyse. Au-delà, notre inquiétude porte surtout sur le contenu de cette politique. La politique régionale est basée, en effet, sur trois catégories de régions, chaque catégorie bénéficiant d'un taux de cofinancement européen spécifique. Gardera-t-on les trois mêmes catégories de régions pour 2021/2027 et quels seront les nouveaux taux de cofinancement ?

La politique régionale doit aussi être simplifiée, en particulier pour ce qui relève des multiples procédures d'audit, de contrôles comptables et de vérifications, effectuées souvent de façon redondantes tant par Bruxelles que par les États membres. Comme je l'ai constaté au conseil régional d'Alsace, une telle complexité décourage les porteurs de projets. Que propose concrètement la Commission pour simplifier cette politique ? Pourrait-on différencier les contrôles, non seulement entre les différents types de projets, mais aussi en fonction du degré de confiance dans les capacités administratives des États pour gérer les fonds ?

M. Didier Marie. – L'Europe est à la croisée des chemins. Partout le populisme et l'eurosepticisme progresse. Nous devons montrer que l'Europe est notre avenir. Votre tâche est compliquée car certains États veulent moins d'Europe. Nous voulons au contraire plus d'Europe.

Le cadre financier pluriannuel que vous proposez représente 1,114 % du RNB des États membres. C'est moins que ce que le Président Juncker proposait (1,2 %) et moins que l'objectif de 1,3 % appelé de ses vœux par le Parlement européen. Il reste donc des marges de manœuvre. Si les ressources propres augmentaient significativement la question du volume du budget pourrait être abordée différemment. Celles-ci représentaient 61 % du budget de l'Union européenne en 1988 ; aujourd'hui, elles représentent environ 10 %. Les droits de douane ont largement disparu. Plusieurs propositions ont été faites. La Commission n'en a retenu que certaines, de manière minimaliste. La création d'une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS) est une avancée. Quel sera son rendement ? La taxe sur les plastiques non recyclés est aussi une bonne idée, même si ses modalités de mise en œuvre semblent très complexes. La petite contribution sur les émissions de carbone va aussi dans le bon sens. Toutefois, je déplore la timidité de la Commission sur la taxe sur les transactions financières. Votre texte est muet aussi sur une éventuelle mobilisation des bénéfices de la Banque centrale européenne et sur une éventuelle taxe sur les produits à usage unique. Il pourrait aussi être possible de récupérer le produit des amendes pour entorse au droit de la concurrence. Comment la Commission entend-elle aussi développer la lutte contre l'évasion fiscale, qui est estimée à 150 milliards d'euros rien que pour la TVA ?

Nous regrettons la baisse des crédits de la PAC et de la politique de cohésion. Les chiffres avancés par la Commission étant en euros courants, la baisse réelle des crédits sera beaucoup plus importante que ce que vous prétendez. Quelle sera aussi la future répartition des fonds de la politique de cohésion entre États et entre États et régions ? En particulier, avec

la création des grandes régions en France, nous craignons que certaines d'entre elles perdent l'accès à ces crédits.

Enfin pensez-vous qu'un accord sur le cadre financier pourra être conclu avant les prochaines élections européennes de juin 2019 ?

M. André Gattolin. – Merci pour votre présentation. Beaucoup de points restent en suspens, dans l'attente d'évaluations. Il y aura des concertations pour préciser ou redéfinir les différentes politiques sectorielles à l'intérieur du budget. J'ai suivi lors du précédent cadre pluriannuel les questions d'innovation et de recherche : j'ai vu sur le site de la Commission européenne qu'une consultation était lancée sur le sujet. Je note en tout cas avec intérêt la progression de ce budget, même si j'ai du mal à faire la distinction, dans les crédits présentés, entre l'innovation et la recherche fondamentale, essentielle car cette dernière n'est pas toujours assurée par les acteurs privés.

Membre de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, je suis très favorable à la conditionnalité liée au respect de l'État de droit et à l'indépendance de la justice qui concernera les fonds européens. Certains États ont trop tendance, hélas, à considérer l'Europe comme un guichet sur lequel ils auraient un droit de tirage, sans toujours se plier à ses règles. Toutefois, je suis un peu dubitatif sur la mise en œuvre d'une telle procédure, puisqu'elle sera lancée à l'initiative de la Commission et soumise à un vote à la majorité qualifiée inversée au Conseil, qui fait que, dans les faits, c'est la Commission qui décide. Je vois mal comment, politiquement, la Commission pourra lancer une telle procédure même si des infractions avérées sont constatées. C'est dommage car l'Europe n'est pas qu'un marché, c'est aussi une communauté de valeurs et certains l'oublient un peu facilement.

M. Vincent Éblé, président. – L'existence de déséquilibres entre le montant des contributions versées par plusieurs États membres et leur taux de retour sur les politiques européennes a conduit ces États à solliciter une limitation de leur contribution au budget européen. Outre le Royaume-Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et le Danemark bénéficient ainsi de « rabais », ce qui rend illisibles les modalités de contribution de chaque État membre au budget européen. La simplification de ce régime existant est d'autant plus importante pour la France qu'elle est le principal contributeur à ces rabais : elle est le seul contributeur net, avec la Finlande et l'Italie, à ne bénéficier d'aucune correction. La Commission européenne a annoncé, à plusieurs reprises, son intention de supprimer d'ici cinq ans l'ensemble des rabais existants. Pourquoi n'envisagez-vous pas une suppression plus rapide, compte-tenu de la disparition du chèque britannique qui interviendra dès le retrait du Royaume-Uni ?

En outre, la Commission européenne prévoit l'adoption du prochain cadre financier pluriannuel avant les prochaines élections européennes qui se tiendront en mai 2019. Ce calendrier vous semble-t-il réaliste ? Ne craignez-vous pas un retard dans la mise en œuvre en cas de désaccord des nouveaux députés européens avec les orientations décidées avant les élections ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Conformément aux recommandations formulées par le rapport Monti présenté en janvier 2017, la Commission européenne propose de simplifier le système des ressources propres existant, notamment en modifiant les modalités de calcul de la ressource TVA. Dans la communication en date du 2 mai, elle indique que la ressource propre fondée sur la TVA serait modifiée de sorte que celle-ci repose uniquement sur des prestations taxées au taux normal. Par ailleurs, elle a

annoncé son intention de donner plus de liberté aux États membres pour déterminer des taux réduits de TVA. Par conséquent, comment ces deux pistes d'évolution de la TVA vont-elles s'articuler ?

M. Jean Bizet, président. – Le Sénat porte une attention particulière au taux de TVA réduit au bénéfice de la filière équine.

M. Daniel Gremillet. – Je m'avoue surpris par le positionnement budgétaire que vous défendez à l'heure où nous souhaitons une Europe forte et affirmée. La PAC fut la première politique communautaire à la naissance de l'Europe. Hélas, l'Union européenne, à rebours de territoires concurrents, se voit désormais privée d'une stratégie agricole à moyen comme à long terme : le soutien au développement agricole et aux entreprises agricoles et agroalimentaires promet d'être réduit par le prochain cadre financier pluriannuel (CFP). Le Sénat s'est investi sur ce dossier ; les commissions des affaires européennes et des affaires économiques ont, à l'unanimité, adopté une proposition de résolution européenne demandant le maintien des crédits de la PAC dans le cadre d'une stratégie agricole ambitieuse. L'agriculture représente un atout pour nos territoires et notre économie : saisissons-le !

M. Franck Menonville. – Je vous remercie, monsieur le commissaire européen, de vos éclairages sur le prochain CFP. Le Sénat est particulièrement attaché à la cohésion des territoires, au soutien à l'agriculture et à la construction européenne. À un an des élections au Parlement européen, nous portons une responsabilité forte face à la montée de l'euroscpticisme dans de nombreux États membres, notamment en Europe centrale. Dans ce contexte, le projet de budget de l'Union européenne n'apparaît pas à la hauteur des attentes. Je partage l'analyse de Daniel Gremillet : l'Europe a besoin d'une stratégie agroalimentaire et agricole ambitieuse assortie d'une dynamique budgétaire incarnée dans la PAC. À cet effet, le budget de l'Union européenne doit être suffisamment élevé et, quoi qu'il en soit, supérieur à 1,114 % du revenu national brut (RNB) des États membres. La préconisation de Jean-Claude Juncker me semble à cet égard représenter un *minima*, sans aller jusqu'au montant prôné par le Parlement européen. Une telle augmentation nécessite l'établissement de nouvelles ressources propres, telles que la taxe carbone ou celle sur les géants de l'Internet, ainsi qu'une dynamisation de la ressource TVA.

Mme Laurence Harribey. – J'ai grandement apprécié votre franchise et votre ouverture au dialogue. Vous êtes à l'aise dans la difficulté, avez-vous affirmé. Plutôt que de demeurer dans la difficulté, je préférerais pour ma part que nous trouvions une issue aux problèmes que nous rencontrons ! Nous devons faire du CFP, en cours d'ébauche, un acte politique fort dans la perspective des élections de 2019 et à l'heure où l'Europe, comme l'indiquait Didier Marie, se trouve à la croisée des chemins. Hélas, il semble plutôt reposer sur une somme de contradictions, où se confrontent, dans un contexte financier marqué par le *Brexit*, les politiques traditionnelles et les nouvelles priorités que constituent la défense, la recherche et l'immigration. Le projet de CFP se pose davantage en réaction qu'au service d'une vision stratégique européenne, qui manque cruellement. Quel meilleur argument pour les partisans d'une Europe en retrait ? Je vois en particulier une contradiction dans la conditionnalité, conçue davantage comme une sanction que comme un élément favorable à l'extension, sur le territoire de l'Union, de l'État de droit et du modèle social européen. Je suis une fervente partisane de la croissance inclusive qui concerne à la fois le développement des territoires, la stratégie agricole et agroalimentaire, la recherche et l'innovation, avec ses enjeux numériques, bioéthiques et technologiques. Il aurait fallu, dans le projet de CFP, décliner ces politiques au service de la croissance inclusive. Écoutons les populations européennes ! Elles souhaitent le maintien de la politique de cohésion, dont les crédits

diminuent pourtant de 12 %, après une première annonce à 7 %. Certes, le fonds européen de développement régional (Feder) reste stable, mais le fonds de cohésion accuse un recul de 46 %. Ce choix est absolument incohérent au regard de l'objectif de croissance inclusive.

M. Philippe Bonnacarrère. – Jusqu'où, monsieur le commissaire européen, l'Union européenne est-elle prête à s'investir dans la défense de nos entreprises contre les sanctions unilatérales américaines ? Envisage-t-elle de réviser, pour le renforcer, le règlement de 1996 et de saisir l'organisation mondiale du commerce (OMC) ?

M. Claude Raynal. – Il est évidemment fort délicat de rechercher l'unanimité avec vingt-sept États membres, notamment sur un sujet à risque politique tel que le CFP. Souhaiter terminer les négociations afférentes à son adoption au mois de mars 2019, même si l'intérêt général l'exige, me semble en conséquence représenter une position difficilement tenable pour la Commission européenne. Toute tentative en ce sens avant les élections au Parlement européen, alors que la situation italienne à l'égard de l'Europe apparaît incertaine, pourrait être dénoncée comme un passage en force par les eurosceptiques, qui y verront le signe d'un mépris pour le Parlement européen. La Commission européenne devrait, me semble-t-il, annoncer sans délai qu'un débat sur le CFP pourra se tenir devant les parlementaires élus en 2019. Le second sujet de mon intervention sera plus technique ; il concerne le fonds d'investissement Invest EU, qui pourrait prendre le relais du fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) et serait assis sur une garantie de 15 milliards d'euros pour assurer une capacité de prêt à hauteur de 650 milliards d'euros. L'objectif, si je l'ai bien compris, serait de regrouper en un seul outil les instruments financiers de l'Union européenne, y compris le Feder. Quelle est la valeur ajoutée de ce nouveau mécanisme par rapport au FEIS ? Comment s'organiserait la répartition des rôles, en matière d'investissement, entre la Commission européenne et la banque européenne d'investissement (BEI) ?

M. Olivier Henno. – Il n'est pas simple de trouver le juste équilibre entre les pays qui souhaitent augmenter la contribution des États membres au budget européen et ceux qui s'intéressent plutôt aux bénéfices qu'ils peuvent tirer de l'Union européenne. De la même manière, n'est pas évident l'équilibre entre politiques traditionnelles et ambitions nouvelles, que l'opinion européenne, notamment en matière de sécurité et d'immigration, appelle de ses vœux. Il n'est que de lire l'affolant accord programmatique du gouvernement italien... Pourriez-vous nous préciser les volumes budgétaires qui seront attribués à ces nouvelles priorités ?

M. Jean-Yves Leconte. – La situation de nos entreprises en Iran nécessiterait un soutien financier de l'Union européenne, malheureusement contraint. Vous avez à plusieurs reprises fait valoir que, si l'Union européenne prend en charge certaines politiques, elles pèsent d'autant moins sur le budget des États. En réalité, si l'on prend l'immigration, l'action de l'Union ne se substitue pas aux obligations des États en matière d'accueil des demandeurs d'asile. Ne conviendrait-il pas d'avancer sur ce point ? Par ailleurs, de nouvelles adhésions pourraient intervenir d'ici 2027. Comment intégrez-vous cette hypothèse dans le CFP ?

M. Günther Oettinger, commissaire européen. – Je répondrai volontiers à vos questions et à vos critiques, bien que vos remarques ne forment pas, loin s'en faut, un ensemble cohérent. Certains se disent surpris, d'autres s'affirment déçus par l'absence de proposition dynamique et innovante... Mais ne croyez-vous pas qu'une réduction des crédits de la PAC représenterait justement une innovation ? J'ai récemment assisté à des sessions de négociations budgétaires au cours desquelles la France, systématiquement, prône la

diminution des dépenses européennes. Le représentant de la France au sein du Conseil s'est toujours, à cet égard, illustré par une position ferme sur le CFP 2014-2020. Jamais je n'ai entendu la France proposer une augmentation des contributions des États membres ! Habituellement, les instances régionales, à l'instar des Länder allemands, sont favorables à un renforcement du budget européen car son financement ne leur revient pas. Je rencontrerai, cet après-midi, Édouard Philippe et Bruno Le Maire, ce qui me permettra, je l'espère, de disposer d'une vision d'ensemble de la position française. Rassurez-vous : je ne suis pas mieux reçu à Stockholm ou à La Haye, qui souhaitent *a contrario* de votre assemblée, en raison du *Brexit*, que l'Europe opère des coupes budgétaires... Vous devriez vous y rendre !

M. Jean Bizet, président. – Nous y sommes allés !

M. Günther Oettinger, commissaire européen. – L'Autriche, également favorable à une réduction des dépenses européennes, va prendre en juillet la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne et risque de faire, pour des raisons différentes, autant de surpris que de déçus. Voyez, je suis au cœur de toutes les déceptions ! Il nous faut, quoi qu'il en soit, voter un budget, sinon les autocrates à Washington, Ankara et Moscou auront gagné ! Nous avons également besoin d'une simplification durable et d'un unique *corpus* réglementaire, notamment pour que les petites entreprises et exploitations cessent de supporter une trop lourde charge administrative.

S'agissant des politiques de cohésion, l'enveloppe de 373 milliards d'euros qui y est consacrée par le présent CFP sera reconduite à l'identique, ce qui représente un bel effort compte tenu de la sortie du Royaume-Uni, deuxième contributeur national au budget de l'Union. Les régions en difficulté doivent évidemment être soutenues pour compenser les déséquilibres au sein de l'Union européenne. Je pense notamment aux régions rurales de Bulgarie, de Croatie et de Roumanie. La France et l'Allemagne devraient davantage investir dans ces territoires, mais leur motivation est limitée par rapport à l'intérêt qu'elles portent aux retours financiers de l'Union européenne à leur profit. Pourtant, le produit intérieur brut (PIB) par habitant ne dépasse pas 27 000 euros en Bulgarie, contre 40 000 euros en Allemagne.

Quant aux investissements en faveur de l'innovation, nous portons l'enveloppe destinée au programme digital à 9 milliards d'euros, contre un milliard initialement prévu, pour des projets relatifs à l'intelligence artificielle, à l'ordinateur haute performance, aux micro et aux nanotechnologies.

La gestion des frontières sera, par ailleurs renforcée. Frontex verra ainsi ses effectifs passer de 1 400 à 10 000 agents et les pays concernés par une immigration massive – la Bulgarie, la Grèce, Malte, Chypre, l'Italie et l'Espagne – seront davantage soutenus.

Vous avez également évoqué les recettes de l'Union européenne. À cet égard, dès que le Conseil aura progressé sur la taxe numérique ou sur celle relative aux transactions financières, croyez bien que je ferai le nécessaire pour y adapter le CFP. Mais vous savez comme moi combien il est difficile d'obtenir l'unanimité imposée sur les questions fiscales... La majorité qualifiée serait plus aisée à atteindre, mais les États membres ne sont pas favorables à une telle évolution.

Le fonds Invest EU est destiné au financement de projets innovants, qui ont besoin de liquidités ou de prêts garantis. Il interviendra en relation avec la BEI, mais également avec les banques publiques et privées nationales. Nous essaierons de progresser

encore pour apporter aux entreprises des aides de nature différente. Le programme Horizon sera, quant à lui, doté de 100 milliards d'euros, avec un maintien des crédits destinés à la recherche fondamentale et appliquée.

J'aimerais rappeler, s'agissant de la conditionnalité, que l'Europe accorde chaque année des financements à des projets, dans le cadre d'une nécessaire relation de confiance, qui ne supporte ni abus ni fraude. Or, nous savons, *via* l'office européen de lutte anti-fraude (OLAF), que les fraudes existent. Il semblerait par exemple, et une enquête est en cours, que la mafia italienne détourne des fonds agricoles en Slovaquie. Lorsque l'Europe souhaite demander le remboursement des sommes indûment perçues, le litige est porté devant la justice du pays concerné. Il est donc indispensable que celle-ci présente des garanties d'indépendance, ce qui justifie la politique européenne de conditionnalité des aides. Il ne s'agit donc pas d'une sanction mais d'un outil de protection des contribuables européens.

Vous vous êtes préoccupés du soutien des entreprises européennes en Iran. Sachez toutefois qu'une entreprise comme Total, qui exploite du pétrole en Iran, investit également aux États-Unis : je suppose qu'elle réfléchit actuellement à ses intérêts prioritaires... Dans 99 % des cas, les intérêts commerciaux avec les États-Unis sont supérieurs à ceux liés à l'Iran, puisque les États-Unis représentent le premier partenaire commercial de l'Union européenne. Nous devons certes protéger nos entreprises, mais veillons à ne pas devoir compenser un désavantage encore plus grand en provenance des États-Unis. En outre, les moyens de l'Union sont limités à environ 1 % du RNB national : n'en attendez pas trop ! Il en va de même avec la BEI, dont les moyens sont bien inférieurs à ceux du Crédit Agricole par exemple.

Deux écoles existent concernant les négociations relatives au CFP : les achever ou non avant les élections du Parlement européen en 2019. En application du règlement budgétaire, nous aurions dû présenter un projet en décembre dernier. Or, en raison du *Brexit*, nous n'avons été prêts qu'au mois de mai. Selon certains d'entre vous, nous aurions dû attendre jusqu'en juin 2019 ! Nous avons préféré prendre le temps du débat et, surtout, éviter que le CFP ne constitue une problématique de la campagne électorale au profit des partis populistes de droite comme de gauche. J'ignore quelle sera la prochaine majorité au Parlement européen mais, quoi qu'il en soit, si nous attendons 2019, voire 2020, pour débattre du CFP, nous commettrons la même erreur que lors des dernières négociations budgétaires et verront à nouveau des projets européens retardés. Nous avons neuf mois pour débattre, ne soyons pas défaitistes et faisons preuve de bonne volonté ! La France vote bien en deux mois un budget autrement plus volumineux ! Le Conseil doit établir le CFP comme prioritaire et les ministres des finances faire l'effort de venir une quarantaine de jours à Bruxelles pour participer aux négociations.

M. Jean Bizet, président. – Vous êtes au cœur de toutes les déceptions, dites-vous ; nous aussi ! Quelle déception en effet d'apprendre que le Gouvernement français tient un double discours entre Bruxelles et Paris ! Ce n'est certes pas nouveau, mais toujours aussi décevant et dévastateur, en particulier à quelques mois des élections européennes. Nous allons tirer cela au clair ! Le ministre de l'agriculture s'alarme de la diminution des crédits de la PAC sans réellement la défendre : ce n'est pas convenable !

Il nous faut une Europe réactive, même si cela oblige à ce que les instances actuelles adoptent le CFP avant 2019. Nous tenons également à une Europe innovante et protectrice, raison pour laquelle nous défendons la PAC et nous opposons au recul de ses dotations. Nous refusons, en revanche, une Europe privée de stratégie. Je regrette, à cet égard, que la Commission n'ait pas retenu la proposition du Sénat relative à la taxation des géants de

l'Internet. Certes, elle différerait de la préconisation de l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais elle avait le mérite d'être immédiatement opérationnelle et de rapporter sans délai 5 milliards d'euros. L'Europe doit également affirmer sa puissance sur la scène internationale, en particulier vis-à-vis des États-Unis, même si la réserve entre le dollar et l'euro est loin d'être avantageuse pour celui-ci. L'exemple de Total, que vous avez cité, est compréhensible, mais choquant : nous ne devons pas nous interdire d'investir en Iran par peur des sanctions américaines ! Il convient donc de revoir le règlement de 1996.

Vous nous avez invités à faire des propositions : vous ne serez pas déçus par les travaux que nous publierons à l'automne. Nous ne pouvons accepter que la France tienne un double discours sur l'avenir de l'Europe !

M. Vincent Éblé, président. – Je suis admiratif, monsieur le commissaire européen, non pas encore de vos résultats – il est trop tôt – mais des responsabilités que vous assumez dans une période critique sur l'Europe, à l'heure du *Brexit* et de l'éventuelle instabilité italienne. L'Europe ne doit pas rester immobile : favorisons l'innovation, tout en veillant au respect de l'équilibre budgétaire et à nos responsabilités en la matière. L'esprit d'innovation doit également souffler sur les recettes de l'Union, en gardant à l'esprit que le niveau des prélèvements obligatoires doit demeurer acceptable pour les populations. Le Sénat est habituellement attentif à conduire des politiques innovantes sans sacrifier les actions traditionnelles de l'Europe, essentielles, comme la PAC, à la cohésion des territoires. Veillons à ne pas détruire les acquis au profit de nouvelles priorités !

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

La réunion est close à 10 h 50.

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

Mardi 22 mai 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 16 h 45.

Différenciation territoriale - Table ronde

M. Philippe Bas, président. – Nous accueillons, pour évoquer les questions relatives à la différenciation territoriale, M. André Laignel, ancien ministre, maire d'Issoudun et premier vice-président de l'Association des maires de France (AMF), Mme Géraldine Chavrier, professeure de droit public à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne, et M. Ferdinand Melin-Soucramanien, professeur de droit public à l'université de Bordeaux. Notre commission des lois a souhaité vous entendre pour étayer sa réflexion à l'aube d'une modification des règles constitutionnelles.

Sous l'impulsion du gouvernement de Jean-Pierre Raffarin ont été introduites dans la Constitution, en 2003, des dispositions ouvrant aux collectivités territoriales une possibilité d'expérimentation, assorties toutefois de contraintes qui en ont restreint le champ et ont rendu impossible la pérennisation des mesures prises à titre expérimental, sauf à les généraliser. À l'aune de cette expérience peu convaincante, la réflexion a considérablement progressé et le Gouvernement a saisi, il y a quelques mois, le Conseil d'État d'une demande d'avis sur ces questions. Extrêmement documenté et fort intéressant, cet avis propose des solutions dont le Gouvernement s'est en partie inspiré pour élaborer son projet de loi constitutionnelle, qui sera examiné par l'Assemblée nationale aux mois de juin et de juillet avant de nous être soumis. Les questions qu'il pose renvoient à des problématiques complexes, compte tenu de notre attachement au principe d'égalité et de notre souci que les normes produites par les collectivités territoriales n'entrent pas en rivalité avec la loi. Nous serons évidemment attentifs à ce qu'une révision constitutionnelle ne dote pas les collectivités territoriales de pouvoirs équivalents à ceux du législateur, ni à ceux du Premier ministre dans l'exercice de son pouvoir réglementaire. Néanmoins, le Sénat, dont l'une des vocations est de représenter les collectivités territoriales, souhaite leur permettre d'explorer un champ plus vaste de différenciation que celui ouvert par le seul droit à l'expérimentation. J'ai conscience qu'en soumettant une évolution de la Constitution à cette double contrainte, je laisse un espace assez limité aux voies de solution, raison pour laquelle j'ai souhaité que nous vous consultations.

Mme Géraldine Chavrier, professeure à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne. – Je vous remercie de me faire l'honneur de m'inviter à participer à vos réflexions sur la différenciation territoriale. Le sujet fait écho à l'avis du Conseil d'État du 7 décembre dernier et au projet de loi constitutionnelle et concerne à la fois le droit à l'expérimentation, le droit à l'adaptation et la possibilité de doter de compétences différentes des collectivités territoriales de même catégorie.

L'expérimentation peut servir l'adaptation en ce qu'elle permet de vérifier qu'une telle adaptation est pertinente et ne présente aucun danger. Toutefois, l'idée d'expérimentation

renvoie à une technique d'élaboration des normes fondée sur l'expérience et l'évaluation, plutôt qu'à la finalité d'une différenciation territoriale. L'adaptation rompt, pour sa part, avec le principe d'universalisme républicain. Lors de la révision constitutionnelle de 2003, le Sénat plaidait pour que soit introduite la possibilité d'appliquer des normes différentes sur différentes parties du territoire. L'expérimentation devait précéder une telle différenciation. Mais la loi organique a exigé qu'elle se solde par une décision de généralisation ou d'abandon : l'expérimentation doit avoir pour objectif la définition d'une norme pertinente sur l'ensemble du territoire, tandis que l'adaptation revient à envisager des normes différentes.

En 2003, seule l'expérimentation a donc abouti. L'adaptation représente-t-elle pour autant un danger pour la République ? Dans la mesure où elle demeure encadrée, je ne le crois pas. Il en résultera certes une moindre lisibilité du droit et une complexité évidente, mais ces inconvénients apparaissent moindres que les désavantages de l'uniformité, rassurante mais fort handicapante en ce qu'elle privilégie la forme sur le fond.

Depuis le rapport sénatorial de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, publié en 2000, nous savons que l'égalité formelle n'est pas l'égalité réelle. Le Conseil constitutionnel a lui-même jugé, dans sa décision du 26 janvier 1995 sur la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, que le législateur, en prévoyant la passation de conventions locales et régionales destinées à tenir compte de la spécificité des situations territoriales, avait mis en place « une procédure qui, loin de méconnaître le principe d'égalité, constitue un moyen d'en assurer la mise en œuvre ». Dans le cas qui nous préoccupe, la situation est différente puisqu'il s'agit de laisser aux collectivités territoriales le soin d'adapter des textes aux réalités locales sur autorisation du législateur ou du pouvoir réglementaire. Cette habilitation constitue, avec l'interdiction de mettre en cause les conditions essentielles d'exercice des libertés publiques et des droits constitutionnellement garantis, une assurance contre tout excès. Les autorités étatiques resteront maîtresses de la procédure.

L'adaptation des normes étatiques est une alternative au système, en vigueur dans d'autres pays européens, qui confie aux collectivités infra-étatiques un pouvoir normatif, et que la France, se voulant unitaire, refuse. Si les adversaires de ce système, au nom de la même idéologie, s'opposent également au droit à l'adaptation des normes et à son application effective, ils prendront alors le risque de créer les conditions de l'attribution d'un véritable pouvoir normatif aux collectivités territoriales. On ne peut en effet affirmer qu'on administre mieux au plus près des citoyens et continuer d'imposer l'exercice uniforme des compétences locales ! Il en résulte, de toute évidence, une perte d'efficacité des politiques publiques et des surcoûts, qui conduiront à la ruine du système de centralisation normative. L'adaptation du droit constitue une réponse à cet enjeu ; la refuser revient à prendre le risque de devoir accepter un jour, sous la pression des événements, une décentralisation du pouvoir normatif. Elle existe d'ailleurs déjà : rappelez-vous que l'article 1^{er} de la loi du 7 août 2015, dite loi NOTRe, a donné à un ou plusieurs conseils régionaux la possibilité de demander la modification ou l'adaptation de dispositions législatives ou réglementaires relatives aux compétences, à l'organisation ou au fonctionnement d'une, de plusieurs ou de l'ensemble des régions. Malheureusement, cette possibilité n'a jamais été utilisée.

J'observe chez les élus locaux un réel malaise. Ils déplorent que le droit soit trop précis et insuffisamment adapté à leur territoire, mais il leur est difficile d'indiquer avec précision quels sont les textes qui posent problème. Le droit à l'adaptation, indispensable, ne suffira donc pas, c'est pourquoi je propose d'explorer d'autres voies.

En premier lieu, plutôt que d'avoir recours à une procédure lourde – consistant, pour une collectivité, à demander à être autorisée à adapter une norme en soumettant au législateur ou au pouvoir réglementaire une nouvelle rédaction, qui fera l'objet de tractations au risque de perdre une partie de sa pertinence – je suggère de créer une procédure par laquelle une ou plusieurs collectivités puissent demander l'abrogation de dispositions réglementaires. Les décrets sont parfois trop précis. Les collectivités territoriales disposant d'un pouvoir réglementaire subsidiaire, il n'y aurait aucun inconvénient à abroger de telles dispositions, à supposer qu'elles ne soient pas nécessaires à l'exécution de la loi. Les collectivités compétentes pourront alors fixer elles-mêmes des normes réglementaires de troisième niveau. Un tel dispositif permettrait d'éviter les négociations entre le Parlement et une collectivité territoriale sur la nouvelle rédaction d'une norme, comme l'éventuelle mauvaise volonté des services de l'État, qui, parfois, reviennent sur les ouvertures accordées par le Parlement. Une cellule pourrait être créée pour rechercher les dispositions réglementaires non nécessaires et les abroger.

Ma seconde proposition vise à contourner la difficulté d'identifier l'alinéa du décret qui serait responsable, faute d'adaptation, de l'inefficacité locale d'une politique publique. Il s'agirait simplement que le législateur renvoie plus souvent, pour l'application des lois, au pouvoir réglementaire local. Dans sa décision du 17 janvier 2002 sur la loi relative à la Corse, le Conseil constitutionnel l'autorise expressément, en se fondant sur les articles 21 et 72 de la Constitution. Avant 2002, les régions ne pouvaient accorder d'aides directes aux entreprises que si un décret en avait fixé le régime juridique. Depuis, la loi a permis aux assemblées délibérantes régionales de fixer elles-mêmes le régime juridique des aides directes et a renvoyé au pouvoir réglementaire local les modalités d'application. Nul ne peut nier l'intérêt d'adapter ces aides aux besoins des territoires ! La politique économique ne peut être identique d'une région à l'autre. Cette voie d'adaptation du droit ne requiert en outre aucune révision constitutionnelle.

J'aborderai enfin le droit à la différenciation des compétences au sein d'une même catégorie de collectivités territoriales. À cet égard, le principal intérêt du projet gouvernemental est de donner à cette possibilité une confirmation constitutionnelle.

Il semble difficile, lors de l'adoption d'une loi, d'envisager que telle ou telle collectivité territoriale puisse exercer une compétence différente de celle confiée à sa voisine. Si vous me permettez cette réflexion d'universitaire, cela pourrait, en outre, ouvrir la voie à des interventions personnelles des parlementaires, par ailleurs élus locaux, qui souhaiteraient favoriser leur collectivité au détriment d'une autre. Pourtant, je le reconnais, cette possibilité de différenciation est nécessaire, notamment dans le cadre du repositionnement local qui a cours entre métropole et départements.

Dès lors, il me semble préférable que les compétences des collectivités d'une même catégorie ne soient différenciées qu'en réponse à la demande, formulée par telle ou telle d'entre elles, de modification de la loi procédant à la répartition des compétences, ou par la voie de l'appel à compétence explorée en particulier par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : lorsqu'une compétence n'est pas liée à un niveau de collectivité, elle peut être exercée par la collectivité qui le souhaite. Cette procédure diffère des délégations de compétence, qui ne fonctionnent guère.

M. Ferdinand Melin-Soucramanien, professeur à l'université de Bordeaux. – Mon intervention portera principalement sur les outre-mer, pour lesquels la révision constitutionnelle annoncée vient apporter quelques ajustements techniques utiles. En

Guadeloupe et en Martinique notamment, la procédure d'adaptation des lois et règlements prévue en 2003 s'est révélée complexe et coûteuse pour un résultat peu satisfaisant. La modification proposée de l'article 73 de la Constitution, en allégeant cette procédure avec un recours au décret et en élargissant son champ – les collectivités territoriales régies par l'article 73, à l'exception de La Réunion, pourront demander à en bénéficier y compris en dehors de leur domaine de compétence – va dans le bon sens. Elle n'en demeure pas moins mineure, comparativement à la rupture épistémologique que constitua la révision de 2003. J'estime, en outre, incongru le sort particulier fait au département et à la région de La Réunion, que la lecture de l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle n'éclaire guère. Il y est fait mention du choix – déjà discutable à mon sens – arrêté en 2003 s'agissant de ce territoire, comme s'il était impossible d'en faire un autre aujourd'hui. Dans le projet de loi constitutionnelle, La Réunion se trouve ainsi placée dans une position identique à celle des départements et régions de l'Hexagone. Je souhaite que les débats parlementaires fassent évoluer cette disposition, d'autant que la révision constitutionnelle de 2003 n'a conduit ni à un effritement des outre-mer ni à la dérive de ces territoires, comme d'aucuns le craignaient.

La rupture politique et idéologique, s'agissant des relations entre l'État et les outre-mer, est, en réalité, antérieure à la révision constitutionnelle de 2003. Je la date de l'Accord de Nouméa en 1998, lorsqu'est apparue la nécessité d'établir un rapport différent entre l'État et les collectivités territoriales lointaines, et du discours prononcé par Jacques Chirac à Madiana en 2000.

Je souhaiterais enfin élargir brièvement mon intervention pour réagir aux propos de ma collègue Géraldine Chavrier. Les outre-mer ont-ils vocation à être un modèle pour l'Hexagone ? Autrement dit, la relation entre l'État et les collectivités outre-mer, admise politiquement en 1998 et en 2000 puis juridiquement en 2003, doit-elle être généralisée ? Au risque de vous décevoir, je ne le crois pas, bien que je conçoive que cette perspective puisse paraître séduisante. J'avoue soutenir une position plutôt jacobine pour la métropole et girondine pour les outre-mer !

Certes, il n'y aurait pas d'impossibilité juridique à offrir aux collectivités de l'Hexagone les mêmes possibilités d'adaptation du droit qu'aux collectivités d'outre-mer, comme l'a rappelé Mme Chavrier et l'a souligné le Conseil d'État. La seule limite est l'uniformité d'application des droits fondamentaux, conformément à une jurisprudence du Conseil constitutionnel datant de la loi dite Chevènement du 25 janvier 1985 et toujours réitérée depuis, notamment lors de la révision de la loi Falloux en 1994. En revanche, l'opportunité politique d'une telle réforme me semble très incertaine, bien qu'il appartienne au constituant d'en juger. Le droit à l'adaptation, même étendu comme prévu dans le projet de loi constitutionnelle, se justifie pour les outre-mer par leur insularité – sauf en Guyane, comme chacun sait... – et par des données économiques, sociales ou autres que chacun connaît. Je crains, en revanche, que son application en métropole ne conduise à une fragmentation du droit et à la création de ce que certains juristes nomment un « droit de broussaille ». À titre d'illustration, je me suis, il y a quelques années, essayé à la rédaction d'un code des entreprises agissant outre-mer, qui devait rassembler les dispositions fiscales et sociales applicables dans les différents territoires ultramarins en tenant compte des adaptations du droit national décidées à l'initiative du pouvoir central ou des collectivités territoriales elles-mêmes. Les chefs d'entreprise étaient désireux de disposer d'un tel outil. Laissez-moi vous dire combien l'exercice se révéla complexe ! Le fractionnement du droit applicable peut s'envisager au bénéfice de l'investissement économique et du développement des outre-mer, mais pourrait s'avérer dangereux sur le territoire hexagonal. Mon dernier argument, et non des moindres, pour m'opposer à une telle évolution réside dans ma crainte

que les pouvoirs du Parlement, qui ne sortiront probablement pas grandis de cette révision constitutionnelle, se trouvent pris en étau entre les normes créées par les collectivités territoriales et celles d'origine européenne, qui représentent plus de 50 % du droit nouveau applicable sur le territoire national.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie. Comme chacun a pu le constater, vos positions divergent en partie, ce qui ne rend nos échanges que plus stimulants. André Laignel va à présent nous faire part de son avis d'élu particulièrement averti, puisqu'il a également siégé au conseil régional de sa région et présidé un département. Il ne vous manque que le Sénat, mais cela peut s'arranger !

M. André Laignel, premier vice-président de l'association des maires de France (AMF). – Je vous remercie de m'avoir invité à m'exprimer sur un sujet aussi important que la révision constitutionnelle et ses implications sur les collectivités territoriales. Ont été précédemment évoquées la différenciation, l'adaptation, l'expérimentation et la dérogation, termes d'ailleurs linguistiquement non substituables les uns aux autres. À leur sujet, l'AMF, au nom de laquelle je m'exprime devant vous, est favorable à des évolutions destinées à conforter le pouvoir d'adaptation reconnu aux collectivités territoriales, tout en demeurant fermement attachée au respect de quatre principes : la libre administration, la subsidiarité, l'égalité et l'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre. Or, réussir à les faire cohabiter harmonieusement ne constitue pas un exercice facile !

L'expérimentation, qui devait constituer la pierre angulaire de la révision constitutionnelle de 2003, se limita finalement à deux sujets : le revenu de solidarité active (RSA), généralisé par la loi avant même que l'expérimentation ait pu commencer, et la tarification de l'eau, qui fait encore l'objet d'âpres débats. Il existe, me semble-t-il, deux raisons à ce bilan décevant : l'obligation de généralisation et l'hésitation des élus locaux, enserrés dans un tel réseau de normes qu'ils y voient souvent un obstacle insurmontable à toute initiative de ce genre. Il existe, dans l'administration française, une habitude centralisatrice qui rend presque désespérée la volonté d'expérimenter. Les élus font preuve de faiblesse en n'osant pas s'attaquer à cet Himalaya. Il existe donc à la fois un problème juridique et un frein culturel au développement de l'expérimentation.

L'AMF estime que les dispositions constitutionnelles existantes sont suffisantes pour mener à bien les différenciations nécessaires. Le Conseil d'État ne dit d'ailleurs pas autre chose dans son avis de décembre dernier. Dès la loi de décentralisation de 1982, une procédure d'appel de responsabilités a été créée au profit des communes, afin qu'elles puissent demander aux départements de leur confier la gestion des collèges. C'est ce que j'ai fait à Issoudun – il semble que j'ai été le seul maire à faire usage de cette faculté. J'ai ainsi pu moderniser les deux collèges de ma ville puis je les ai remis à la disposition du département.

Lors de l'adoption des lois de décentralisation, certains craignaient pour la République. À mon avis, la décentralisation a plutôt aidé à la cohésion de la République.

Oui à la différenciation et à l'adaptation, mais à condition qu'elles soient encadrées. Nous sommes dans un État unitaire, qui n'interdit pas la souplesse, l'innovation et l'adaptation. Les collectivités concernées devront bien sûr consentir au cadre qui leur sera proposé et les droits fondamentaux et constitutionnels devront être garantis.

Permettez-moi d'aborder quelques sujets connexes qui me tiennent à cœur, comme à vous sans doute. Même si le cumul sévit aujourd'hui, beaucoup de sénateurs ont été

à la tête d'exécutifs locaux, départementaux ou régionaux. Or, pour expérimenter, innover, adapter, différencier, encore faut-il en avoir les moyens. L'AMF a présenté diverses propositions en vue de la révision constitutionnelle, dont l'une a trait à l'autonomie financière et fiscale des collectivités. Une mission d'information de l'Assemblée nationale y réfléchit. La définition de l'autonomie financière dans la loi organique est totalement fallacieuse : aujourd'hui, il suffit que les ressources d'une collectivité soient constituées à 100 % par un transfert d'impôt national pour que les règles d'autonomie financière soient respectées !

Nous devons donc redéfinir l'autonomie financière pour aller vers l'autonomie fiscale. Nous souhaitons aussi que la Constitution reconnaisse la place spécifique de la commune en consacrant sa compétence générale.

Nous demandons une loi de finances spécifique pour les collectivités territoriales et que toute mesure les impactant y figure. La veille de son examen en conseil des ministres, le Gouvernement présente au Comité des finances locales – que je préside – le projet de loi de finances de l'année à venir, mais sans nous détailler les dispositions concernant les collectivités. Comme on dit dans le Berry, « le lièvre est dans le sac ».

L'argumentaire juridique très précis que nous avons rédigé devrait être pris en compte par le projet de révision constitutionnelle.

Pour paraphraser Albert Camus qui disait que si nous retirons le pain du travailleur, il ne lui reste pas de liberté, j'estime que si nous venons à étouffer les collectivités territoriales financièrement, il ne leur restera pas de capacité d'expérimentation ni d'adaptation.

M. Éric Kerrouche. – La réussite de notre État central a fait l'admiration des autres pays européens car l'intégration territoriale a été exemplaire, dans le sens littéral du terme. Cette intégration est devenue pratiquement totémique, ce qui nous empêche de voir le besoin d'adaptations territoriales, toujours vécues comme un défi des territoires par rapport au centre. Comment imaginer, pourtant, que de telles adaptations puissent ébranler le modèle centralisé de notre pays ?

Les différences entre les territoires existent déjà. Qui peut prétendre que le contrôle de légalité est exercé par les préfets de façon identique sur l'ensemble du territoire ? Personne ! Entre les Landes et les Pyrénées-Atlantiques, les réalités ne sont pas les mêmes.

Le concept d'insularité peut aussi s'appliquer à certains des territoires enclavés de l'Hexagone. L'uniformisation nuit à la perception de la diversité du territoire. La loi montagne, au contraire, établit des règles différentes au sein même du territoire hexagonal.

Du moins ce volet du projet de révision constitutionnelle mérite-t-il discussion ! Quant au reste, ce sera plus compliqué...

Nous devons faire preuve de pragmatisme. Adapter les normes aux réalités diverses du territoire, ce n'est pas remettre en cause la centralisation.

Enfin, la part du droit européen dans l'ensemble du droit applicable en France n'est pas si grande : au cours de la période 1986-2007, elle s'est montée à 18,7 % et s'élèverait aujourd'hui à 25 %. Ne dénonçons donc pas le poids excessif de Bruxelles.

Mme Chavrier a raison, c'est l'enserrement des territoires dans des normes nationales trop strictes qui risque de provoquer l'éclatement du modèle centralisateur français.

Mme Géraldine Chavrier. – Aucun d'entre nous ne souhaite remettre en cause le caractère unitaire de notre pays. Or, si nous parlons aujourd'hui d'un droit à l'adaptation, c'est parce que le droit à l'expérimentation institué en 2003 n'a pas été suivi d'effet ! L'expérimentation est pourtant préférable car elle permet de tester et de vérifier que l'adaptation est nécessaire. Si plusieurs expérimentations donnent des résultats contrastés dans différents territoires, c'est sans doute parce que les situations locales ne sont pas les mêmes. Dès lors, si la loi organique n'avait pas imposé la généralisation ou l'abandon de l'expérimentation, il aurait été possible de se fonder sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel selon laquelle le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes.

Aujourd'hui, parce que l'on n'a pas donné corps au droit à l'expérimentation, on passe directement à l'étape suivante en autorisant les collectivités à adapter elles-mêmes les normes nationales sans limite de temps.

M. André Reichardt. – Sénateur alsacien-mosellan, je suis attaché au droit local hérité de Napoléon mais aussi de l'Empire allemand. Depuis la décision *Somodina* du Conseil constitutionnel du 5 août 2011, ce droit local ne peut plus évoluer à moins de se rapprocher du droit général. Cette décision a été particulièrement mal ressentie lorsque l'État a refusé à l'organisme de gestion du régime local de la sécurité sociale, qui voulait profiter de la loi relative à la sécurisation de l'emploi, d'améliorer le panier de soins pour les Alsaciens et les Mosellans.

Pensez-vous que le droit à l'adaptation pourrait contrecarrer la décision *Somodina* ? Si tel n'est pas le cas, les sénateurs alsaciens-mosellans pourraient proposer un article spécifique pour faire sauter ce verrou.

M. François Grosdidier. – Le droit de l'Alsace-Moselle, qui a été accepté au moment de la réintégration des trois départements dans la République, est désormais montré du doigt comme une forme d'anomalie qu'il conviendrait de réduire par effet de cliquet. La décision du Conseil constitutionnel condamne ce droit à l'archaïsme et à la disparition car il n'est plus possible de l'actualiser. Il faut y remédier.

De même, en Corse, la question du statut des résidents ne peut être réglée dans un cadre juridique national.

Sans toucher à la législation qui doit s'appliquer partout en France, ne pourrait-on étendre le pouvoir réglementaire des régions ? Est-il normal que la réglementation thermique soit la même à Mouthe et à Bonifacio ? Pourquoi ne pas prévoir des transferts supplémentaires de compétences non régaliennes ?

M. Philippe Bas, président. – Pourquoi ne pas étendre le pouvoir réglementaire des départements aussi ?

M. Ferdinand Melin-Soucramanien. – La décision *Somodina* a procédé à une sorte de vitrification du droit local alsacien-mosellan. Désormais se pose la question de l'opportunité de rouvrir ce débat, mais cela est de votre compétence.

Votre remarque sur la réglementation thermique est judicieuse : en Guadeloupe et en Martinique, une réglementation locale a été mise en place et elle fonctionne bien, même si cela a coûté un peu d'argent. Et cette adaptation du droit national n'a pas fait s'effondrer la République.

Mme Géraldine Chavier. – Je connais mal le droit local alsacien-mosellan. Cependant, dans la mesure où ses défenseurs pourront témoigner d'une spécificité qui ne soit pas purement historique, cette différence de situation pourrait justifier aux yeux du Conseil constitutionnel le maintien d'un droit différencié.

Je suis très favorable au renforcement du pouvoir réglementaire des collectivités. La décision du Conseil constitutionnel du 17 janvier 2002 dit très clairement que le législateur peut renvoyer certaines modalités d'application des lois au pouvoir réglementaire local. La révision constitutionnelle de 2003 a consacré ce pouvoir réglementaire des collectivités territoriales pour l'exercice de leurs compétences. Le jour où l'on a permis aux régions de délibérer sur leurs régimes juridiques d'aides aux entreprises, on a permis l'adaptation de ces aides aux territoires et personne ne s'en porte plus mal.

En revanche, si la région se voyait reconnaître un pouvoir réglementaire pour adapter les lois en dehors même de son champ de compétence, il y aurait là un risque de tutelle sur les autres collectivités.

Le législateur devrait avoir le réflexe de renvoyer plus souvent au pouvoir réglementaire local l'application des dispositions législatives. Si le Conseil constitutionnel a exclu les conditions essentielles d'exercice des libertés publiques et des droits constitutionnellement garantis, il a estimé possible de renvoyer aux collectivités certaines modalités d'application de la loi.

M. Philippe Bas, président. – Le Conseil constitutionnel s'oppose à ce que le législateur national fasse évoluer la législation d'Alsace et de Moselle. L'idée que l'on pourrait, par le truchement d'un pouvoir d'adaptation conféré à une collectivité territoriale, contourner une interdiction faite au législateur national me paraît difficilement concevable. Si nous voulons suivre MM. Reichardt et Grosdidier, nous devons insérer dans la Constitution des dispositions spécifiques : le législateur national devra avoir le droit de faire ce qui lui est actuellement interdit.

M. André Laignel. – L'AMF n'est pas opposée au pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, à condition qu'il s'exerce dans le cadre des compétences de chacune d'entre elles et sans méconnaître le principe de non-tutelle. Mais pour cela, nul besoin de révision constitutionnelle !

Enfin, la réglementation thermique dévolue à chacune des régions ne me paraît pas une excellente idée car comment fixer des températures identiques dans une région qui va de la Creuse aux frontières de l'Espagne ?

M. François Grosdidier. – Les régions pourraient adapter la réglementation !

M. André Laignel. – La différenciation à l'intérieur même des régions, voilà qui deviendrait bien complexe...

M. Jacques Bigot. – Je reviens à l'Alsace-Moselle. En 1918, l'idée qui dominait était l'harmonisation des droits. D'ailleurs, une commission d'harmonisation avait été créée à

cet effet. Un siècle après, personne ne demande plus cette harmonisation. La République a organisé depuis un siècle une différenciation dont on trouve la trace dans de nombreux codes, et dont chacun se satisfait.

La question, cependant, n'est pas d'habiliter les autorités locales à adapter le droit national, mais de permettre au pouvoir normatif national de ne pas se soumettre à la décision Somodia.

Mme Muriel Jourda. – Même si nous sommes tous favorable à l'unité de la République, les différences existent et des lois uniformes produisent des résultats divers. Le droit de l'urbanisme en témoigne. En tant que Morbihannaise, je rappelle que la loi littoral obéissait à l'origine à des principes que l'on qualifiait d'anglo-saxons : cette loi générale devait permettre des adaptations locales. Or cela n'a pas été possible car les décisions prises sur le terrain ont été progressivement soumises à la justice administrative, qui a fait son œuvre unificatrice.

Avec le droit d'adaptation, ne court-on pas le même risque ?

Mme Géraldine Chavrier. – Je comprends d'autant mieux vos interrogations que la loi de 1984 sur la fonction publique territoriale, modifiée en 1990, avait renvoyé certaines décisions aux délibérations locales. Le Conseil d'État en a été saisi et les conclusions du commissaire du Gouvernement sont sidérantes : il a reconnu que le législateur avait souverainement décidé de renvoyer au pouvoir réglementaire local, puis il a ajouté que les juges administratifs ne pouvaient « accepter la redoutable charge d'être les seuls à canaliser le grand vent de liberté » que faisait souffler la loi en unifiant « 36 000 initiatives ». Par un artifice juridique – l'argument selon lequel l'entrée en vigueur de la loi était subordonnée à la publication d'un décret nécessaire pour son application –, il a donc refusé ce droit à l'adaptation.

Toutefois, ce qui ne manque pas d'étonner, le Conseil d'État écrit dans son avis du 7 décembre 2017 que le droit à l'adaptation serait plutôt favorable à la démocratie locale. En l'inscrivant dans la Constitution, vous contraignez les juridictions administratives et le Conseil constitutionnel – même si celui-ci se réserve une marge d'appréciation – à accepter le droit à l'adaptation. Il sera beaucoup plus difficile de recourir aux petites techniques juridiques jusqu'ici employées pour contrecarrer la volonté du législateur.

M. Ferdinand Melin-Soucramanien. – Le principe d'égalité n'a jamais été un obstacle à des différences de traitement selon les territoires : voyez la loi littoral ou la loi sur les zones franches territoriales de 1996. Dès lors que les différences de traitement sont justifiées et qu'elles sont en rapport direct avec l'objet de la loi, elles sont possibles : il suffit que les critères soient objectifs, comme l'insularité, l'histoire, la géographie, le taux d'alphabétisation, le chômage, etc...

Cette révision constitutionnelle envoie un signal à l'intention du Conseil d'État, qu'on ne doit pas trop accuser : son rôle est de préserver l'unité de l'État, et le jacobinisme est inscrit dans ses gènes. Néanmoins, je continue à penser que l'apport marginal de cette révision n'est pas immense.

M. André Laignel. – Je partage ce qui vient d'être dit. Lorsque Mme Chavrier parlait du commissaire du Gouvernement qui avait refusé le droit à l'adaptation, je me disais que si les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) avaient existé à l'époque, le

Conseil d'État aurait probablement été renvoyé dans ses buts, puisqu'il allait, sabre au clair, contre la volonté du législateur.

Je vous conseille la lecture de l'avis du Conseil d'État du 7 décembre dernier qui éclaire notre débat d'aujourd'hui, notamment la redondance qu'il y aurait à vouloir mettre dans la Constitution divers sujets qui figurent déjà dans des lois organiques et ordinaires.

M. Philippe Bas, président. – Le Conseil d'État constate en effet que beaucoup de choses sont d'ores et déjà possibles, même s'il recommande, pour plus de sécurité, de faire évoluer la Constitution.

Je vous remercie pour ces éclairages très utiles.

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 15.

Mercredi 23 mai 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Groupe de travail sur l'amélioration de l'efficacité des fiches S – Nomination du rapporteur et des membres

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, nous devons procéder à la désignation des membres du groupe de travail sur l'amélioration de l'efficacité des fiches S. Je n'ai malheureusement pas pu intégrer dans ce groupe tous les collègues qui ont déclaré leur intérêt. Toutefois, je vous invite à participer aux auditions. Comme nous en sommes convenus la semaine dernière, le groupe de travail comprendra, outre son rapporteur M. François Pillet, un représentant de chaque groupe politique.

La commission désigne M. François Pillet rapporteur, et Mmes Esther Benbassa, Maryse Carrère, MM. Loïc Hervé, Henri Leroy, Alain Marc, Alain Richard et Jean-Pierre Sueur membres du groupe de travail sur l'amélioration de l'efficacité des fiches S.

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil COM (2018) 218 sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union (E13046) – Saisine et nomination d'un rapporteur

La commission se saisit, en application de l'article 73 quinquies du Règlement, de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil COM (2018) 218 sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union et désigne comme rapporteur M. François Pillet.

Droit local d'Alsace-Moselle - Table ronde

M. Philippe Bas, président. – Nos collègues élus des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ont souvent évoqué le sujet du droit local alsacien-mosellan. C'est un sujet pointu et assez difficile à traiter. En tant que non spécialiste, je crois comprendre que les possibilités d'évolution du droit local d'Alsace-Moselle sont assez limitées, dans la mesure où on peut le faire évoluer dans le sens d'un rapprochement, d'une harmonisation avec le droit français général, mais qu'en revanche on ne peut accroître les différences ni, *a fortiori*, créer de nouvelles règles spécifiques au droit local. Tel est le cadre qui a été posé par le Conseil constitutionnel dans sa décision *Somodja* de 2011. Dans de nombreux cas, après un siècle d'existence, ce droit a pourtant besoin d'être conforté, et pas d'être détruit. Il présente en effet des originalités profondes sur de nombreux sujets qui font consensus : droit des associations, droit des sociétés, publicité foncière, droit des entreprises...

À l'orée d'une nouvelle révision constitutionnelle, existerait-il une voie permettant d'aller vers la reconnaissance d'une certaine spécificité du droit local, lui permettant d'évoluer plus librement ?

Nous avons sollicité plusieurs intervenants que je remercie pour leur présence. Je vais rapidement les présenter. M. Jean-Marie Woehrling est le président de l'institut du droit local d'Alsace-Moselle et président honoraire de tribunal administratif. Il est accompagné de M. Éric Sander, secrétaire général du même institut du droit local. M. Francis Messner est directeur de recherche émérite au centre national de la recherche scientifique, et professeur des universités de Strasbourg. M. Jean-Luc Vallens est docteur en droit, ancien président de chambre à la cour d'appel de Colmar, professeur associé à l'université de Strasbourg et ancien secrétaire général de l'institut du droit local. Enfin, Maître Philippe Walter est notaire et président du conseil interrégional des notaires des cours d'appel de Metz et de Colmar, et Maître Jean-Marie Ohnet est également notaire, ancien président de l'institut d'études juridiques du Conseil supérieur du notariat.

Je vais tout d'abord passer la parole à M. Jean-Marie Woehrling afin qu'il nous fasse une présentation du contexte, des sources du droit local, de sa compatibilité avec la Constitution, et de ses principales caractéristiques en droit public.

M. Jean-Marie Woehrling, président de l'institut du droit local, président honoraire de tribunal administratif. – Il y a presque 100 ans, les autorités françaises ont décidé de maintenir en vigueur le droit local applicable en Alsace-Moselle, au moment de leur réintégration au sein du territoire français. Le droit local puise à plusieurs sources. Il comprend tout d'abord des dispositions françaises d'avant 1871 maintenues en vigueur en Alsace-Moselle, qui ont entre-temps été modifiées en France. On trouve également des dispositions propres au Land *Elsass-Lothringen* élaborées pendant la période de rattachement à l'Allemagne. Enfin, certaines lois fédérales allemandes applicables sur ces territoires pendant ladite période forment la dernière partie de ce triptyque juridique.

Ces législations ont été maintenues pour plusieurs raisons. Des raisons techniques tout d'abord : il fallait laisser une période d'adaptation à la population et aux praticiens du droit. Des motifs politiques ont également joué. Ainsi, le Maréchal Joffre avait déclaré en 1914 que la France allait recouvrer ces territoires, mais qu'elle allait respecter les traditions alsaciennes et mosellanes.

Le droit local a fortement évolué. Une très grande majorité du droit commun est en effet applicable dans nos départements. S'il n'est pas possible d'évaluer précisément cette proportion, je dirai qu'elle est de l'ordre de 95 %. En effet, une très grande majorité des textes qui régissent le droit français aujourd'hui a été élaborée après 1918. En conséquence, le droit général s'applique majoritairement dans nos départements comme dans le reste de la France. Une part importante du droit local a été reprise par le législateur français par voie de codification. Nous sommes entrés dans ce que nous appelons la troisième législation : il ne s'agit ni du droit local d'origine, ni de la législation de droit commun mais d'un droit propre élaboré par le législateur français. Enfin, bon nombre des dispositions maintenues ont fait l'objet d'une réinterprétation dans un contexte européen et national. C'est notamment le cas pour le droit des cultes.

Le droit local porte mal son nom. Il s'agit d'un droit national, comme le reste du droit français, élaboré par le Parlement, mais propre à trois départements : le Bas-Rhin, le Haut-Rhin et la Moselle. 100 ans après, l'unification législative a été très largement réalisée. Ce qui subsiste constitue le noyau dur du droit local.

Les dispositions qui sont maintenues sont des dispositions techniques, dans un grand nombre de domaines – droit des associations, droit notarial, échevinage... – qui sont parfois plus favorables pour les intéressés et plus souples que le droit en vigueur dans le reste de la France, mais que celle-ci ne souhaite pas voir étendues. Ces dispositions maintiennent et renforcent la tradition locale, notamment en matière de culte, d'enseignement religieux, de repos dominical ou de chasse. Pour une partie importante de la population, elles sont ressenties comme un élément du patrimoine local. Le droit local répond à une réelle attente et est perçu comme utile.

Depuis 1918, le contexte a changé : en 1918, l'unité du droit était vue comme un objectif à atteindre. Aujourd'hui, la vision est beaucoup plus nuancée : il existe une certaine diversité juridique au plan local, qui n'est pas forcément une mauvaise chose. Je pense notamment aux territoires et départements d'outre-mer, à la Corse, à Paris ou au statut de la métropole de Lyon. Le droit local s'inscrit donc bien dans ce cadre général.

Depuis 2011, nous sommes confrontés à un problème de constitutionnalité. De 1918 à 1971, personne n'avait évoqué de problème de conformité à la Constitution du droit local. Une première réflexion dans certains domaines a été menée suite à la décision *Liberté d'association* de 1971. Mais dans sa décision *Somodja* de 2011, le Conseil constitutionnel a eu une approche très stricte. Selon lui, le principe constitutionnel d'égalité s'applique au plan territorial : la loi doit être la même pour tous. Certes, il peut y avoir des exceptions fondées sur des considérations d'intérêt général, ou sur des circonstances particulières. Mais le Conseil constitutionnel considère qu'il n'y a aucun intérêt général ou circonstance particulière justifiant le droit local. Cette décision a en même temps reconnu le droit local d'Alsace-Moselle comme un principe fondamental reconnu par les lois de la République, garantissant son maintien, mais uniquement ce maintien. Toute modification doit se faire dans le sens d'un rapprochement avec le droit français.

Cette décision a eu plusieurs conséquences. Tout d'abord un sentiment d'inégalité est apparu dans nos trois départements. Il y a des annonces sur une intégration de la Corse dans la Constitution, il existe un régime original pour l'outre-mer, et même des dispositions particulières pour certaines collectivités territoriales, acceptées par le Conseil constitutionnel. Toutefois, ce dernier n'a trouvé aucun motif en faveur du droit local.

En outre, elle a entraîné un phénomène de blocage. Les administrations se sont servies de cette décision pour dire qu'il ne peut y avoir qu'un maintien du *statu quo*, et qu'ainsi toute évolution du droit local est impossible.

Enfin, elle suscite une incertitude juridique. La jurisprudence du Conseil constitutionnel est en effet rétroactive, y compris pour des dispositions spécifiques intervenues depuis 1918. Dès lors se pose la question de savoir si toutes sont conformes à la Constitution. À titre d'exemple, le Conseil constitutionnel a invalidé en 2014 une disposition de droit local relative aux assurances, qui avait été introduite par une loi de 1991.

Aussi, à la veille d'une réforme constitutionnelle, nous souhaiterions que la décision *Somodja* soit remise en cause par une nouvelle disposition constitutionnelle. Nous avons imaginé deux formes possibles. La première est spécifique à l'Alsace-Moselle : les intérêts propres aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle seraient pris en compte par le maintien d'un droit particulier propre à ces départements. Cela permettrait au législateur de pouvoir reconnaître un intérêt particulier, qu'il pourrait faire évoluer s'il l'estime utile.

La deuxième formulation a un caractère beaucoup plus général : elle exclut du principe d'égalité le caractère territorial.

M. Philippe Bas, président. – Je donne maintenant la parole à M. Francis Messner, afin d'évoquer le droit local des cultes, leurs statuts, et l'enseignement des religions.

M. Francis Messner, directeur de recherche émérite au centre national de la recherche scientifique et professeur des universités à Strasbourg. – Le droit local des cultes facilite l'intégration des cultes dans la société, par le biais de la formation des ministres des cultes. Ces derniers sont formés dans le cadre de l'université publique, selon des modalités identiques à la formation proposée dans les autres facultés et départements de l'université. Ainsi, il n'y a pas de fossé entre l'enseignement théologique et les autres matières. De même, l'enseignement religieux dispensé dans les écoles publiques est articulé au programme des écoles, collèges et lycées.

Cette intégration existe également dans le cadre des relations institutionnelles entre les acteurs religieux et les pouvoirs publics. Les communes entretiennent les bâtiments cultuels, elles sont tenues de négocier avec le conseil de fabrique qui regroupe les responsables religieux. Ces liens existent également avec la haute administration du ministère de l'intérieur, lors de la nomination des membres du culte. Certains sont agréés, d'autres sont nommés par l'autorité politique. Ainsi, les évêques sont nommés par le Président de la République.

Ce droit local des cultes favorise le vivre ensemble par un traitement égalitaire des cultes, par l'entretien des bâtiments et la rémunération des ministres des cultes, dont bénéficient aussi les cultes non statutaires, c'est-à-dire non organisés par le cadre législatif de 1901 et 1905 ou non centralisés. Ils peuvent ainsi bénéficier de subventions des collectivités territoriales et s'organiser conformément au régime de droit local des associations. Enfin, ce régime permet de favoriser la construction d'édifices du culte et leur entretien. À titre d'exemple, la ville de Strasbourg consacre une ligne budgétaire répartie entre tous les cultes représentatifs du territoire de la ville et de la communauté urbaine : sont ainsi concernés les cultes protestant, catholique, juif, musulman, bouddhiste et hindouiste. Jusqu'à une période récente, le droit local permettait une bonne intégration des religions dans la société.

Les difficultés que nous connaissons aujourd'hui résultent de la modification du paysage religieux. S'agissant des cultes protestant et catholique, on constate une baisse des vocations. Le nombre de ministres du culte a diminué de près de deux tiers dans les deux diocèses au cours des quarante dernières années. Le nombre de pratiquants diminue également. Cela conduit à une nouvelle organisation : les ministres du culte doivent intervenir dans davantage de paroisses. En ce qui concerne le culte juif, certaines circonscriptions rabbiniques ne sont plus desservies, car les populations juives se concentrent désormais dans les grands centres urbains.

L'enseignement religieux témoigne également de l'évolution du régime des cultes. Ainsi, les responsables religieux organisent un enseignement religieux en collaboration avec le ministère de l'éducation nationale. Les chefs d'établissement ont l'obligation de créer cet enseignement, lorsqu'il y a une demande des parents, des tuteurs ou d'un élève majeur. Pendant longtemps, cet enseignement a privilégié la transmission de la foi, puis la connaissance des autres religions. Depuis quelques mois, les responsables religieux protestants, juifs et l'évêque de Strasbourg réfléchissent à un enseignement interreligieux présentant l'ensemble des religions. Or, ils ont beaucoup de difficultés à le mettre en œuvre. La situation semble pourtant s'être apaisée. Mais certains ont considéré que le fait de faire appel dans une commission de réflexion à des responsables des cultes musulman et bouddhiste portait atteinte au droit local de l'enseignement religieux. Or, cette appréciation est infondée, dans la mesure où cet enseignement religieux resterait un enseignement de droit local, confessionnel, porté par les chefs religieux, et ne deviendrait pas un enseignement interreligieux délivré par les différentes autorités religieuses, y compris musulmanes. La mise en place d'un enseignement interreligieux est une demande très forte de la part des parents d'élèves et des chefs d'établissement. En effet, un concept similaire – l'Éveil culturel et religieux mis en place dans plusieurs lycées d'Alsace – a permis, notamment dans certains lycées professionnels, d'apaiser les tensions entre religions.

La deuxième réflexion porte sur la création d'un enseignement de théologie musulmane au sein de l'université.

En outre, des postes de maîtres de conférence en islamologie ont été créés. Ce diplôme avait été abandonné après la décolonisation. Enfin, des réflexions sont en cours pour mettre en place des partenariats entre les établissements supérieurs privés de théologie musulmane en Alsace-Moselle – ils sont au nombre de trois – et les universités publiques. Il nous semble qu'il est urgent de créer une chaire de théologie musulmane, afin de fournir un contre-discours, face à un islam aujourd'hui dévoyé.

À cet égard, le ministère de l'intérieur a créé un diplôme de formation civique et civile obligatoire pour les aumôniers militaires, hospitaliers et pénitentiaires rémunérés.

M. Philippe Bas, président. – Je donne désormais la parole à M. Jean-Luc Vallens, qui va nous éclairer sur les spécificités marquantes du droit local en matière de droit privé et les évolutions qui pourraient être recherchées.

M. Jean-Luc Vallens, docteur en droit, ancien président de chambre à la cour d'appel de Colmar, professeur associé à l'université de Strasbourg, ancien secrétaire général de l'institut du droit local. – Les dispositions locales de droit privé sont nombreuses. Elles parcellent l'ensemble des domaines. Nos juridictions sont ainsi amenées à faire coexister des dispositions de droit local et de droit général, dans le domaine de la

procédure civile, du droit du travail, du droit des affaires, et plus rarement du droit civil lui-même.

Les dispositions de droit local, ou de troisième législation, ont été maintenues pour plusieurs raisons. Elles sont considérées comme plus performantes. Ainsi, à titre d'illustration, la procédure de saisie immobilière est beaucoup plus simple. S'agissant du cadastre, il a une valeur juridique en Alsace-Moselle, et constitue ainsi un facteur de paix sociale pour le transfert de propriété. En outre, le partage judiciaire peut se faire chez un notaire. De même, le livre foncier apporte plus de sécurité aux acheteurs en raison de la vérification des inscriptions qui sont faites par un juge spécialisé.

D'autres dispositions ont été maintenues car elles n'existaient pas dans le droit général. C'est le cas notamment de la faillite civile. Le droit français jusqu'en 1985 ignorait le surendettement. Ainsi, le droit local a pu servir de laboratoire et d'exemple. Certaines règles de droit local n'ont plus la même légitimité depuis que des dispositions similaires existent en droit général.

Enfin, le droit local apparaît pertinent au justiciable. Tel est le cas des chambres de commerce au sein des tribunaux de grande instance. Elles sont compétentes en lieu et place des tribunaux de commerce qui n'existent pas en droit local.

D'autres règles de droit local répondent à un besoin propre que les citoyens apprécient car elles leur sont plus favorables : les jours fériés supplémentaires, le système de sécurité sociale, prévoyant un taux de cotisation plus élevé, mais une meilleure couverture sociale. Dans d'autres domaines encore, le droit local assure un meilleur équilibre des règles. Ainsi, le droit de la chasse cherche à concilier les intérêts du chasseur, du propriétaire et des agriculteurs. Le droit de chasse est administré par la commune, au nom et pour le compte des propriétaires. Dans ce cadre, elles élaborent des plans de chasse précis et rigoureux. De même, une disposition de droit local offre de meilleures garanties aux locataires de biens immobiliers, pour lesquels il n'existe pas une présomption de responsabilité en cas d'incendie.

Au final, le constat est partagé : certaines dispositions de droit local sont devenues obsolètes ; d'autres ont évolué ; d'autres encore ont été intégrées au droit général grâce à la codification. Un grand nombre de textes ont été abrogés, abrogation pour laquelle un avis de la commission du droit local – appelée jusqu'il y a peu commission d'harmonisation du droit local – est nécessaire.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel *Somodja* de 2011 est apparue avec un double visage : d'une part, elle garantit le maintien du droit local, en le reconnaissant comme principe fondamental reconnu par les lois de la République, d'autre part, et d'un point de vue plus négatif, elle l'empêche d'évoluer, si ce n'est pour tendre vers une harmonisation avec le droit général. Le Conseil constitutionnel a ainsi inventé le concept du rapprochement, au nom de l'unité fantasmée de l'égalité. Or, en réalité, on constate de fortes variétés territoriales – je citerai simplement les zones économiques et zones franches. Dans ces conditions, il est étonnant de voir face au droit local cette volonté d'unification, qui n'existe pas dans la réalité.

En outre, un autre principe constitutionnel important ne doit pas être oublié : celui de la sécurité juridique. Pour l'utilisateur, la sécurité juridique signifie de pouvoir travailler sur un texte que personne ne peut contester devant le Conseil constitutionnel en cas de litige. Aujourd'hui, il y a une incertitude, voire un risque derrière chaque loi de droit local, si on

imagine qu'à tout moment un justiciable puisse ébranler un dispositif *via* une question prioritaire de constitutionnalité.

Si le Conseil constitutionnel avait rendu cette décision il y a quelques années, au moment où la modernisation du droit local avait été lancée, nous n'aurions rien pu faire, en raison de la crainte de voir des dispositifs remis en cause. Je pense notamment au développement du livre foncier dématérialisé. On a intégré au droit local les évolutions de la société et des technologies. Il faut sortir de l'idée selon laquelle l'unité de la République est mise à mal par la diversité des territoires.

Me Philippe Walter, notaire, président du conseil interrégional des notaires des cours d'appel de Metz et de Colmar. – Le statut du notariat en Alsace Moselle présente des particularités liées à l'histoire de ces trois départements que nous évoquons. Suite à l'armistice de 1918, les trois départements sont redevenus français. La question s'est posée de savoir si le notariat local conservait son statut datant du 18 juin 1872, ou si on réintroduisait le système existant de la patrimonialité. La loi française du 17 juillet 1925 a écarté pour l'Alsace-Moselle le principe de patrimonialité qui prévaut en droit général pour la profession de notaire : la nomination à un office notarial se fait ainsi par le ministère de la justice et une commission *ad hoc*. Le décret-loi du 22 mai 1955 a introduit une épreuve de concours.

Aujourd'hui, le recrutement de notre profession, dans les trois départements, est soumis à une exigence de concours. Pour y postuler il faut remplir plusieurs conditions : être titulaire du diplôme de notaire, être français ou ressortissant de l'Union européenne, avoir une pratique professionnelle de trois ans, dont deux ans de stage ininterrompus chez un notaire. Le jury est composé d'un magistrat de l'ordre judiciaire, d'un professeur de droit, d'un fonctionnaire de la direction générale des finances publiques et de trois notaires du ressort de nos cours d'appel. Le concours est organisé au moins une fois par an. Le nombre de places disponibles est défini par un arrêté du garde des sceaux. L'épreuve écrite consiste en la rédaction d'un acte et une série de questions. L'épreuve orale porte sur le droit civil, le droit local ainsi qu'une discussion avec le jury. Pour l'admission, il ne suffit pas d'avoir eu la moyenne aux épreuves, il faut être intégré dans le contingent des places offertes. Enfin, le candidat reçu n'est pas nommé d'office. Il est nommé par arrêté du garde des sceaux, après que la commission de présentation des offices vacants s'est réunie. Composée de magistrats et de représentants de la profession, cette commission a un rôle consultatif mais une fonction régulatrice. Elle constitue le garant d'un recrutement impartial des notaires.

Les notaires exercent également des missions spécifiques en Alsace-Moselle. Le notaire agit comme délégué du tribunal. Ainsi, pour les partages judiciaires, la juridiction n'est saisie qu'en cas de difficulté. De même, l'exécution forcée immobilière est supervisée par le notaire ; il dirige les débats et rédige le cahier des charges. Les débats ont lieu à l'office du notaire, et non à la barre du tribunal. Il veille également au bon fonctionnement du livre foncier. À titre anecdotique, le notaire d'Alsace-Moselle peut rédiger des actes en langue allemande, et dispose d'un régime de retraite spécial.

L'un des enjeux actuels est la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques. L'article 52 de cette loi ne s'applique pas dans nos trois départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Il prévoit la liberté d'installation dans les zones de carence. D'ailleurs, dans un délai de deux ans après la promulgation de la loi, un rapport au Parlement devait être rendu pour évaluer cette mesure. Il n'a pas été publié à notre connaissance. Nous pensons que le système qui existe en droit local est au cœur de la modernité. Il répond au besoin d'égalité des chances grâce à l'absence de la patrimonialité, au

principe de concours permettant l'accès à la profession et par une nomination impartiale garantie par le rôle régulateur de la commission *ad hoc*. En outre, il assure un haut niveau de connaissances et de pratiques par l'exigence du stage.

En cas d'extension du principe de liberté d'installation des notaires en Alsace-Moselle, deux approches sont possibles. La première consiste à ne rien faire. Mais cela ne serait pas forcément la bonne solution, car deux systèmes coexisteraient, le concours et le tirage au sort. L'autre solution consisterait à s'appuyer sur le concours qui a fait ses preuves. Il est possible d'organiser plusieurs sessions. On pourrait organiser une session spéciale, avec un élargissement des conditions d'inscription. Cela serait également une solution pour les Clercs de notaire qui vont perdre leur habilitation en 2020. Ils pourraient passer le concours sans condition de stage.

Me Jean-Marie Ohnet, notaire, ancien président de l'institut d'études juridiques du Conseil supérieur du notariat. – Pour résumer les propos de mon confrère, pour être notaire dans nos départements, il faut remplir les mêmes conditions que dans le reste de la France, auxquelles s'ajoutent deux conditions supplémentaires : trois années de stage, dont deux années continues dans un office notarial du département, et la réussite au concours qui vient de vous être présenté. Nos notaires ont les mêmes attributions qu'en droit général, mais ils sont en plus, pour certains actes, délégués du tribunal.

Comme cela a déjà été indiqué, l'article 52 de la loi « Macron » ne s'applique pas chez nous. En droit général, pour les zones carencées, il y a un système de dépôt de candidature avec horodatage et tirage au sort si le nombre de candidatures dépasse le nombre de postes. Cette mesure avait été contestée devant le juge administratif, mais elle vient d'être validée par le Conseil d'État vendredi dernier. En l'état du droit, le tirage au sort n'est donc pas possible chez nous. Si l'article 52 était introduit chez nous, le notaire ne pourrait toutefois être nommé que s'il était reçu au concours et il ne devrait pouvoir être nommé sans avoir effectué les années de stage requises au sein d'un office notarial.

Enfin, le système de droit local pourrait résoudre le problème des Clercs qui vont perdre leur habilitation au 31 décembre 2020 – une proposition de loi, déposée en octobre 2017 sur le Bureau du Sénat, propose d'ailleurs de repousser cette date au 31 décembre 2030.

M. Philippe Bas, président. – Hier, nous avons organisé une autre table ronde sur la différenciation territoriale, dans la perspective des débats à venir sur la révision constitutionnelle, au cours de laquelle nous avons évoqué la question du pouvoir normatif des collectivités territoriales et celle de la différenciation des compétences dévolues aux collectivités d'une même catégorie.

La question de l'adaptation du droit local d'Alsace-Moselle est toutefois différente, puisqu'elle relève de la compétence du législateur national et non des collectivités locales.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je vous remercie d'avoir pris l'initiative d'organiser cette table ronde. J'ai apprécié le plaidoyer des intervenants. Une partie m'a convaincu, mais une autre un peu moins. Aussi, je ne suis pas convaincu que votre système d'organisation des cultes soit conforme à la laïcité. Cette dernière suppose une séparation des cultes et de l'État.

Je voudrais savoir s'il y a des différences de principes entre le droit local et le droit général, ou s'agit-il de problèmes techniques ? Dans ce dernier cas, cela rend difficile de comprendre le blocage du Conseil constitutionnel.

M. François Grosdidier. – Le droit local est une curiosité qui n'est pas forcément connue de tous. Je vous remercie pour l'organisation de cette table ronde.

Sauf révision de la Constitution, le Conseil constitutionnel condamne par cliquet le droit local. Ce débat tombe un peu mal au regard des réactions aux revendications corses qui peuvent se justifier par l'insularité. L'exercice de droits fondamentaux ne doit pas s'exercer en fonction de critères d'ancienneté. Or, la loi de 1905 ne donne la possibilité d'entretenir que les lieux de culte datant d'avant 1905.

La table ronde que nous avons organisée hier sur la différenciation territoriale a montré que nous souffrons sur nos territoires d'excès de jacobinisme, avec une insuffisante adaptation à la diversité des territoires. Or, cette diversité existe. À titre d'exemple, la tauromachie est acceptée dans certains territoires, mais elle est interdite partout ailleurs.

Le Sénat a travaillé sur la question de l'organisation d'un islam de France. Pour moi, en Alsace-Moselle, il n'est pas nécessaire de modifier la loi. Les libertés données aux communes suffisent. En outre, à droit constant, il est possible d'organiser une chaire musulmane. Il s'agit d'avoir une source intellectuelle et confessionnelle permettant de contextualiser l'islam depuis notre territoire, et non des pays d'origine.

Quant à la mention dans la Constitution du droit local, on ne peut pas imaginer une loi différente pour chaque territoire de la France continentale. La loi doit être la même pour tous. Aussi, j'imagine mal que la représentation nationale accepte une extension du droit local. Mais ce qui est demandé est simplement de pouvoir faire vivre ce dernier. Je prendrai un exemple : en raison de l'effet cliquet instauré par le Conseil constitutionnel, le droit de la sécurité sociale est figé en Alsace-Moselle. Ainsi, lorsque l'État a décidé d'augmenter il y a quelques années le panier minimum de soins couverts, le droit local a été pénalisé. Les bénéficiaires alsaciens-mosellans se sont retrouvés face au choix de renoncer à la sécurité sociale alsacienne-mosellane pour en bénéficier, ou bien de le conserver, mais alors renoncer à la couverture minimale prévue. Il faut ainsi faire sauter le verrou constitutionnel, non pas pour étendre le droit local à d'autres matières, mais pour lui permettre de vivre.

Mme Brigitte Lherbier. – J'ai découvert ce droit il y a 25 ans lorsqu'une étudiante m'a remis son mémoire sur la gestion des voies navigables dans les trois départements d'Alsace-Moselle.

La faculté de Lille a créé un diplôme universitaire pour que les ministres du culte – et notamment les imams – disposent de quelques notions de droit français. J'ai été interpellée par vos propos relatif à l'enseignement religieux dans le secondaire. J'ai le souvenir que les rectorats sont traditionnellement assez pointilleux sur ce sujet. Or, à vous entendre, on a l'impression que vous disposez d'une marge de manœuvre importante dans ce domaine.

En ce qui concerne la formation des notaires, je ne savais pas qu'il y avait un concours et je trouve curieux que vous n'appliquiez pas le principe du tirage au sort.

M. Jean-Marie Woehrling. – Entre le droit local et le droit général, il n’y a pas de différence sur les choses essentielles. D’ailleurs, l’Alsace et la Moselle ont été parfaitement intégrées à la République et le droit local s’applique depuis 100 ans dans un souci d’intégration.

Il y a certes des différences sur ces sujets en matière de régime des cultes, d’enseignement, de collectivités territoriales, de droit des associations. Toutefois, au niveau de la qualité du droit, les différences ne sont pas substantielles. La jurisprudence constitutionnelle a une interprétation de plus en plus restrictive sur les droits et libertés. En 1994, dans le cadre de la loi sur le financement des écoles privées, on a voulu augmenter le pourcentage de participation des communes. Cela a été vu comme une atteinte à la liberté d’enseignement.

En ce qui concerne l’existence d’un droit différent en fonction des territoires, on se rend compte qu’en réalité, de nombreux cas existent. Le Parlement trouve, lorsqu’il le juge utile, de bonnes raisons pour le faire. Ce qui nous embête, c’est qu’en matière de droit local, le Conseil constitutionnel refuse de trouver une quelconque bonne raison. Par comparaison, la Corse bénéficie d’une décentralisation dans l’enseignement. Or, je ne suis pas sûr que cela soit lié à l’insularité.

À mon avis, il est possible de créer une faculté de théologie musulmane à droit constant. Le motif d’empêchement serait la loi de 1905 qui ne s’applique pas sur nos territoires. Et, même, selon moi, la loi de 1905 ne serait pas un obstacle, car ce que l’on souhaite, c’est une approche objective, universitaire et scientifique de la matière.

Mme Brigitte Lherbier. – Cet enseignement doit être en langue française. Il y a tellement d’écoles où on perd ce qui s’y passe car la langue utilisée n’est pas le français.

M. Francis Messner. – Dans nos trois départements, un régime de séparation de l’Église et de l’État s’applique. Il n’y a pas d’Église d’État, les services publics sont neutres. On peut avoir une conception différente de la laïcité. D’ailleurs, le Conseil d’État et le Conseil constitutionnel considèrent que le droit local n’est pas contraire à la laïcité qui est un principe à valeur constitutionnelle. La faculté de théologie musulmane pourrait être créée *via* un mécanisme de reconnaissance d’une discipline théologique dans le cadre du conseil national des universités. La faculté de théologie catholique est confessionnelle : elle a été créée en 1902, grâce à une convention avec le Saint-Siège ; les évêques ont la possibilité de refuser une nomination. S’agissant de la faculté de théologie protestante, il n’y a plus de lien organique avec l’autorité religieuse. Il s’agit d’une faculté théologique non confessionnelle dans les faits depuis 1967 et de manière officielle depuis 2007. La mise en place d’une faculté de théologie musulmane non confessionnelle serait le meilleur choix ; dans le cas contraire, on se heurterait à l’éclatement des communautés musulmanes.

M. Pierre-Yves Collombat. – Vous avez une notion curieuse de la séparation des Églises et de l’État, dans la mesure où le Président de la République nomme les évêques et où les ministres des cultes sont rémunérés. Or, s’agissant du principe de laïcité, l’État ne doit organiser ni subventionner aucun culte.

Mme Brigitte Lherbier. – Dans votre faculté de théologie musulmane, comment seraient recrutés les enseignants ?

M. Francis Messner. – Ce recrutement se ferait par l'autorité universitaire. C'est ce qui se passe pour la faculté protestante. Le recrutement se fait par un conseil national des universités composé de spécialistes de théologie protestante.

M. Philippe Bas, président. – La théologie peut être enseignée dans un État laïc. C'est la distinction entre la faculté théologique catholique qui est, si vous me permettez ce raccourci, entre les mains de l'Église, et la faculté théologique protestante qui est entre les mains de l'université. Cela ne veut cependant pas dire que la faculté de théologie catholique ne doit pas respecter certains critères universitaires. Dans le cas d'une faculté théologique musulmane, il s'agirait de mettre en place une faculté non confessionnelle.

C'est d'ailleurs un débat qui dépasse les limites de l'Alsace-Moselle. En 1995, alors que j'exerçais d'autres fonctions, il y avait un débat pour savoir si la République pouvait s'inspirer du droit local d'Alsace-Moselle pour développer une formation de théologie musulmane. Une autre question est aussi de savoir quel crédit serait accordé par leurs communautés aux ministres des cultes ainsi formés.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Mon département de Mayotte, qui a également un droit particulier se réfère souvent à votre droit local. Je tiens à préciser qu'à Mayotte, le droit local n'est pas un droit musulman. Il reprend une partie de ce dernier, à l'exclusion du droit pénal musulman, mais il est également influencé par les us et coutumes africains, notamment les coutumes matriarcales, mais est également teinté d'animisme. Cette alchimie explique pourquoi le droit local mahorais coexiste aussi bien avec la République. On ne s'est pas assez penché sur cette coexistence. Je vous remercie d'avoir organisé cette table ronde, car pour pouvoir comparer et raisonner par analogie, il faut connaître le droit comparé. J'ai fait un grand pas dans la connaissance du droit local d'Alsace-Moselle aujourd'hui. Le droit local mahorais est d'autant plus compatible qu'avant la départementalisation nous avons fait des efforts pour renforcer la convergence. Ainsi, la polygamie s'est vu supprimer ses effets de droit et les cadis qui disposaient d'une triple casquette – magistrat, juge de paix et officier de l'état civil – ont été démunis de leurs compétences. À mon avis, ce changement s'est opéré trop rapidement. Ils apportaient une certaine cohésion, et la suppression trop soudaine de leurs compétences est l'une des causes de certains dysfonctionnements actuels.

Pour parvenir à résoudre la crise sociale qui secoue mon département, certains éléments de droit local mériteraient d'être étudiés et rappelés. Ce qui nous fait défaut, c'est la mauvaise connaissance du contenu du droit local mahorais. Une approche de codification du droit local alsacien-mosellan a-t-elle été nécessaire ?

M. André Reichardt. – Cette table ronde tombe à point nommé, à la fois en raison des travaux de révision constitutionnelle que nous allons mener, mais aussi parce qu'est inscrite à l'ordre du jour le 14 juin prochain une proposition de loi visant à instaurer une formation pour les ministres des cultes.

Le débat sur le droit local d'Alsace-Moselle se situe dans une autre sphère que celui du droit applicable en Corse. Nous ne souhaitons pas une autonomie alsacienne, ou un pouvoir législatif conféré à ces territoires. C'est le Parlement qui doit continuer à faire le droit local alsacien-mosellan, à le réviser, ou à refuser de le faire. Il est de plus en plus important d'inscrire le droit local dans la Constitution pour lui permettre de vivre. On ne peut pas se contenter de s'appuyer sur le droit d'adaptation pour pouvoir modifier à l'avenir le droit local. Cette thèse est à oublier, car le Conseil constitutionnel ne se contentera pas des circonstances historiques particulières ayant donné naissance à ce droit, mais demandera des particularités

de fait en Alsace-Moselle. Si nous n'avons pas la possibilité de faire évoluer le droit local, nous ne pourrions pas l'adapter à la société. La loi de la sécurisation de l'emploi améliorant le panier des soins en est un exemple frappant.

Enfin, en ce qui concerne la proposition de loi sur l'obligation de qualification professionnelle des ministres du culte, je pense que le droit local d'Alsace-Moselle peut être un élément fort pour penser la formation des ministres du culte. Notre expérience est de nature à mettre en œuvre cette proposition de loi.

M. Philippe Bas, président. – Ce n'est pas à nous de dire ce qui est constitutionnel ou pas, c'est au Conseil constitutionnel. Encore que nous avons à veiller à la constitutionnalité des lois que nous adoptons.

M. Jacques Bigot. – Cette table ronde est l'occasion de se rendre compte que dans nos compétences de législateur national se trouve le droit local. En outre, le législateur est aussi constituant. S'il n'est pas d'accord avec la Constitution, il peut la faire évoluer. Certes, en 1918, l'objectif fixé était peut-être d'aller à terme vers une harmonisation. Mais ce n'est pas ce qui s'est passé dans les faits. Le droit des cultes en est un exemple. Mais il y en a d'autres. Je pense au droit des sociétés coopératives qui est utilisé par exemple par le crédit mutuel. Or, une difficulté pourrait surgir car chaque nouveau sociétaire devrait être approuvé par l'assemblée générale. La décision *Somodia* a des conséquences. Ainsi, le Gouvernement a soumis au Conseil d'État un projet de loi sur l'emploi, la formation et l'apprentissage, portant un certain nombre de taux pour les entreprises. Le Gouvernement voulait un taux particulier pour les trois départements d'Alsace-Moselle. Le Conseil d'État, s'appuyant sur la jurisprudence *Somodia* a souligné le risque d'inconstitutionnalité.

La décision *Somodia* est un frein puissant, car une question prioritaire de constitutionnalité peut être posée à l'occasion d'un litige sur de nombreuses dispositions de droit local de nature législative. À mon avis, la solution est plus à rechercher dans une modification des articles 34 et 37 de la Constitution, et moins dans une modification de l'article 72. Il faudrait d'ailleurs, à chaque question législative abordée, se demander s'il y a un impact sur le droit local. Au final, le droit local est essentiellement connu des praticiens, qui apprécient la codification du droit local, garantissant une meilleure accessibilité de ses dispositions.

M. Yves Détraigne. – Je suis élu de la région Grand Est, et cela ne nous pose aucun problème que des spécificités juridiques existent sur une partie du territoire de notre région. Évidemment, il y a parfois des règles différentes qui s'appliquent, mais la France n'est pas uniforme.

M. Alain Marc. – Existe-t-il une institution qui compare les deux droits, local et général ? Y a-t-il des sociologues qui ont étudié les conséquences du droit local des cultes sur le vivre ensemble ? En outre, j'ai toujours été intéressé par votre système de sécurité sociale qui propose à la fois une meilleure couverture et fait des bénéfices.

M. Jean-Marie Woehrling. – Le suivi et la connaissance du droit local est l'objet de l'institut du droit local. Ce dernier a été créé il y a trente ans pour étudier ce droit, rassembler ses dispositions, et assurer un suivi législatif, afin d'éviter qu'il soit modifié de manière involontaire. Nous publions plusieurs revues, nous avons un juriscasseur « Alsace-Moselle » ; prochainement Lexisnexis va en outre publier un code de droit local.

Nous sommes également force de proposition. Ainsi, nous avons proposé que soient abrogées des dispositions qui sont aujourd'hui dépassées. Ce droit doit en effet rester au service des populations.

Selon nous, ce que propose l'article 72 de la Constitution est différent de ce qu'est le droit local et ne permettra pas de résoudre nos problèmes. En effet, les réflexions autour de l'article 72 visant à conférer de nouvelles compétences particulières aux collectivités territoriales. Or, le droit local n'est pas une compétence des collectivités concernées, mais relève du Parlement. D'ailleurs, le projet de réforme de l'article 72 de la Constitution augmente le caractère paradoxal auquel nous sommes confrontés : il s'agirait de donner plus de pouvoir à certaines collectivités territoriales, mais le législateur n'aurait pas le droit de prévoir une législation spécifique pour l'Alsace-Moselle.

Me Jean-Marie Ohnet. – Pour revenir sur le notariat en Alsace-Moselle, ce qu'il faut avoir en tête c'est qu'il n'y a pas dans nos territoires de procédures d'achat de charges ou de cession d'office notarial. Pour prendre mon cas personnel, je vais dans quelques années quitter la profession. J'ai une étude, et je ne toucherai rien dans la transmission de cette dernière. En revanche, je n'ai rien eu à payer lorsque j'ai commencé. Il n'y a pas de droit de présentation ; d'ailleurs le Conseil constitutionnel a validé cette pratique il y a quelques années. Nous n'avons plus de patrimonialité depuis 1872, suite à sa suppression par les Allemands. Lorsque les trois départements sont revenus au sein du territoire français, la question s'est posée de savoir si on allait rétablir ce droit de présentation. Cela n'a pas été le cas. Nous sommes satisfaits de fonctionner sans patrimonialité. À partir de ce moment-là, nous avons besoin d'un système particulier pour la désignation des nouveaux notaires. C'est le rôle de la commission de présentation puis du concours depuis 1955. Tout cela forme un ensemble cohérent. En conséquence, si l'article 52 de la loi « Macron » était introduit sur nos territoires, je ne vois pas comment le tirage au sort pourrait être introduit, car il télescoperait le concours prévu par le décret de 1955 qui a force de loi.

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, en votre nom, je remercie l'ensemble de nos interlocuteurs pour cette table ronde très enrichissante.

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 séance est close à 11 h 50.

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES**Jeudi 17 mai 2018****- Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente -***La réunion est ouverte à 11 h 45.***Commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes**

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération s'est réunie à l'Assemblée nationale le jeudi 17 mai 2018.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, constitué de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente, M. Philippe Bas, sénateur, vice-président, de Mme Émilie Chalas, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale, et de M. François Bonhomme, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Nous voici réunis conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution en commission mixte paritaire afin d'examiner si un accord peut être trouvé sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative au transfert des compétences eau et assainissement. Ce texte, je le rappelle, a été présenté par MM. Richard Ferrand et Marc Fesneau, présidents des groupes La République en Marche et Mouvement démocrate et apparentés de l'Assemblée nationale.

Je cède la parole successivement à M. François Bonhomme, rapporteur pour le Sénat, et à Mme Émilie Chalas, rapporteure pour l'Assemblée nationale.

M. François Bonhomme, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Lors de l'examen, le 17 avril dernier, de la proposition de loi aujourd'hui soumise à la commission mixte paritaire, le Sénat a inséré des dispositions issues de la proposition de loi pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération, qu'il avait unanimement adoptée le 23 février 2017. En effet, les sénateurs estiment que ces dispositions sont davantage conformes au principe de subsidiarité et à la sauvegarde des libertés locales, et considèrent qu'elles répondent aux difficultés de mise en œuvre du transfert de compétence obligatoire prévu par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE).

Après avoir échangé avec mon homologue députée sur cette commission mixte paritaire, j'ai conscience que les positions de nos assemblées respectives sont particulièrement éloignées sur la question qui nous réunit. C'est pourquoi j'aborde nos échanges avec un espoir relatif.

Je me bornerai à mettre en garde sur les deux difficultés que nous voyons se présenter à brève échéance. L'introduction dans le bloc « assainissement » de la compétence « eaux pluviales » posera problème, dans les prochains mois, aux communautés de communes qui ont anticipé le changement de cadre légal. Quant aux communautés d'agglomération, elles risquent de devoir exercer ces compétences à titre obligatoire alors même qu'elles se trouvent parfois en territoire rural. Il faut tenir compte des singularités de nos territoires !

Mme Émilie Chalas, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Cette commission mixte paritaire est chargée d'examiner deux versions difficilement conciliables d'un texte sur un sujet que nos deux assemblées ont pourtant abordé à plusieurs reprises au cours de l'année écoulée et pour lequel un groupe de travail réunissant des députés et des sénateurs de toutes les sensibilités avait été réuni auprès de la ministre Jacqueline Gourault afin d'élaborer une solution de compromis acceptable.

Si nous ne parvenons pas à adopter un texte commun aujourd'hui, ces travaux auront au moins permis de dresser un état des lieux approfondi de la situation à laquelle sont confrontés nos territoires.

Que constatons-nous ? En premier lieu, la gestion actuelle de l'eau potable et de l'assainissement souffre d'un déficit chronique d'investissement et représente pour les territoires une charge croissante du fait de la raréfaction de la ressource et de pollutions toujours plus difficiles à traiter. Les défis de la politique de l'eau sont devant nous. Or la question des compétences techniques et du financement des ouvrages ne manquera pas de se poser : elle justifie selon nous d'encourager la coopération intercommunale.

Par ailleurs, nombre de maires n'ont pas encore engagé le transfert de la compétence eau et assainissement aux intercommunalités d'ici au 1^{er} janvier 2020, comme le prévoit la loi NOTRE. Ils sont confrontés à de réelles difficultés, que nous reconnaissons tout à fait, et auxquelles nous avons souhaité apporter une réponse.

Sur cette base, l'Assemblée nationale a retenu en première lecture une position pragmatique : ne pas remettre en question la nécessité pour les territoires de s'organiser à l'échelon pertinent – l'EPCI – pour mener des politiques nécessitant des investissements lourds sur le long terme, tout en laissant le temps aux acteurs d'élaborer un projet commun. Les députés ont ainsi fait leur le compromis annoncé lors du centième congrès des maires par le Premier ministre et détaillé par le groupe de travail précédemment mentionné. Il permet aux communes représentant 25 % des membres d'une communauté de communes et 20 % de sa population de constituer une minorité de blocage pour le transfert des compétences « eau » et « assainissement » jusqu'au 1^{er} janvier 2026.

Les collectivités concernées disposeront ainsi de six années supplémentaires pour se préparer et nous garantissons, à plus long terme, les conditions d'un service public de qualité répondant aux attentes légitimes des citoyens en termes sanitaires et de bonne gestion de la ressource disponible.

Cette rédaction nous semble équilibrée. Au contraire, nous jugeons inacceptable la proposition de *statu quo* du Sénat, parce qu'elle ne prend pas en compte les difficultés, qui ne cesseront de s'accroître, pour assurer une gestion satisfaisante de la politique de l'eau au niveau communal.

En outre, nous avons apporté une clarification sur la gestion des eaux pluviales et de ruissellement en la rattachant explicitement à la compétence « assainissement ». En cela, nous n'avons fait que confirmer l'état du droit.

Si nous ne nous retrouvons pas sur ce point, puisque le Sénat souhaite, d'une part, séparer les compétences « assainissement » et « eau pluviales » et, d'autre part, renvoyer aux assises de l'eau la question des eaux de ruissellement, nous continuerons à travailler avec le Gouvernement en vue de la nouvelle lecture pour répondre aux inquiétudes de certaines collectivités, notamment des plus petites, sur l'organisation de cette compétence.

Je souligne à ce titre que le rapport demandé au Gouvernement dans le cadre de la loi du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI) confirme le choix de l'Assemblée nationale en se référant au rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) selon lequel « *il ne semble pas faire de doute que ces deux compétences [eau pluviale et eau de ruissellement] doivent obligatoirement être exercées, par un transfert systématique prévu par la loi, au niveau des EPCI-FP* ».

Enfin, la proposition de loi lève les obstacles au maintien des syndicats ne comptant pas plus de deux EPCI : la stabilité des coopérations territoriales existantes est assurée, qu'elles regroupent des communautés de communes ou d'agglomération. Nous serons toutefois défavorables à l'extension proposée par le Sénat aux métropoles qui, au regard de leur forte intégration, doivent rester en capacité d'exercer cette compétence sur l'ensemble de leur territoire.

D'autres mesures nouvelles ont également été introduites par le Sénat qui ne nous semblent pas trouver leur place dans la proposition de loi.

Comme chacun peut le constater, les rédactions retenues par l'Assemblée nationale et le Sénat sont donc très différentes. Je les tiens pour inconciliables. C'est la raison pour laquelle les députés du groupe majoritaire avaient fait le choix de déposer une nouvelle proposition de loi, à la suite de l'initiative du Sénat. Je salue toutefois le travail de mon collègue rapporteur et des sénateurs sur ce sujet, et nous continuerons de notre côté à préciser le texte en nouvelle lecture afin de répondre au mieux aux attentes des élus locaux, des citoyens et de l'intérêt général.

M. Jean-Pierre Sueur, sénateur. – Je viens d'entendre que les positions du Sénat étaient « inacceptables ». C'est un terme quelque peu forcé, il me semble.

Permettez-moi un peu d'archéologie parlementaire. J'ai siégé à la commission mixte paritaire sur la loi NOTRE. L'Assemblée nationale défendait un transfert de ces compétences dès 2018. Arguant de l'ampleur de la tâche à accomplir dans un temps si bref, le Sénat avait obtenu que l'échéance fût reportée à 2020 avec toutefois la certitude, pour ma part, qu'un nouveau délai serait de toute façon inévitable. Le Sénat a pris les devants en adoptant à l'unanimité une proposition de loi donnant à ce transfert un caractère optionnel. Le

Gouvernement, par la voix de Mme Jacqueline Gourault – qui avait pourtant voté cette amodiation lorsqu'elle siégeait au Sénat –, a toutefois refusé d'avancer dans cette voie.

Depuis, il y a eu le congrès des maires et, sans doute, quelques mouvements dans les hautes sphères de la République. Le groupe de travail qui vient d'être évoqué en résulte directement. Mais, par un fait étrange, alors qu'existait cette proposition de loi adoptée par le Sénat, l'Assemblée nationale s'en est saisie pour la renvoyer en commission... Il eût été plus courtois de poursuivre la discussion sur cette base. Peut-être ne serions-nous pas, aujourd'hui, dans une situation de blocage.

Mais il a été cru habile – j'emploie à dessein cette tournure impersonnelle – de déposer une nouvelle proposition de loi, sans consultation du Conseil d'État et sans étude d'impact. Personne n'est dupe ! Aussi désormais le Sénat refuse-t-il de se dédire, tout en considérant qu'il est plus réaliste de laisser aux collectivités concernées un délai supplémentaire jusqu'en 2026 au lieu de s'accrocher à l'échéance de 2020, qui s'apparente pour beaucoup d'élus locaux à un couteau sous la gorge.

Je me bornerai à émettre le vœu que l'Assemblée nationale s'inspire, dans la suite de la procédure parlementaire, de quelques-unes des suggestions du Sénat.

M. Philippe Bas, sénateur, vice-président. – Le président Sueur parle d'or et je voudrais dire que nous, le Sénat, sommes un contre-pouvoir dans la République, mais un contre-pouvoir avec lequel il est facile de travailler. Rien ne nous déplaît en effet davantage que de ne pas faire aboutir une commission mixte paritaire.

Si les propositions de l'Assemblée nationale ne tiennent pas suffisamment compte de nos propres convictions, nous assumons naturellement ces échecs. Mais je voudrais signaler qu'au cours de la précédente législature, du temps du gouvernement socialiste où la majorité sénatoriale était plus éloignée de la majorité gouvernementale qu'elle ne l'est aujourd'hui, 75 % des lois promulguées ont été adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées ! Les accords en commission mixte paritaire étaient plus nombreux...

Dans les premières années d'une mandature, sans doute considère-t-on que l'on a le vent en poupe et que si la chambre des territoires ne se joint pas à la chambre du peuple pour le vote d'une loi, le préjudice n'est pas bien grand. Au fur et à mesure qu'une mandature progresse, cependant, surtout lorsque l'on agit, il y a une certaine usure du pouvoir et l'on se dit que ce n'est pas plus mal, pour faire passer une réforme et qu'elle soit acceptée dans le pays, que la chambre des territoires se joigne à la chambre du peuple...

Je crois donc qu'il faut que nous ayons une vraie réflexion sur l'effort qu'il convient de faire, de part et d'autre, pour faire aboutir nos commissions mixtes paritaires. Cela n'exige pas seulement un alignement du Sénat sur l'Assemblée nationale mais postule aussi un effort des députés en direction des sénateurs pour renoncer à certaines dispositions et aboutir à une réforme portée par nos deux chambres – ce qui est un avantage politique que je vous demande de bien vouloir méditer.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – En réponse au président Philippe Bas je voudrais souligner qu'à la commission des Lois, depuis le début de la mandature, nous avons abouti dans sept commissions mixtes paritaires sur neuf, soit davantage que par le passé ! Cela montre que nos deux commissions partagent cette même volonté d'aboutir et d'effectuer des compromis, quand cela est possible.

M. Philippe Bonnacarrère, sénateur. – Je ressens bien peu d’enthousiasme pour aller vers une CMP conclusive. Toutefois, en tant que représentant du groupe centriste, j’avoue ne pas désespérer d’aller vers une conciliation, voire une réconciliation. J’aurais donc aimé savoir, ayant bien compris que la question du caractère optionnel n’était plus un sujet ouvert, si la question de la « sécabilité » de la compétence « assainissement » pouvait être encore soumise à discussion. Vous savez que les sénateurs centristes sont tous membres de la majorité sénatoriale mais que plusieurs d’entre nous se considèrent aussi comme membres de la majorité présidentielle et donc attachés à des conciliations.

M. Jean-Pierre Vigier, député. – Je suis député mais je soutiens à 300 % la position du Sénat, qui est une position sage et pleine de bon sens, et qui permet de respecter les choix des élus et les spécificités des territoires.

Je voudrais insister sur un point, la méthode du Gouvernement. Celui-ci nous dit : « ne vous inquiétez pas, sur cette question des compétences, nous allons trouver un accord ». On crée pour cela un groupe de travail, avec des députés et des sénateurs, qui réalise un travail important et qui arrive à des conclusions très nettes et précises. Et là, le Gouvernement ne tient pas sa parole puisqu’il ne reprend pas les conclusions de ce groupe de travail, notamment en matière de transfert de compétence aux communautés d’agglomération.

Mes chers collègues, si le Gouvernement avait simplement repris les conclusions de ce groupe de travail, nous n’en serions pas là ! Est-ce que, dès le départ, on ne s’est pas moqué de nous ? Je regrette profondément cette attitude du Gouvernement. Nous avons proposé des amendements sur cette question du champ de la réforme proposée et ils ont tous été rejetés. C’est vraiment dommage d’en arriver là mais c’est à l’image de la politique nationale du Gouvernement.

M. Bastien Lachaud, député. – Je tenais à saluer le travail des sénateurs et à attirer l’attention sur deux articles nouveaux ajoutés par le Sénat qui me semblent aller dans le bon sens.

L’article 1^{er} *ter* permet d’abord de simplifier les règles comptables applicables aux communes de moins de 500 habitants qui souhaitent gérer l’eau en régie publique. Force est de constater que les communes sont soumises à une austérité budgétaire massive, amplifiée par le dernier budget, mais doublée d’une austérité comptable qui contraint les collectivités territoriales. Cet assouplissement va donc dans le bon sens.

De la même manière, l’article 1^{er} *quater*, qui repousse de 3 000 à 5 000 habitants le seuil des communes qui peuvent verser une subvention d’équilibre au budget des services publics, notamment de l’eau, va aussi dans le bon sens car cela permet de préserver nos services publics dans ces communes.

Je regrette donc réellement que la majorité présidentielle de cette assemblée refuse d’entendre ces signaux positifs, favorables à une plus grande liberté d’administration des collectivités locales et à une gestion publique de l’eau.

M. Mathieu Darnaud, sénateur. – Je fais miens les propos du président Sueur, qui sont pour moi d’une justesse absolue. Je voudrais également, avec regret et avec une certaine gêne, revenir sur les CMP qui ont été conclusives, en prenant l’exemple de la CMP sur la loi du 30 décembre 2017, dite « GEMAPI ». Si elle a pu être conclusive, c’est parce que

vosre majorité avait pris certains engagements, dont l'un est en lien direct avec le texte que nous examinons aujourd'hui.

Le Gouvernement s'était ainsi engagé à remettre un rapport sur la question des eaux pluviales, de manière à éclairer l'examen du texte actuel. Or, ce dernier vient juste d'être remis et il n'a donc pu être pris en compte, notamment sur le sujet des eaux de ruissellement.

Je trouve cela très gênant. Cette forme d'irrespect des engagements pris est d'autant plus préjudiciable qu'aucune étude d'impact n'a été réalisée sur ce texte, comme le disait le président Sueur, ce qui est pourtant une absolue nécessité pour objectiver ces sujets.

Beaucoup de travail a donc été fait, notre collègue Vigier vient de le souligner, mais les engagements solennels qui ont été pris par le Gouvernement n'ont absolument pas été tenus. Pour ma part, je respecte les positions des uns et des autres, mais je suis gêné que ces engagements n'aient pas été tenus car ils auraient permis d'éclairer nos travaux et d'objectiver nos débats. Je trouve cela vraiment dommageable, y compris pour la suite, si l'on veut que nos CMP aboutissent.

M. Laurent Duplomb, sénateur. – Je souhaiterais revenir sur les propos de la rapporteure de l'Assemblée sur ce texte. Les conclusions du groupe de travail dont vous nous faites part me paraissent éloignées de ce qui s'est passé.

L'investissement est votre premier argument. Je ne vois pas par quel miracle la capacité d'investir sera renforcée en modifiant le périmètre dans lequel les compétences « eau » et « assainissement » seront gérées. Cela constitue, en outre, un « pied de nez » pour tous les élus locaux qui ont exercé ces compétences avec assiduité et qualité de les leur retirer en considérant que ce transfert permettra une meilleure gestion. Je ne crois pas que nous aurons une eau de meilleure qualité en « massifiant » et en éloignant la décision du terrain.

Je ne partage pas non plus votre point de vue sur les compétences techniques. Je ne crois pas que tous les fontainiers qui travaillent dans les communes rurales ont moins de compétence que ceux qui vont les remplacer et qui passeront plus de temps dans leur bureau à quinze ou trente kilomètres des réseaux. Dans toutes les communes rurales, les fontainiers ont en mémoire l'emplacement exact du réseau et n'ont pas besoin des plans de recollement. À l'avenir, les plans de recollement ne se feront pas par miracle et nous aurons perdu la vraie compétence de ceux qui géraient ces réseaux au quotidien.

Je voudrais aussi rappeler que ce n'est pas le Premier ministre qui a fait des annonces avant que le groupe de travail ait conclu. Le groupe de travail a trouvé un accord sur l'institution d'une minorité de blocage pour s'opposer au transfert de la compétence à l'intercommunalité. Je n'ai jamais entendu, au sein de ce groupe de travail, faire de différence entre les communautés de communes et les communautés d'agglomération. Nous nous étions mis d'accord sur une minorité de blocage semblable à celle prévue pour le transfert du plan local d'urbanisme aux intercommunalités, qui s'applique aussi bien dans les communautés de communes que dans les communautés d'agglomération. Cette distinction est venue après le groupe de travail, cela donne le sentiment d'avoir travaillé pour rien.

Le groupe de travail avait aussi prévu, avec bon sens, qu'il serait souhaitable de prévoir une sécabilité entre l'eau et l'assainissement et que des communes puissent transférer, par exemple, seulement l'assainissement. Cela leur aurait laissé du temps pour travailler sur le transfert de l'eau, qui est plus délicat compte tenu de l'absence de réseau unifié.

Le fait que cette commission mixte paritaire ne soit pas conclusive montre une totale méconnaissance du milieu rural et une façon arbitraire de prendre des décisions sans écouter les élus et les hommes de terrain.

M. Raphaël Schellenberger, député. – Je crois qu’il faut éviter le piège de la temporalité que vous nous avez tendu. Je tiens à rappeler la genèse de ce débat. Un amendement a été adopté au cours d’une séance de nuit lors du débat sur la loi NOTRE dans des circonstances invraisemblables, sans véritable étude d’impact préalable. Une proposition de loi a ensuite été adoptée à l’unanimité sur ce sujet au Sénat. Nous avons proposé dans le cadre de la journée réservée à notre groupe de reprendre cette proposition de loi. Elle a cependant fait l’objet de l’adoption d’une motion de renvoi en commission. Nous avons pourtant insisté sur la nécessité de se pencher sur cette question rapidement à la fin de l’année dernière compte tenu d’impératifs tenant à l’optimisation de la dotation globale de fonctionnement. Or aujourd’hui, l’argument d’urgence est évoqué pour faire aboutir ce texte rapidement alors que nous aurions pu travailler sereinement. Je note, comme l’a fait de façon particulièrement pertinente le président Sueur, que le recours au dépôt d’une nouvelle proposition de loi a permis au Gouvernement de ne pas présenter d’étude d’impact.

Mme Hélène Zannier, députée. – Je n’ai pas assisté au groupe de travail, mais j’ai lu attentivement le document signé et il y est bien fait mention de la communauté de communes, à l’exclusion de la communauté d’agglomération. Je suis élue d’une petite commune et je connais le travail fait par les syndicats. Le transfert de compétence n’empêchera jamais la souplesse de gestion. Les intercommunalités pourront prévoir une régie directe ou un syndicat. C’est le cas dans beaucoup d’intercommunalités de l’Est de la Moselle. J’ai ici une note de la direction générale des collectivités locales qui est très claire sur ce sujet. Il ne faut pas faire de confusion. Le transfert de compétence n’empêchera pas la souplesse de gestion et la possibilité de s’adapter aux territoires.

Mme Émilie Chalas, députée, rapporteure pour l’Assemblée nationale. – La commission mixte paritaire n’est pas le lieu pour refaire le débat sur ce texte ; son objet est de juger de l’acceptabilité du texte adopté par le Sénat. Vous avez adopté un texte qui prévoit le caractère optionnel du transfert de cette compétence. Or ce transfert de compétence est le principal objectif du texte : le texte adopté par le Sénat n’est donc pas acceptable pour l’Assemblée nationale, avant même que nous abordions des sujets tels que la sécabilité.

Je souligne que le dialogue n’a jamais été rompu. Cependant, malgré des échanges nourris et chaleureux avec nos collègues sénateurs, nous ne sommes pas parvenus à un accord.

Sur le fond, je regrette que le Sénat n’ait pas davantage pris en compte le compromis qui se dessinait à l’aune des conclusions du groupe de travail. Nous étions d’accord sur la minorité de blocage et nous avons signé un document équilibré sur ce sujet qui prévoyait que cela ne concernait que les communautés de communes. Je regrette que nous n’ayons pas pu partir de ce compromis équilibré.

Deux lignes rouges empêchent aujourd’hui de parvenir à un texte commun : la première est que la minorité de blocage proposée ne peut concerner que les communautés de communes ; la seconde est que le transfert doit redevenir obligatoire au 1^{er} janvier 2026.

S’il n’y a pas d’accord avec le Sénat sur ces deux points, il ne sert à rien de discuter d’autres sujets, bien qu’ils soient intéressants. Nous allons d’ailleurs poursuivre nos

travaux, notamment sur la sécabilité, et nous appuyer sur le rapport du Gouvernement que nous venons de recevoir sur les eaux pluviales.

S'agissant de l'intervention de mon collègue Jean-Pierre Vigier, elle me semble mal cadrer avec votre position sur ce sujet que je connais par ailleurs. L'engagement du Gouvernement est bien respecté. Il s'agit d'un sujet technique ayant des incidences financières importantes et représentant un enjeu majeur pour les territoires. Je regrette donc le caractère politique de vos propos alors que vous savez que l'option que nous avons choisie n'est pas si mauvaise.

Je veux rappeler à nos collègues sénateurs que bien que certains d'entre nous soient nouvellement élus, voire novices en politique, le Sénat n'a pas le monopole en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Notre point de vue doit aussi être entendu, même si nous n'avons pas les mêmes convictions ou la même vision. Compte tenu de ces différents éléments, notre CMP ne peut pas être conclusive.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Je vous remercie. Monsieur le rapporteur du Sénat, souhaitez-vous ajouter quelque chose ?

M. François Bonhomme, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je pense qu'en dépit de la chaleur de ses propos, la position de Mme Émilie Chalas est bien établie, malheureusement. Je voulais simplement dire que Mme Jacqueline Gourault n'a pas toujours eu cette position. Ce ne serait pas la première fois que les positions changent selon la fonction exercée, mais il n'empêche que l'Assemblée nationale aurait pu à bon droit examiner le texte adopté à l'unanimité par le Sénat, qui laissait davantage de latitude aux collectivités pour s'organiser. Or, cette option n'a pas véritablement été étudiée.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. – Au regard des échanges qui viennent d'avoir lieu, je ne peux que constater que les deux rapporteurs ne sont pas parvenus à un accord sur les dispositions restant en discussion. La commission mixte paritaire n'est donc pas conclusive. Je lève la séance, merci beaucoup mes chers collègues.

La commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération.

La réunion est close à 12 h 35.

Jeudi 24 mai 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 17 h 05.

Commission mixte paritaire sur la proposition de loi portant transposition de la directive (UE) 2016-943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17 h 35.

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

Mercredi 18 avril 2018

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Audition de M. Philippe Klayman, directeur central des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS)

M. Michel Boutant, président. – Mes chers collègues, notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Philippe Klayman, directeur central des compagnies républicaines de sécurité (CRS).

Monsieur le directeur central, au cours des auditions de notre commission d'enquête, la question de l'état des forces mobiles de la police et de la gendarmerie nationale a été évoquée à plusieurs reprises. Ces forces ont en effet été particulièrement sollicitées au cours des dernières années, notamment en raison de la crise migratoire ainsi que d'un grand nombre de manifestations, dont certaines donnèrent lieu à des incidents parfois violents.

Dans ce contexte, notre objectif est d'évaluer l'état moral des personnels des compagnies républicaines de sécurité, les difficultés spécifiques qu'ils rencontrent dans leurs missions, ainsi que l'équilibre entre leurs missions et les moyens dont ils sont dotés.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Vous voudrez bien lever la main droite et dire : « Je le jure ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Philippe Klayman prête serment.

La parole est au rapporteur.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Merci, monsieur le président.

M. le directeur central, comme l'indiquait le président, cette commission d'enquête parlementaire a été instituée après la vague de suicides intervenus dans la police et, dans une moindre mesure, dans la gendarmerie, après l'expression, hors champ syndical, de la colère d'un certain nombre de policiers.

Il est vrai que les suicides et les raisons de cette colère ont plus touché la police que la gendarmerie, et peut-être plus la sécurité publique que les CRS. Peut-être l'esprit de corps, plus fort dans la gendarmerie, mais peut-être aussi davantage chez les CRS que dans la sécurité publique, prépare-t-il davantage les individus à résister à l'adversité : quand ils ont des raisons de flancher, ils sont davantage soutenus par leur environnement immédiat.

Cela étant, le problème se pose aussi dans vos unités, et on a pu identifier un certain nombre de facteurs qui peuvent être communs. Il s'agit souvent d'une question d'insuffisance de moyens humains – les effectifs de maintien de l'ordre ayant été davantage diminués au cours de la précédente décennie que ceux de la sécurité publique – mais aussi d'un manque de moyens matériels, si l'on en juge par la vétusté des matériels et parfois l'insuffisance des équipements.

Nous avons rendu visite hier au groupement blindé de la gendarmerie et nous avons pu constater qu'il dispose de blindés, mais pas de canons à eau, alors que vous avez les canons à eau, mais pas de véhicules protégés. On a l'impression que l'équipement serait à parfaire de part et d'autre.

Les conditions de travail et d'hébergement ne sont par ailleurs pas non plus idéales.

Même si vous êtes moins atteint que la sécurité publique, vos hommes le sont nécessairement. Ils passent d'ailleurs souvent de l'un à l'autre au cours de leur carrière.

On constate aussi que les policiers sont en manque de reconnaissance. Peut-être les CRS le sont-ils encore plus que les autres, parfois caricaturés par les médias et l'opinion. Tout le monde les soutient au lendemain d'un attentat mais, au fur et à mesure que les mois passent, les opérations de police et de maintien de l'ordre peuvent être davantage controversées, et les soutiens se font parfois plus chancelants. Même si l'opinion publique est à 80 % derrière ses forces de l'ordre, ce n'est pas toujours ce qui ressort des polémiques médiatiques ni de l'attitude de certains magistrats.

Comment vos personnels ressentent-ils le soutien de leur hiérarchie – ou son absence ? En matière de sécurité publique, certains policiers considèrent être moins bien soutenus par leur hiérarchie que la gendarmerie et subissent parfois une certaine défiance de la part des magistrats ou des médias.

Comment les risques psychosociaux sont-ils pris en compte ? Les dispositifs mis en place vous paraissent-ils satisfaisants ou doivent-ils être améliorés, voire renforcés ?

Par ailleurs, l'encadrement est-il suffisamment attentif aux subordonnés ?

La deuxième question porte sur la formation. On a parfois dénoncé l'insuffisance de la formation initiale, mais surtout de la formation continue des policiers. Sont-ils toujours bien préparés à leurs missions ? Les ordres sont-ils suffisamment précis ? Certains agents de sécurité publique n'interviennent-ils pas parfois en renfort du maintien de l'ordre sans y être préparés ? Les CRS, envoyés en renfort, même si vous n'avez plus beaucoup d'effectifs, sont-ils suffisamment entraînés ?

Vos personnels ont-ils encore le temps de faire du sport et de pratiquer des exercices de cohésion ? On sait que cela manne en matière de sécurité publique. Ces activités sont-elles assurées chez vous, comme les entraînements au tir, qui sont en outre imposés par la loi ?

De nombreux policiers de base ont dénoncé la politique du chiffre, la considérant comme une pression excessive et injustifiée si elle ne porte que sur des critères quantitatifs. Qu'en est-il chez les CRS ? Comment l'indemnité de responsabilité et de performances est-elle calculée ? Les critères ne peuvent-ils opposer la base à la hiérarchie ?

J'aimerais également connaître votre sentiment sur l'état du parc immobilier et du parc de véhicules. À combien estimeriez-vous l'investissement nécessaire, même pluriannuel, pour remettre à niveau ces deux parcs ?

Enfin, je voudrais vous interroger sur les conséquences du volume de l'emploi, au cours des dernières années, qui ne va pas se calmer dans les mois à venir entre les problèmes de Notre-Dame-des-Landes, de garde des frontières et de contestation sociale. Quel est aujourd'hui le nombre d'heures supplémentaires qui ne sont pas payées chez les CRS ? On parle de plus de 20 millions d'heures pour l'ensemble des forces de police. Peut-on commencer à le résorber ? Allez-vous avoir, avec la création des postes de police, les effectifs suffisants pour détendre la situation ?

M. Michel Boutant, président. – Vous avez la parole.

M. Philippe Klayman, directeur central des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS). – Monsieur le président, monsieur le rapporteur, j'ai bien noté l'ensemble des questions, et j'ai bien compris que vous abordiez le sujet par le prisme très particulier et dramatique des suicides dans la police nationale. Est-ce un effet statistique ou faut-il y chercher d'autres raisons ?

On peut constater qu'il y a proportionnellement moins de suicides et moins de tentatives de suicides au sein de la DCCRS que dans le reste de la police nationale.

J'ai malheureusement eu à déplorer quatre suicides en 2017, et un au début de cette année. C'est évidemment cinq de trop. On a bien entendu appliqué de façon scrupuleuse les différentes mesures des plans de prévention du suicide du ministère de l'intérieur – accompagnement, détection et sensibilisation de la hiérarchie à tous les niveaux –, mais peut-être faut-il chercher les raisons de ce moindre nombre dans le mode de vie des CRS.

Nos fonctionnaires passent plus de la moitié de l'année en déplacement, connaissent un mode de vie collectif, et ont peut-être plus que d'autres la possibilité de se confier à des collègues ou à la hiérarchie immédiate, gradés ou officiers. Il n'est pas nécessaire de rappeler la formule du maréchal Lyautey sur le rôle social de l'officier, inscrit dans la démarche des CRS. Il est de la responsabilité de l'officier, du lieutenant jusqu'au commandant, d'être le plus proche possible de ses hommes, dans les moments difficiles du maintien de l'ordre, mais aussi en dehors, afin d'avoir une troupe le plus possible dans la cohésion, garantie d'une prestation réussie sur le terrain.

À ce titre, on prend en compte ce qui va bien, mais également ce qui va mal, professionnellement comme de manière plus intime et familiale.

Ceci peut être institutionnalisé, ainsi que les différents plans que vous citez l'ont prévu, mais relève aussi beaucoup de l'informel, de la qualité du contact hiérarchique, de la confiance que les fonctionnaires se font entre eux et ont en leur hiérarchie. C'est pourquoi ils cherchent assez souvent chez leurs gradés ou leurs officiers conseils, avis ou réponses concernant des sujets qui n'ont que peu de choses à voir avec le strict cadre professionnel.

C'est un début d'explication. Je note qu'il existe cependant une certaine corrélation entre les statistiques et ce mode de vie très particulier si unique au sein de la police nationale.

Pour le reste, si vous le voulez bien, je souhaiterais dresser un rapide panorama de la maison CRS, ce qui me permettra également de répondre à un certain nombre de vos légitimes interrogations.

Tout d'abord, la maison CRS compte aujourd'hui 13 200 fonctionnaires. Ils étaient 15 500 en 2007, avant la RGPP. Si on n'a pas ces deux données statistiques en tête, il est difficile de comprendre les conséquences, parfois difficiles, que nous rencontrons dans l'accomplissement d'une mission de plus en plus dense et marquée par une diversification des risques et du besoin de sécurité exprimé par la population ainsi que par nos autorités.

La maison CRS est composée de 60 compagnies de maintien de l'ordre, plus une, la CRS 1, dédiée à la protection des hautes personnalités, notamment du Président de la République et du Premier ministre, mais également d'un certain nombre de ministres régaliens. La maison CRS compte également neuf compagnies autoroutières – qui exercent une police spécialisée sur les grands axes routiers et autoroutiers de dégagement des grandes agglomérations urbaines –, six unités motocyclistes zonales et deux compagnies de montagne, une compagnie Alpes et une compagnie Pyrénées, qui ont en charge d'assurer les secours en moyenne et surtout haute montagne, en coopération étroite avec les camarades du peloton de gendarmerie de haute montagne (PGHM).

Ce qui fait la spécificité de la mission CRS, c'est sa vocation de réserve générale de la police nationale. Au-delà des mots, cela implique, 365 jours par an, une disponibilité sans faille. Chaque commandant de compagnie a obligation, 365 jours par an, de pouvoir aligner sur le terrain les trois cinquièmes de son unité pour mener les missions décidées par le ministre de l'intérieur.

Cela suppose une garantie de mobilité sans entrave pour l'ensemble des compagnies de maintien de l'ordre, qui sont les seules à se déplacer en unité constituée, d'où les problèmes de véhicules, d'hébergement, et un certain nombre de sujets liés à cette capacité de se projeter en toutes circonstances.

C'est ce qui explique l'obligation de l'autonomie. La maison a été ainsi conçue à l'origine : elle ne doit dépendre d'aucune contingence extérieure pour accomplir sa mission, notamment s'agissant de toutes les données logistiques. Elle doit pouvoir compter sur ses propres ressources – mécanique, armement, alimentation, etc. – pour délivrer une prestation dont l'issue ne doit pas dépendre d'un intervenant extérieur.

Enfin, cette vocation de réserve générale de la police nationale, qui était axée depuis 1944 sur le strict domaine de l'ordre public, s'est largement diversifiée, à partir des années 1990 notamment, quand les CRS ont été employés dans les quartiers difficiles ou dans les centres-villes pour lutter contre des phénomènes de délinquance.

Autrement dit, cette vocation de réserve générale de la police nationale s'accompagne aujourd'hui d'une obligation de polyvalence missionnelle, d'autant plus d'actualité que notre pays est confronté à des risques de très haute intensité. La maison CRS accomplit la mission, malgré des moyens qui pourraient être améliorés quantitativement et qualitativement.

Le problème majeur est celui des effectifs. Je l'ai cité tout à l'heure à dessein. C'est l'une des explications des difficultés que rencontrent cette maison, avec des

répercussions bien au-delà des effets tactiques ou purement policiers, sur le plan social et sur le moral des fonctionnaires et, au-delà, sur la capacité de résilience de la maison CRS.

Je l'ai dit, on comptait un peu moins de 15 500 fonctionnaires en 2007, contre 13 200 aujourd'hui, pour un plafond d'emplois au-delà de 13 700. Cela signifie que le nombre d'ETP auquel j'ai droit n'est pas à ce jour satisfait.

Quand bien même le serait-il, il permettrait tout juste de garantir dans le temps et quelles que soient les circonstances la résilience de la maison CRS. On estime à environ 14 000 le seuil en deçà duquel la maison connaît des difficultés.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Savez-vous combien sont prévus sur les 7 500 ?

M. Philippe Klayman. – Non, je ne suis pas en capacité de vous le dire.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On sait qu'il n'y aura pas de gendarmes mobiles dans les 2 500. Cela nous a été dit par le directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN).

M. Philippe Klayman. – Rien ne m'a été rapporté en ce sens concernant les CRS.

Il nous revient de dresser un état prévisionnel des effectifs pour remplir cette obligation de résilience, partant d'un effectif minimum par compagnie. J'ai dit qu'un commandant devait aligner 365 jours par an les trois cinquièmes de sa compagnie. Il faut que ces trois cinquièmes correspondent à un effet tactique propre aux CRS.

Autrement dit il doit disposer de 70 à 80 fonctionnaires sur le terrain. Si on descend en deçà, on ne peut obtenir l'effet tactique optimal recherché en maintien de l'ordre.

On part de la brique élémentaire de la maison, la compagnie, et on estime que son effectif total optimal se situe aux alentours de 140 à 145. En 2007, les unités étaient à 170-180.

Au-delà, notamment en matière de maintien de l'ordre, l'une des conséquences majeures de la baisse des effectifs est d'imprimer sur ceux-ci une pression d'emplois considérable. Autrement dit, lorsqu'on n'a plus la capacité d'assurer la relève des trois cinquièmes, on les surutilise.

Si on a une maîtrise assez bonne de l'emploi des unités au plan collectif - sur 60 unités, on arrive, en moyenne mensuelle, à en utiliser 40 par jour, soit une moyenne acceptable garantissant la résilience, qui permet des hausses d'emplois ponctuelles largement au-delà de 50 unités – ceci oblige à redescendre bien en deçà de 40 pour accorder des repos, favoriser la formation, etc.

Si on arrive à maintenir cette moyenne, c'est cependant au prix du suremploi des fonctionnaires pris individuellement. Depuis 2014, le nombre moyen de jours par fonctionnaire en déplacement a augmenté de vingt. Ce n'est pas toujours au profit de leur propre unité, puisqu'on est obligé de ponctionner, ici et là, des fonctionnaires pour peupler des unités qui n'auraient pas le strict minimum pour assurer le maintien de l'ordre.

Il y a donc une sorte de va-et-vient, assez mal vécu dans la maison, de fonctionnaires qui sont promenés d'une compagnie à une autre, dans le but de respecter un minimum quantitatif propre à bien assumer la mission.

Je vous ai parlé principalement des gardiens de la paix et des gradés, mais la situation des officiers n'est pas meilleure, puisque sur 392 officiers, j'enregistre un déficit de plus de 50 personnes aujourd'hui. Des compagnies normalement armées à quatre officiers le sont plus fréquemment à trois, voire à deux, ce qui pose un énorme problème quand on sait le rôle éminent que joue l'officier dans une compagnie. Au-delà de son travail de policier sur le terrain, il assume des charges administratives de gestion et joue un rôle social, ainsi qu'on le rappelait tout à l'heure.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je suppose qu'ils sont aussi nécessaires sur le terrain. Cela ne pose-t-il pas un problème d'encadrement lorsqu'ils sont déployés ?

M. Philippe Klayman. – Ils sont indispensables, puisque l'officier CRS est commandant de la force publique et dispose des prérogatives juridiques et techniques liées à ce statut.

Il arrive ponctuellement que des majors commandent des demi-unités dans le domaine de la sécurisation et, parfois, du maintien de l'ordre, mais l'unité complète reste l'apanage de l'officier. Ce peut être un capitaine ou un lieutenant, mais c'est le rôle de l'officier d'être commandant de la force publique vis-à-vis de l'autorité d'emploi, qui est plus généralement le coordinateur départemental de la sécurité publique. Cela pose donc en effet un problème tactique, juridique et social.

Le second sujet concerne les équipements, non que la maison soit démunie, mais son spectre missionnel s'est élargi. À partir des années 1990, on lui a demandé de s'investir, un peu à l'image de la sécurité publique, dans les quartiers difficiles ou les centres-villes, afin de parer à des phénomènes de délinquance trop prégnants.

À partir de 2012-2013, la maison CRS s'est orientée vers une capacité de riposte antiterroriste, non comme les unités spécialisées mais comme premier intervenant, avec des évolutions tactiques, logistiques, juridiques et doctrinales indispensables.

Aujourd'hui la DGCCRS figure au deuxième niveau dans le schéma national d'intervention, de la même manière que les BAC et les BRI. Il y a derrière cela un formidable effort de formation à une compétence tactique qui n'était pas le cœur de métier de la maison, mais qui l'est devenu du fait des mutations du terrorisme, en particulier depuis Merah et surtout depuis 2015.

C'est par rapport à cette nouvelle capacité tactique, qui vient s'ajouter aux autres, que le problème des équipements est le plus difficile à résoudre, car on a affaire à des matériels nouveaux : quand vous décidez d'équiper un fonctionnaire d'un casque balistique, il faut multiplier la somme unitaire par plus de 9 000, ce qui pose de gros problèmes budgétaires et des problèmes de marché.

On a un léger décalage entre l'acquisition de nouvelles techniques policières, indispensables dans un paysage marqué par le terrorisme et la violence, et le suivi en termes d'équipements de protection individuelle et collective des fonctionnaires.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pourrez-vous, par écrit, nous préciser les besoins non satisfaits des CRS, même s'ils sont en constante évolution en matière de protection, à la fois dans les missions nouvelles, mais également dans les missions traditionnelles de maintien de l'ordre de forte intensité ?

La protection passive – par exemple la protection auditive – est-elle suffisamment assurée ?

M. Philippe Klayman. – Je vous communiquerai tous les documents nécessaires.

Il ne s'agit pas d'une démarche hors sol, mais intimement liée à ce qui se présente à nous.

Dans le domaine du maintien de l'ordre, un nouveau type d'agression est apparu depuis quelques années, clairement destiné à causer une atteinte physique majeure aux forces de l'ordre, voire à tuer, comme cela a été annoncé par un certain nombre d'activistes à Paris ou dans certaines villes de province. Ce risque, c'est le feu.

Vous avez vu comment, en 2016 et 2017, les policiers ont systématiquement été l'objet de projections de liquide inflammable, puis de tirs de fusée ou de lancers de cocktails Molotov, de telle sorte que le périmètre sur lequel ils se trouvent s'embrasse et emporte ainsi hommes et matériels.

Certains fonctionnaires ont été irrémédiablement brûlés. Le service leur est aujourd'hui difficile, voire impossible. D'ailleurs, ces faits ont été qualifiés de tentatives d'homicide par le parquet de Paris, après dépôt de plaintes des fonctionnaires touchés par des jets d'engins incendiaires.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ils n'ont pas été requalifiés par le juge du siège ?

M. Philippe Klayman. – On en est toujours aux investigations et à ce chef de poursuites...

Il a donc fallu être inventif, rechercher sur le marché les matériels les plus appropriés, et qui n'obèrent pas la capacité de déplacement du fonctionnaire, à qui l'on demande une démarche dynamique. C'est l'éternel problème du glaive et du bouclier.

Il faut du temps pour effectuer cette recherche. C'est le rôle du Service de l'achat, de l'équipement et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI), que vous avez peut-être auditionné. On a un dialogue permanent avec cet organisme, qui doit à la fois rechercher, adapter et procéder à la commande, le plus possible de façon mutualisée, en particulier avec nos camarades de la gendarmerie mobile.

On a trouvé des matériels intéressants, que ce soit des tenues ou des extincteurs individuels. On a développé une capacité d'interventions paramédicales d'urgence au sein de nos unités. On est toujours à la recherche des meilleurs matériels et de la façon de les diffuser le plus largement possible. Être dans l'anticipation est indispensable, mais quand on est dans la réaction, face à des risques qui apparaissent de façon intensive et inopinée, la machine administrative, pour des quantités aussi importantes de matériel, connaît parfois un certain nombre de lourdeurs en matière de commande publique et de formation.

En troisième lieu, il existe une forte attente en termes de matériels et de logistique, dans le domaine des véhicules. La maison CRS parcourt 75 millions de kilomètres par an. C'est sa vocation. Son outil de travail et de combat, c'est le véhicule de reconnaissance – les fourgons que vous avez l'habitude de voir, mais aussi les véhicules des compagnies autoroutières, qui balisent les accidents, portent secours aux victimes de la route, dressent également procès-verbal concernant un certain nombre d'infractions.

Nous disposons également de motos et de motocyclistes qui sont largement mis à contribution, ainsi que de véhicules techniques qui permettent à la compagnie d'être autonome en matière d'armurerie, de mécanique, d'alimentation, etc. La maison CRS est à peu près la seule à faire preuve d'une telle mobilité à travers le territoire.

Il est d'autant plus difficile de procéder à un amortissement de ces matériels qu'ils ne concernent que des quantités réduites et sont peu fabriqués. Or c'est un outil essentiel sur lequel repose l'efficacité et de la maison. Il n'est donc pas simple d'obtenir le renouvellement de matériels qui ont parfois 30 ans d'âge.

Enfin, une des caractéristiques de la maison tient à l'immobilier. Qui dit capacité à traverser le territoire pour intervenir sans délais en tout lieu, dit aussi capacité à héberger les fonctionnaires selon des normes permettant de leur garantir le repos, un minimum d'intimité, et le confort dont le standard a évolué avec le temps.

Le fonctionnaire de police d'aujourd'hui ne se contente plus des conditions que l'on acceptait il y a 30 ou 40 ans : à mesure que le confort de la résidence personnelle s'est amélioré, les revendications des fonctionnaires concernant les sanitaires, la literie et surtout la possibilité d'occuper seul une chambre sont devenues permanentes et jouent forcément sur le moral de la troupe.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La chambre individuelle est-elle toujours assurée ?

M. Philippe Klayman. – Elle n'est pas assurée en structure hôtelière, pour des raisons budgétaires évidentes. Ceci représente en moyenne 20 millions d'euros par an sur les terrains où nous ne disposons pas de cantonnement ni d'infrastructure propre.

C'est l'un des prix de la mobilité, avec le carburant, les péages, l'alimentation et les primes afférentes. La chambre individuelle multiplie le coût de la nuitée par deux environ, ce qui est difficilement soutenable.

C'est pourquoi notre politique est de mettre l'immobilier au service du social. Tout l'objet du plan immobilier triennal, que le ministre de l'intérieur a présenté il y a quelques semaines est, pour ce qui concerne les CRS, de mettre l'accent sur la construction de cantonnements aux normes actuelles dans les secteurs qui connaissent le plus de présences.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ce plan permettra-t-il, à terme, de remettre aux normes l'ensemble du parc immobilier ? Combien faudrait-il d'années pour y parvenir ?

M. Philippe Klayman. – La norme actuelle est calée sur un cantonnement exemplaire et unique, qui va être livré sous peu, celui de Pont-d'Orly, qui va accueillir cinq compagnies et demie. Il a été complètement revu afin de passer aux normes souhaitées par les fonctionnaires et par la hiérarchie. On constate une entente totale entre la troupe et

l'administration à ce sujet. On trouve dans ce cantonnement des chambres individuelles, la *Wi-Fi*, etc.

Nous souhaitons, en particulier dans le cadre du plan triennal qui s'appliquera à l'Île-de-France, zone la plus consommatrice en effectifs, que tous les cantonnements soient modernisés, soient occupés de façon individuelle et qu'on accroisse cette capacité par la construction d'un mini Pont-d'Orly pour deux unités sur le site de Vélizy, qui est viabilisé et doté de l'ensemble des infrastructures nécessaires, de façon à attirer et fidéliser les fonctionnaires.

Ce projet a été acté. Il est en cours d'examen technique.

M. François Grosdidier, rapporteur. – A-t-on le chiffrage de cette norme pour l'ensemble des hébergements ?

M. Philippe Klayman. – Il est très difficile de répondre, puisque l'emploi des CRS est erratique.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ils ont tout de même chacun leur base !

M. Philippe Klayman. – Oui, mais un CRS ne réside pas en caserne comme un gendarme. C'est toute la différence entre le casernement et le cantonnement, qui est une infrastructure CRS propre à l'hébergement.

Malheureusement, il n'existe pas de cantonnements également répartis sur le territoire. Lorsque j'envoie quatorze compagnies, comme samedi dernier, à Nantes, il est évident que je ne peux disposer que d'un cantonnement, celui de la CRS 42, qui, au-delà de son casernement, détient une capacité d'hébergement, mais guère au-delà d'une compagnie. Il faut donc trouver des structures hôtelières pour les treize autres. Il est inimaginable de penser réaliser au plan immobilier des cantonnements dans des zones qui sont concernées épisodiquement par l'emploi de CRS.

C'est pourquoi on essaye de concentrer l'effort de modernisation et de mise aux normes d'aujourd'hui sur les bassins d'emplois les plus utilisés – Paris, Lille, Lyon, Marseille, la Corse, lieux d'emploi permanents de la maison CRS.

Pour le reste, la préoccupation immobilière est très forte en termes d'entretien des bâtiments. On a une politique sociale intensive en la matière. Les CHSCT portent en permanence sur la qualité et l'amélioration de l'hébergement. La volonté du ministre est de donner aux niveaux déconcentrés les moyens budgétaires d'intervenir rapidement pour des travaux d'urgence ou d'amélioration. Au-delà du confort, ceci a aussi des conséquences essentielles sur l'hygiène et la sécurité que nous devons à nos fonctionnaires.

Un effort spécifique s'exerce sur Paris, avec la volonté très claire que chaque fonctionnaire dispose d'une chambre individuelle en Île-de-France.

Un gros projet va voir le jour à Marseille, avec regroupement d'unités sur un même site et création de cantonnements. De la même façon, on devrait construire à Lille des cantonnements avec chambres individuelles.

M. Michel Boutant, président. – La parole est aux commissaires.

Mme Brigitte Lherbier. – Les CRS, peut-être trop sollicités, fatigués, me semblent plus crispés qu’auparavant. Nous sommes allés à Calais : nous avons pu en effet constater que c’était très pesant ! Il est vrai qu’on les sollicite beaucoup – SNCF, manifestations, grèves des étudiants. Un doyen de faculté me disait que la présence policière était nécessaire pour permettre aux étudiants qui le souhaitent d’accéder au campus. Toutefois, leur présence peut aussi amener certains jeunes extérieurs à les provoquer.

Je me mets à la place d’un CRS qui doit affronter ces situations : être devant des jeunes qui ont l’âge de ses enfants est loin d’être évident, d’autant que seuls quelques-uns sont surexcités.

Existe-t-il un encadrement psychologique pour dédramatiser cette tension, afin que rien ne dérape et que l’ordre public soit malgré tout respecté ?

M. Alain Cazabonne. – J’ai beaucoup suivi la CRS 14 de Bordeaux et, en vous écoutant, j’ai l’impression que vous êtes des hommes et des femmes à tout faire, même lorsqu’il s’agit de petites missions dont on mesure l’inefficacité et la difficulté.

Le préfet – dont je tairai le nom – a abaissé la vitesse sur la rocade de Bordeaux de 110 kilomètres à l’heure à 90 kilomètres à l’heure. Les camions, qui devraient rouler à 80 kilomètres à l’heure, roulent à 90 kilomètres à l’heure sans qu’on puisse les contrôler, poussant les voitures particulières à aller plus vite.

J’ai fait part de ma préoccupation à trois motards de la CRS 14 que j’ai rencontrés l’autre jour. Ils m’ont dit ne disposer que de six motards pour surveiller la rocade, dont trois opérationnels ! Par ailleurs, il est difficile d’arrêter les camions sur la rocade ! Ce sont des missions pratiquement impossibles, qu’on a confiées à une compagnie qui dispose de peu d’effectifs motorisés !

N’avez-vous pas le sentiment de remplir des missions qui ne sont pas forcément les plus importantes pour la population, sans effectif suffisant ?

Enfin, êtes-vous touché par la circulaire européenne sur le temps de travail ?

Mme Samia Ghali. – La situation à Notre-Dame-des-Landes est aujourd’hui très tendue : les CRS qui sont sur place ont du mal à gérer une situation qui dépasse l’entendement. Selon la presse, certains n’en peuvent plus et ne savent plus quelle est la nature de leur mission. Alors qu’ils ne s’expriment jamais, ils font part de leur « ras-le-bol ».

Comment peuvent-ils appréhender cette situation ?

Par ailleurs, le fait que les CRS quittent parfois pour longtemps leur famille pour se retrouver sur des territoires qu’ils ne connaissent pas ne crée-t-il pas des tensions en matière de relation avec les populations ? Dans certaines cités, les CRS ne souhaitent qu’une seule chose, rentrer chez eux. Ils ne sont pas là par plaisir, et on a l’impression qu’ils sont prêts à le faire payer.

Ils n’ont guère le choix, mais on tire un peu trop sur la corde. On a certes besoin de CRS sur le territoire, mais on les envoie un peu partout, alors qu’on n’intervient pas de la même manière à Lyon, Bordeaux, Marseille ou Nice. Or ces policiers sont parfois déconnectés par rapport à la façon dont ils devraient appréhender les choses.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Les CRS sont la cible de multiples violences, dans le cadre d’opérations particulièrement difficiles.

Vous dites que la hiérarchie les encadre et se montre à leur écoute afin de les accompagner. Cependant, leur mode de vie est très particulier : ils doivent faire preuve d’une disponibilité sans faille, leurs missions sont très diverses et la population leur témoigne peu de reconnaissance, caricaturant souvent leur image.

Cela provoque certainement leur mal-être. Comment la hiérarchie arrive-t-elle à gérer toutes ces problématiques ?

M. Michel Boutant, président. – J’ai l’impression d’assister depuis quelques années à une escalade – aspersions de liquide inflammable, suivies d’envois de fusées pour brûler délibérément les CRS.

On a l’impression que ces violences sont de plus en plus fortes. Pour y faire face, la défense ne suffit pas toujours. Il faut parfois passer à la contre-offensive.

Dans quelques pays voisins, comme l’Allemagne, les forces de maintien de l’ordre ont depuis longtemps adopté une posture différente afin de ne pas se laisser enfermer dans un cercle infernal où la violence appelle la violence, sans espoir d’arrêt. Ils se sont donc lancés dans une opération de désescalade.

Est-ce un aspect auquel on a réfléchi en matière de maintien de l’ordre ? Y a-t-il un moyen de sortir de ce cercle infernal ?

M. Philippe Klayman. – Tout d’abord, monsieur le président, il existe plusieurs conceptions du maintien de l’ordre en Europe. Il est de tradition de comparer la France, l’Allemagne, l’Italie, la Belgique, l’Espagne.

On a avec les Allemands une coopération très forte et des échanges très intéressants, même si l’organisation des polices allemandes est différente de notre organisation centralisée.

On s’est beaucoup intéressé à leur façon de faire. La particularité française consiste à rechercher en permanence le compromis entre l’expression des libertés publiques, le droit de manifester et la nécessité de garantir l’ordre public.

Dans l’esprit de tous ceux qui en ont la charge – autorités d’emploi, préfets, responsables de la sécurité publique, colonels de gendarmerie, commandants de CRS – il existe une recherche permanente de la préservation de deux intérêts qui peuvent à certains moments paraître contradictoires, l’expression de la liberté d’opinion et la préservation des personnes et des biens.

Il faut assurer un équilibre acceptable dans ce cadre.

Le déséquilibre vient du fait d’individus qui ne sont pas là pour exprimer ouvertement une opinion démocratique, apanage de notre société, mais pour causer des dégâts aux forces de l’ordre, motivés par tel ou tel fondement politique ou autres, ou simplement pour le plaisir de participer à des affrontements.

Dans ce cadre, nous n'avons pas la même approche que les Allemands. La tradition, en France, est de maintenir à distance ces individus, de préserver ceux qui manifestent dans le respect du droit et des libertés publiques de la violence générée par un certain nombre d'éléments, d'arriver à distinguer ces derniers et à les détacher du gros de la manifestation, pour les disperser ou les interpeller lorsque c'est nécessaire.

Tactiquement, la volonté est d'éviter le contact physique entre la force publique et des individus très agités, ce qui n'est pas la vision allemande des choses. Ils ne s'en donnent d'ailleurs pas les moyens : c'est une position de principe.

En France, le maintien à distance est principalement réalisé par l'utilisation de grenades lacrymogènes pour forcer les individus à s'éloigner. Les Allemands n'utilisent pas de gaz lacrymogènes et acceptent la mêlée. Ils recourent aussi à des engins lanceurs d'eau en nombre bien plus important que nous. L'efficacité de ces véhicules est remarquable et l'effet vulnérant de cette technique sur les individus est très faible.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On s'étonne parfois du faible taux d'interpellations des délinquants extrêmement agressifs que l'on aperçoit sur les images. Avez-vous une explication ?

On constate par ailleurs que les délinquants les plus durs utilisent désormais des masques à gaz, qui rendent inopérante l'utilisation des grenades lacrymogènes.

Vous disposez également de canons à eau, contrairement aux gendarmes mobiles, mais ils ne sont pas tout-terrain, ce qui serait nécessaire à Notre-Dame-des-Landes. Ne touche-t-on pas là aux limites de cette pratique ? N'existe-t-il pas d'autres modes opératoires et d'autres équipements face aux nouvelles façons d'agir des délinquants ?

M. Philippe Klayman. – L'interpellation est un objectif louable et souhaitable, mais la finalité même du maintien de l'ordre est de faire cesser le trouble à l'ordre public. C'est la priorité absolue des autorités d'emploi, d'où la difficulté d'arriver à rétablir l'ordre parmi la population qui peut entendre ces messages et isoler les individus les plus violents pour les disperser, voire les interpeller.

On réalise régulièrement des arrestations en flagrant délit et, parfois même, avec un travail judiciaire, notamment grâce aux images tournées par nos effectifs au sein des unités, mais aussi par la sécurité publique. Des prises de vues de ces épisodes très violents sont réalisées le plus souvent possible, de telle sorte qu'il puisse y avoir ensuite un travail d'investigation, puis d'éventuelles interpellations dans les jours qui suivent.

L'interpellation, en pratique, n'est pas très simple. Plus on protège les fonctionnaires – ce qui est un objectif essentiel – moins on favorise leur mobilité.

C'est parfois au détriment de la capacité à se projeter. Les BAC et les compagnies départementales d'intervention recourent souvent aux mêmes méthodes : il peut y avoir des actions offensives très précises après identification d'un individu et action déterminée très ponctuelle pour l'interpeller. On y arrive, mais ce n'est pas facile, et ce n'est pas le but premier du maintien de l'ordre.

S'agissant des autres questions, certes on peut se dire que le métier de CRS est difficile, qu'il éloigne les fonctionnaires de leur domicile, peut créer de la tension, voire de la

souffrance, de la fatigue, mais aucun fonctionnaire, qu'il soit gardien de la paix ou officier, ne se voit imposer cette affectation.

Quand on considère la fidélité de la plupart des CRS à leur maison, on peut douter que ces missions soient si terrifiantes.

Les fonctionnaires opèrent un choix de mode de vie collectif qui les amène à changer de lieu et de mission très fréquemment. C'est même ce qu'ils recherchent. L'imprévu, l'aventure, le changement permanent sont des éléments attractifs dans le métier, d'ailleurs assorti d'un appareil indemnitaire qui permet de prendre en compte les désagréments de l'éloignement familial. Ce mode de vie est choisi et apprécié.

La fidélisation des unités constitue un argument que l'on entend très souvent et qui semble relever du bon sens. Pourtant, elle est totalement impraticable. En effet, l'emploi dans la maison est complètement erratique : un jour, on va envoyer quatorze unités à Nantes, puis à Menton pour traiter une pression migratoire anormalement élevée et renforcer un temps le dispositif.

Très souvent, les fonctionnaires de police sont passés par plusieurs directions avant d'être CRS. La plupart des fonctionnaires connaissent le métier de la sécurité publique. C'est le rôle de l'encadrement de former les personnels et de leur donner les consignes nécessaires pour être efficaces, même s'ils ne sont pas dans leur lieu de résidence. À Marseille, on a été d'une efficacité remarquable, même s'il s'agissait d'unités du Nord de la France !

Ce mode de vie n'est absolument pas un obstacle à l'efficacité de la maison, bien au contraire. Ce type d'emploi correspond à une façon d'envisager le métier de policier. Cela peut être inné, cela peut être également acquis. Toute la particularité de la maison CRS, c'est de délivrer une prestation la plus maîtrisée possible.

Cela passe par un encadrement très puissant, avec une structure organisationnelle des unités qui repose sur le commandant, les officiers, une organisation en sections avec, à la tête de chacune, un major qui dispose de plusieurs adjoints brigadiers chefs. Ce sont des gens d'expérience, qui ont de nombreuses années de CRS derrière eux. Ils sont capables d'expliquer aux jeunes les contraintes du métier, comment ne pas céder aux provocations, demeurer disciplinés. C'est ce qui garantit à l'autorité d'emploi que la prestation délivrée sera non seulement conforme à un but précis, mais c'est également ce que le politique attend de la maîtrise de l'ordre public sur le territoire.

Il est fondamental d'expliquer à l'ensemble des fonctionnaires de la maison CRS que tout manquement en service, en mission, notamment d'ordre public, a potentiellement des conséquences bien au-delà des conséquences tactiques, opérationnelles ou policières. Un manquement en matière d'ordre public – il y a quelques exemples dans l'histoire de notre pays – peut rapidement prendre un tour politique majeur et mettre en difficulté le Gouvernement, au-delà des cadres policiers en charge de l'ordre public.

Tout cela repose sur une structure maîtrisée de la maison CRS et sur un outil de formation très dense et préservé à tout prix. On fait en sorte que chaque fonctionnaire et chaque unité bénéficient chaque année de 25 jours de formation individuelle et collective, et de compétences techniques notamment liées aux nouveaux ajouts tactiques que sont l'anti-terrorisme, la lutte contre l'immigration clandestine, le paramédical opérationnel.

La formation fait l'objet d'une volonté de sanctuarisation, qui est l'une des garanties de la maîtrise totale sur le terrain, à côté d'un encadrement expérimenté et très serré.

S'agissant de la ZAD, je ne suis pas présent sur Notre-Dame-des-Landes. Cette zone relève de la gendarmerie. Pour des raisons de cohérence tactique, la DGGN a souhaité que seuls ses escadrons soient présents sur le terrain, à une exception près : dimanche dernier, les gendarmes, qui n'en disposent pas, ont souhaité que des véhicules lanceurs d'eau armés par des fonctionnaires CRS viennent les épauler dans les endroits jugés sensibles de la ZAD.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ils ne sont pas dotés de quatre roues motrices.

M. Philippe Klayman. – Ceux que j'y ai mis le sont : il s'agit d'engins d'ancienne génération, qui appartenaient aux sapeurs-pompiers, qu'on a repeints en blanc et bleu. Ils disposent de toutes les caractéristiques de motricité et d'évolution des engins de sapeurs-pompiers, notamment pour les feux de forêts, mais sont malheureusement dotés de moindres capacités policières, comme les nouveaux engins dont nous disposons, ainsi qu'on l'a vu à Nantes.

Si je ne suis pas à Notre-Dame-des-Landes, je suis en revanche à Nantes, où l'ordre public est à la charge exclusive des CRS.

La maison CRS se situe au cœur du dispositif de sécurité intérieure, parce qu'elle sait désormais faire beaucoup de choses. On a l'habitude, entre nous, par boutade, de dire que c'est devenu un couteau suisse. Loin est le temps où nous ne faisons que de l'ordre public. Aujourd'hui, on est capable d'évoluer dans les cités du nord de Marseille, de traiter des affaires de stupéfiants, de réaliser des interpellations en flagrant délit de *dealers* et de différents trafiquants ou de gens qui viennent de commettre des vols à main armée ou des cambriolages.

On sait également mener la lutte contre l'immigration clandestine, comme à Calais ou Menton, aux côtés de nos camarades de la police aux frontières.

C'est une force qui s'est pleinement engagée dans la politique de police de sécurité du quotidien (PSQ). J'ai souhaité que la maison épaulé la sécurité publique dans la mise en œuvre de cette politique gouvernementale. Nous avons, il y a quelques jours, avec Pascal Lalle, signé un protocole d'utilisation des CRS selon divers modes, dans le cadre de la police de sécurité du quotidien, afin d'aider celle-ci dans les cités, mettre en synergie les compagnies autoroutières avec les circonscriptions de sécurité publique traversées par les secteurs routiers de notre compétence, et mettre à disposition nos outils de prévention de la délinquance.

Nous disposons en effet de pistes d'éducation routière, de rochers d'escalade qui accueillent chaque année des dizaines de milliers de jeunes et permettent de délivrer un message de sécurité routier et de prévention, qui est aussi l'occasion de mieux faire connaître les forces de sécurité intérieure.

Chaque compagnie a par ailleurs désormais à sa disposition une section de quinze à vingt fonctionnaires capables de monter une colonne d'assaut tactiquement et sur le plan logistique.

Il leur est demandé, au cas où ils seraient à proximité d'un événement terroriste, par exemple une tuerie de masse, de s'engager sans tarder pour mettre fin à cette agression, comme le font les camarades des BAC ou les BRI.

On a également développé un outil paramédical lié aux blessures par balles. Il n'était en effet pas envisageable d'exiger des fonctionnaires un engagement supplémentaire sur des missions à hauts risques sortant de la tradition sans accroître la capacité à les protéger, en cas de blessures graves.

On dispose aujourd'hui de 6 500 fonctionnaires formés à des gestes de secourisme très particuliers liés aux blessures par balles. On a d'ailleurs, dans l'élaboration de ce module, travaillé avec le service de santé des armées, qui a fait preuve d'un esprit de coopération remarquable. On a également acquis un matériel d'extrême urgence permettant de préserver la vie des collègues, mais aussi des tiers.

Samedi dernier, au Parc des Princes, lors d'une rixe assez grave entre deux individus, l'un a sorti un couteau et a poignardé l'autre de façon gravissime. Ce sont les CRS, grâce à leur formation et au matériel dont on les a dotés, qui ont sauvé la vie de la personne poignardée. Selon le SAMU, intervenu quelques minutes plus tard, sans notre intervention, la personne poignardée serait décédée.

Enfin, nos polices spécialisées – compagnies autoroutières, unités motocyclistes zonales, unités de montagne, CRS nageurs-sauveteurs – mettent en œuvre les politiques gouvernementales en matière de sécurité routière et autoroutière, et interviennent dans les milieux difficiles, comme les massifs alpins, en lien avec les gendarmes de haute montagne.

Les CRS nageurs-sauveteurs, au-delà de leur mission de secours, ont également une mission de sécurité sur les plages. On a tiré les leçons de ce qui s'est passé en Tunisie. J'ai donné des instructions pour que les chefs de plage et leurs adjoints soient désormais armés, de telle sorte qu'au-delà de la résolution des problèmes de délinquance, il existe une capacité de première intervention en cas d'événement terroriste sur nos lieux de villégiature.

M. Michel Boutant, président. – N'était-il pas prévu de diminuer le nombre de CRS nageurs-sauveteurs, voire de les supprimer ?

M. Philippe Klayman. – Leur nombre va demeurer constant cette année, tout comme le nombre de communes qui y recourent. Une soixantaine de communes du littoral - Manche, océan Atlantique, et mer Méditerranée – sont concernées par ces dispositifs. Un peu moins de 300 CRS sont liés à cette mission.

Pour cette année, le dispositif est préservé. On ne peut préjuger de ce qui se passera l'année prochaine. C'est de toute façon une décision ministérielle.

M. Alain Cazabonne. – Les collectivités doivent-elles prévoir une contrepartie - hébergement, etc. ?

M. Philippe Klayman. – C'est un sujet qui a occupé divers intervenants, comme la Cour des comptes ou autres.

Oui, les communes ont des obligations par rapport à l'accueil de nageurs-sauveteurs. Reste à la charge de l'État les rémunérations et les pensions, mais il revient aux communes d'assurer l'accueil logistique de ces fonctionnaires.

Enfin, malgré les contraintes et la hausse de l'emploi et sa diversification, la maison CRS a mené un effort formidable d'anticipation et d'adaptation par rapport aux risques d'aujourd'hui.

La maison CRS recherche le plus possible la modularité de son action : le préfet de Paris peut ainsi demander à une compagnie employée pour assurer le service d'ordre lors d'un événement dans le centre de Paris, de gagner un autre endroit de la capitale pour participer à des actions de sécurisation lorsque l'événement précédent s'est résorbé.

Si elle confrontée sur son chemin à une tuerie de masse, elle est capable de se reconfigurer immédiatement. Elle dispose dans ses véhicules de tous les équipements et armements propres à faire face à l'intégralité des missions. Elle peut donc se reconfigurer « au débotté » de façon tactique, psychologique, juridique et logistique, afin de faire face à ce qui n'était pas sa mission initiale.

Peut-être mettra-t-elle fin, au cours de son intervention, à cette tuerie de masse. Elle concourra en tout cas, avec les collègues d'autres services de police, à la résolution de cette affaire. Elle fera en sorte de prendre en charge les blessés et de contrôler le périmètre.

On demande aussi à la maison de faire de la lutte contre l'immigration clandestine. Elle le fait, même si cela n'entre pas dans les schémas préétablis de l'ordre public ou de la sécurisation. Elle s'adapte, quels que soient les lieux et les circonstances.

Il y a derrière tout cela un énorme effort de conception, de formation continue, mais également d'acquisition des nouvelles techniques dont j'ai parlé, et ce à tous les niveaux hiérarchiques – gardien de la paix, gradés, encadrement supérieur et au-delà. Les commissaires sont tous passés à la formation anti-antiterroriste.

C'est une obligation dans la maison de se former. Il s'agit de la contrepartie inévitable des évolutions doctrinales que nous menons en permanence.

L'effort d'équipement, même s'il n'est pas suffisant, je vous le concède largement, est réel. On a changé l'armement collectif de la maison CRS, on a considérablement amélioré la protection individuelle et réalisé un effort sur les véhicules.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les véhicules ont-ils une capacité d'emport suffisante ?

M. Philippe Klayman. – Non. La maison transporte avec elle, selon le principe d'autonomie, l'ensemble des équipements propres à l'accomplissement de tous les spectres missionnels. Des équipements liés à des risques inconnus auparavant, notamment le risque terroriste, ayant été ajoutés, on a forcément alourdi les véhicules.

Cela pose toutefois un problème réglementaire, du fait de la nécessité de former les conducteurs à un permis en lien avec le tonnage des véhicules. On a donc choisi d'ajouter des véhicules, de façon à répartir la charge sur une colonne de véhicules élargie, permettant ainsi à chaque demi-unité d'avoir à sa disposition armement et munitions de façon égale. Cette adaptation est en cours. Nous allons avoir le parc nécessaire pour faire face à cette augmentation du poids des équipements.

Enfin, il faut également relever un effort d'évaluation. Il n'y a chez nous de politique du chiffre que par rapport à la politique gouvernementale de sécurité routière. On

demande aux fonctionnaires d'avoir une activité préventive et répressive afin de diminuer le nombre de tués et de blessés sur les routes.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les citoyens se plaignent souvent d'un positionnement relativement « piégeant » lors de certains contrôles de vitesse.

Lorsque j'ordonnais, en tant que maire, ce type de contrôle à la police municipale, je le faisais à proximité des écoles, avec un souci de prévention peut-être supérieur. En matière de sécurité routière, on est sur des objectifs strictement quantitatifs.

M. Philippe Klayman. – Il est difficile d'entrer dans votre raisonnement, monsieur le rapporteur. Je n'interviens pas en ville, mais sur les secteurs routiers et autoroutiers, voies sur lesquelles la vitesse, l'alcoolémie, la consommation de stupéfiants posent problèmes.

On demande aux fonctionnaires de réprimer les comportements à risques et les comportements délictuels sur la route. Comment les en blâmer, alors même que l'objectif prioritaire de l'ensemble des gouvernements qui se sont succédé est la baisse significative du nombre de morts et de blessés sur les routes ?

C'est le seul domaine, tout à fait compréhensible, de recherche de résultats. C'est pour le bien commun et non dans le but d'apprécier le travail individuel ou collectif. C'est le service rendu à la collectivité et à nos concitoyens qui est apprécié à travers ces objectifs, qui sont inévitablement chiffrés en matière de sécurité routière.

Pour le reste, en ce qui concerne les compagnies de maintien de l'ordre, on est exclusivement sur du qualitatif.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pourquoi ne disposez-vous pas des véhicules rapides dont est dotée la gendarmerie dans le domaine de la police autoroutière ?

M. Philippe Klayman. – Je ne demande qu'à les avoir ! Cela étant, les gendarmes interviennent sur le secteur concédé, où il est plus facile d'évoluer, où la densité de circulation est moindre et où l'évolution de véhicules rapides peut-être plus appropriée.

Sur l'A 86, autour de Paris, sur les autoroutes de dégagement autour de Marseille, de Bordeaux, Metz, Strasbourg, Nancy ou Lille, le nombre des poids-lourds et des véhicules particuliers rend très difficile l'usage de ce type de véhicules. On dispose de véhicules banalisés et de motocyclistes qui interviennent sur ces axes. Je n'ai pas ce type de véhicules, mais ceux qu'on a sont largement performants.

Par ailleurs, toutes les unités de maintien de l'ordre passent dans l'année une épreuve collective d'évaluation, durant laquelle elle est appréciée par une équipe de la maison CRS, sur un thème tactique complexe, où l'on fait jouer à l'unité un scénario de maintien de l'ordre, puis de dégradation de cette situation, jusqu'à une potentielle tuerie de masse, afin de voir comment l'unité réagit sur le plan du commandement et sur le plan collectif, afin de juger de la façon dont elle a assimilé les données tactiques qu'elle a acquises en formation.

Ceci permet de porter une appréciation sur la capacité opérationnelle de chaque unité de maintien de l'ordre et de prévoir les outils de formation appropriés aux forces et faiblesses de chacune. C'est à partir de ces exercices que l'on fait du sur-mesure.

M. Alain Cazabonne. – On a pu constater une différence entre la gendarmerie et la police nationale en matière d'esprit de corps et de lien entre gradés et hommes de troupe. J'ai le sentiment que vous êtes en quelque sorte intermédiaire. Partagez-vous le sentiment d'être à mi-chemin entre les deux ?

M. Philippe Klayman. – Je ne suis pas à mi-chemin : je suis en plein dans l'esprit collectif et dans le sentiment d'appartenance à la maison CRS !

Cette maison a été créée en 1944 par le général de Gaulle, sur le modèle de ce qui existait dans le domaine militaire. Ceux qui ont créé la maison ont recherché la même efficacité organisationnelle et fonctionnelle, l'esprit de corps, la disponibilité, la modularité et la capacité à traverser toutes les circonstances pour servir, comme le veut notre devise.

Il faut que la maison reste l'assurance-vie de tout Gouvernement. Comme je le dis souvent sous forme de boutade : lorsque de grands troubles surviennent en de nombreux endroits du territoire, il faut que les CRS et les gendarmes mobiles et tous les camarades des forces régaliennes se lèvent pour faire face.

On fait en sorte que la maison CRS soit dans la résilience. Elle est ainsi fidèle à sa vocation. On trouve un fort esprit de corps chez les CRS, entretenu par ce mode de vie collectif, par les cérémonies, par un aspect protocolaire et de cérémonial, dans lequel on inclut l'histoire de la maison. Celle-ci a traversé les soubresauts de la IV^e République et de la V^e République, elle a participé aux combats de la libération, à la guerre d'Algérie, à mai 1968, elle a traversé tout ce que notre pays a connu de difficultés institutionnelles, sociales ou sociétales. Elle est intimement liée à l'histoire de notre pays. Nous essayons, via les musées, la transmission de nos valeurs, de faire en sorte que les jeunes gardiens de la paix comprennent qu'ils entrent dans une maison qui a un passé et des valeurs qui remontent à 1944.

Les CRS ont participé aux combats des poches de l'Atlantique et aux combats d'Alsace, aux côtés de la 1^{ère} armée du général de Lattre de Tassigny. On ne le sait pas toujours. Un certain nombre de CRS sont tombés à Royan, Saint-Nazaire et dans les forêts des Vosges.

M. Michel Boutant, président. – Merci pour ce rappel historique.

M. Philippe Klayman. – Je vous remercie de m'avoir donné l'occasion de mettre mes hommes en valeur.

M. Michel Boutant, président. – Et la maison, ainsi que vous l'avez souvent répété !

M. Philippe Klayman. – Et la maison !

La réunion est close à 17 h 15.

Mardi 15 mai 2018

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice

M. Michel Boutant, président. – Nous sommes heureux d’accueillir Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, accompagnée de M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces, M. Stéphane Bredin, directeur de l’administration pénitentiaire, M. Jérôme Simon, conseiller pour la politique pénale et M. Nicolas Heitz, conseiller chargé de la coordination des politiques de la justice.

Notre commission d’enquête, qui a débuté ses travaux en janvier, entend mettre en lumière et analyser les difficultés actuellement rencontrées par les membres des forces de sécurité intérieure dans l’exercice de leurs missions.

Parmi les causes du mal-être que l’on rencontre fréquemment au sein des unités de police et de gendarmerie figurent certes la confrontation avec la délinquance et avec la violence, une charge de travail qui s’est accrue depuis la vague d’attentats de 2015 et la crise migratoire, ou encore des conditions de travail et des équipements insatisfaisants. Un autre aspect a toutefois été très régulièrement évoqué par les personnes que nous avons auditionnées : les relations des forces de sécurité intérieure avec la justice. Les difficultés évoquées concernent en particulier la mise en œuvre de la procédure pénale, mais aussi la réponse pénale en elle-même.

Nous souhaiterions donc, Madame la ministre, pouvoir vous interroger sur ces sujets afin de savoir si vous et vos services prenez en compte ces difficultés et quelles sont les améliorations éventuelles que vous entendez mettre en œuvre.

Cette audition est ouverte à la presse et sera diffusée en direct sur le site Internet du Sénat. Elle fera également l’objet d’un compte rendu publié.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, Mme Nicole Belloubet, M. Rémy Heitz, M. Stéphane Bredin, M. Jérôme Simon et M. Nicolas Heitz prêtent successivement serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Alors que nous en sommes au quatrième mois de nos investigations et de nos auditions, nous avons constaté la réalité d’une césure, je dirai même plus d’un divorce entre police et justice. Nous nous étions engagés dans ce travail sans préjugés, sans faire crédit aux lieux communs de l’opinion largement diffusés dans les médias, mais à entendre les policiers, à quoi j’ajoute les syndicats de magistrats que j’ai en l’occasion d’entendre sur comme rapporteur sur d’autres textes, on se demande comment le système tient encore et comment policiers et magistrats peuvent travailler ensemble.

Chez les policiers, chez les gendarmes, on sent, au-delà des difficultés matérielles et budgétaires auxquelles ils sont confrontés, une réelle interrogation sur le sens de leur engagement et de leur action, conduite dans des conditions de plus en plus difficiles, avec des risques physiques et juridiques accrus, pour des résultats qu’ils estiment décevants – même s’ils s’abstiennent, pour la majorité d’entre eux, de juger la justice.

On ressent, de fait, une incompréhension mutuelle. Nous savons que les magistrats se forment en faisant des stages dans des commissariats de police ou des unités de gendarmerie, mais ne pensez-vous pas qu'il faudrait bien plus pour que ces deux mondes s'interpénètrent ? Dans les parquets, les jeunes magistrats frais émoulus abordent la police et la gendarmerie avec des idées préconçues, quand les magistrats de plus de métier entretiennent des relations plus faciles. Ma première question est celle-là : comment améliorer les relations entre police, gendarmerie et justice et faciliter l'interpénétration des cultures ?

Ma deuxième question concerne la procédure pénale, dont les policiers et les gendarmes disent qu'elle absorbe les deux tiers de leur temps, ne leur laissant qu'un tiers de temps pour l'opérationnel. Si l'on se tourne vers des pays comparables au nôtre, on constate que les policiers et les gendarmes, en nombre équivalent, consacrent beaucoup plus de temps à l'opérationnel. En France, nous n'avons pas choisi entre l'inquisitoire et l'accusatoire, si bien que nous cumulons les inconvénients des deux systèmes ; et cela ne s'est pas arrangé ces dernières années. Alors que policiers et gendarmes mettaient beaucoup d'espoirs dans la réforme de la procédure pénale annoncée, ils sont déçus. Ils n'y trouvent pas la simplification qu'ils attendaient. Dans ma ville, le bureau de police croule sous les piles de dossiers. Et il en va de même dans tous les commissariats de France.

Les forces de sécurité intérieure ont formulé des propositions complémentaires de nature à simplifier leur travail. Je pense à l'oralisation de certains actes, dans le cadre des affaires simples, avec établissement d'un procès-verbal final de synthèse ; à la simplification du formalisme, *via* par exemple l'introduction, pour les affaires en flagrance, d'un procès-verbal unique des diligences ; à l'adaptation du régime des nullités, pour limiter notamment l'impact des erreurs de formalisme sur une procédure, fréquentes tant les règles applicables sont complexes. Quelles sont les raisons qui ont conduit le ministère à ne pas reprendre ces propositions ?

Ma troisième question porte sur la numérisation. Police et gendarmerie souffrent d'un grand retard dans la révolution informatique. Ne pourrait-on envisager la mise en place des logiciels communs aux forces de sécurité intérieure et aux parquets, ainsi que de liaisons vidéos permettant au magistrat ou au juge d'instruction d'assister à une audition des services de police judiciaire ? Cela faciliterait les relations et le partage en temps réel des évolutions de l'enquête.

Ma dernière question, enfin, concerne les tâches indues, qui pourraient relever de la police municipale, de l'administration pénitentiaire ou de la sécurité privée.

L'action du policier municipal est limitée par une qualification judiciaire des plus basses, celle d'agent de police judiciaire adjoint. Dès lors qu'une amende n'est pas forfaitaire, s'agit-il d'une simple contravention liée au non-respect d'un arrêté municipal d'interdiction de fréquentation d'un square après 22 heures, il faut que policiers ou gendarmes entendent les contrevenants ou, s'ils sont mineurs, leurs parents, pour que le dossier soit transmis au ministère public, car le policier municipal, aussi expérimenté fût-il, ne peut procéder à aucune audition.

Je n'ignore pas la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (Lopsi), qui avait censuré le rehaussement de la qualification judiciaire des policiers municipaux au motif, un peu surprenant, que les policiers nationaux étaient placés sous les ordres du Procureur de la République et les policiers municipaux sous ceux du maire. Mais dès lors que les uns ou les autres mettent en

œuvre une prérogative de police judiciaire, ils sont, de toutes façons, subordonnés au Procureur de la République. La loi pourrait le préciser, en indiquant même qu'ils sont subordonnés à l'officier de police judiciaire territorialement compétent, habilité par le Procureur. C'est d'ailleurs ainsi que cela se passe dans la réalité. Un rehaussement de la qualification des policiers municipaux, au moins dans le cadre de la réglementation municipale ou du code de la route allègerait considérablement les forces de l'ordre.

S'agissant de la sécurité privée, il existe certainement des pistes à développer, mais cela relève peut-être davantage du ministère de l'Intérieur.

En ce qui concerne, enfin, l'administration pénitentiaire, où en est-on du transfèrement ? Alors que des moyens ont été dévolus à la Justice afin qu'elle s'en charge, les progrès, sur le terrain, restent très lents. Les unités de police ou de gendarmerie qui ont une maison d'arrêt dans leur secteur se disent au reste sollicitées par l'administration pénitentiaire pour des incidents à l'intérieur des murs. La loi de sécurité publique a accru les prérogatives de celle-ci, mais on a le sentiment que la Chancellerie est réticente – elle n'a d'ailleurs pas voulu prendre en charge le périmètre immédiat, ce qui renvoie la responsabilité de l'action à la police nationale et la gendarmerie pour mettre fin aux jets d'objets ou aux conversations par-dessus le mur. Bref, nos forces de l'ordre sont toujours amenées à intervenir dans les prisons : ne pourrait-on envisager de doter certains agents de l'administration pénitentiaire de prérogatives de police judiciaire, pour éviter que celle-ci ne soit amenée à solliciter, pour des faits souvent mineurs, les forces de sécurité intérieure ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Vous évoquez, monsieur le rapporteur, un « divorce » entre police et justice. Je comprends que vous faites état d'un propos que vous avez entendu, mais comme garde des sceaux, je m'inscris en faux contre ce propos. Nous sommes très loin de cet état d'esprit. Avec Gérard Collomb, nous sommes au contraire animés d'un état d'esprit de collaboration et d'intercompréhension et d'évolution réciproque.

Nous connaissons bien, au ministère, le malaise des forces de sécurité, et c'est pourquoi, dans le cadre des cinq chantiers de la justice lancés en octobre dernier par le Premier ministre, j'avais souhaité que l'un soit consacré à la procédure pénale. Ce chantier, piloté par MM. Jacques Beaume et Franck Natali, est conduit avec les forces de sécurité intérieure. J'ai participé, à plusieurs reprises, à des rencontres entre magistrats et forces de sécurité intérieure ; à Amiens, où nous nous sommes rendus avec Gérard Collomb, les uns et les autres ont exposé leurs souhaits, leurs attentes, et donné corps à ce dialogue institutionnel dont nous voulons être porteurs.

Je ne suis pas naïve pour autant et sais que la présence de ministres à de telles rencontres ne facilite pas l'expression de ce qui est réellement ressenti, mais il reste que ces rencontres ont témoigné d'une écoute, d'un dialogue, et donné lieu à des propositions.

Outre votre souci de voir s'approfondir l'échange des cultures entre les institutions, sur lequel je reviendrai, vous avez évoqué la question de la procédure pénale, dans une perspective d'amélioration du fonctionnement de la chaîne pénale, et celle des tâches indues, sur lesquelles vous souhaitez une clarification.

On constate effectivement une désaffection pour la mission de police judiciaire au sein de la police ou de la gendarmerie nationales, souvent imputée à la technicité, à la complexité de la procédure pénale. Vous vous faites le porteur du reproche que l'on entend

parfois formuler sur les propositions du texte que je serais amenée à défendre dans les prochains mois ne seraient pas assez ambitieuses. Il faut le dire clairement : les travaux que nous avons conduits n'aboutiront pas à une refonte du code de procédure pénale. Un tel travail ne pouvait être conduit en quelques mois. Avec Gérard Collomb, nous nous sommes donc accordés sur l'idée de conduire des réformes pragmatiques, venues du terrain, permettant de dénouer une certaine complexité lourde à porter pour les services d'enquête et les magistrats.

L'enquête pénale a pour objectif le recueil de preuves et la recherche de la vérité grâce au recours, en tant que de besoin, à des instruments coercitifs que sont la garde à vue, les perquisitions, etc, sous le contrôle des magistrats, gardiens, aux termes de l'article 66 de la Constitution, des libertés individuelles.

La procédure pénale doit, à ce titre, concilier l'intérêt social et l'intérêt individuel, la recherche des preuves mais aussi la protection contre l'arbitraire. C'est dans cet équilibre que nous avons construit le projet de réforme que je vous présenterai.

Nous savons que les auteurs d'infractions sont sans cesse à la recherche d'une plus grande « discrétion » et n'hésitent pas à recourir à de nouveaux moyens de déjouer la surveillance mise en place par les enquêteurs. Face à des délinquants qui peuvent avoir recours à des modes opératoires toujours plus astucieux, notamment grâce aux nouvelles technologies, les investigations s'inscrivent, en pratique, dans un temps nécessairement long et requièrent de plus en plus le concours et l'expertise de services techniques.

Dans ce contexte, et y compris face à la délinquance du quotidien, l'enquête pénale peut apparaître contraignante, fastidieuse, d'où une forme de désaffection. Mais c'est aussi la raison pour laquelle, dans le respect des exigences conventionnelles et constitutionnelles, la philosophie globale de projet de loi à venir va à la recherche de la simplification, dans un souci de pragmatisme et d'écoute des praticiens de terrain. Nous avons beaucoup consulté, adressé des questionnaires à toutes les juridictions, ainsi qu'au ministère de l'Intérieur, qui les a répercutés sur l'ensemble des forces de police et de gendarmerie. Nous avons également consulté les professions du droit – avocats, greffiers, notaires. Jacques Beaume et Franck Natali ont analysé ces remontées du terrain, et les ont synthétisées dans le rapport qu'ils m'ont remis en janvier. Ils ont eux même été conduits à entendre les syndicats de police et de gendarmerie, les conférences des procureurs, les représentants des différentes professions. C'est sur le fondement de ce travail de consultation que nous avons rédigé le projet de loi, un texte à mon sens équilibré, pour plus d'efficacité et de rapidité des enquêtes, tout en veillant à ce que celles-ci se fassent toujours dans le respect des libertés dont les magistrats sont les garants.

Ces mesures de simplification portent sur cinq priorités. Le projet vise en premier lieu à renforcer l'efficacité de l'enquête pénale en harmonisant les techniques d'enquête. En l'état du droit chaque technique spéciale d'enquête répond à un régime particulier, avec des dispositions différentes qui nécessitent, de la part des enquêteurs et des magistrats, la réalisation d'analyses juridiques parfois complexes pour déterminer la norme applicable, sa portée, son adéquation avec une procédure donnée. Pour simplifier le cadre juridique actuel, le projet que je vous présenterai unifie le régime juridique applicable aux techniques spéciales d'enquête, de sonorisation, de captation d'images, de recueil des données techniques de connexion et de captation de données informatiques. Il prévoit une harmonisation de leurs conditions d'autorisation de durée de mise en œuvre et de conservation. Afin d'accroître l'efficacité des enquêtes, cette disposition ouvre également la possibilité de recourir à ces

techniques spéciales d'enquête pour les crimes et non plus seulement pour les infractions qui relèvent de la criminalité de la délinquance organisée. Le projet simplifie et renforce également la cohérence des dispositions relatives aux interceptions par la voix de communications électroniques et de géolocalisation.

M. Michel Boutant, président. – Les techniques que vous venez d'évoquer sont proches de celles qu'a autorisées la loi sur le renseignement de 2015.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Absolument.

M. Michel Boutant, président. – Vous parlez d'unification : faut-il comprendre qu'une seule autorité sera chargée de fournir une autorisation ou de donner un avis au Premier ministre ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Pas du tout.

M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces. – Les deux filières restent distinctes, même si les mêmes techniques sont utilisées et par les services de renseignement et par la Justice.

M. Michel Boutant, président. – Mais il existe un certain parallélisme. Ma question porte sur l'autorité chargée de fournir l'autorisation.

M. Rémy Heitz. – Le juge des libertés et de la détention.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Le projet prévoit également d'étendre l'enquête sous pseudonyme à l'ensemble des infractions qui sont punies d'une peine d'emprisonnement puisque les enquêteurs qui sont spécialement habilités et formés à l'utilisation de ces techniques pourront, en utilisant une identité d'emprunt, participer à des échanges sur les réseaux sociaux et entrer ainsi en contact avec les auteurs des infractions.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Envisagez-vous une extension aux personnels techniques et scientifiques ou à d'autres intervenants dans l'enquête ? C'est une question souvent soulevée par ces personnels.

M. Rémy Heitz. – Il ne s'agit pas ici de l'anonymisation des enquêteurs intervenant dans les procédures. Il s'agit de permettre à des agents de constater une infraction en utilisant une identité d'emprunt pour démasquer, par exemple, un trafic de stupéfiants.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je pense aux incidents intervenus à l'Office central pour la répression du trafic illicite de stupéfiants. Certains enquêteurs se sont émus du fait que la doctrine retenue par certains magistrats n'était plus celle de leurs successeurs.

M. Rémy Heitz. – Vous évoquez la question des coups d'achat, des livraisons surveillées, de l'infiltration des réseaux. Nous avons mis en place un groupe de travail pour y réfléchir avec les services d'enquête du ministère de l'Intérieur et des Douanes.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Le fait est que les policiers ne courent pas seulement des risques physiques mais aussi juridiques.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Nous travaillons à définir des règles partagées et par ailleurs, le texte que je vous proposerai rendra les choses plus simples et plus lisibles, grâce à l’harmonisation que j’évoquais.

Afin de renforcer l’efficacité de l’enquête, nous prévoyons d’étendre les pouvoirs des enquêteurs : tel est le deuxième point qui figurera dans la loi.

Nous souhaitons doter ceux-ci de prérogatives plus larges pour répondre aux évolutions de la criminalité. Le projet prévoit ainsi d’étendre la durée de l’enquête de flagrance, par exemple, lorsque la procédure concerne un délit puni d’au moins trois ans d’emprisonnement contre cinq ans actuellement.

Nous prévoyons également d’accroître les possibilités de réaliser des perquisitions dans le cadre de l’enquête préliminaire, le projet de loi permettra en outre aux enquêteurs, à la demande du procureur de la République, de pénétrer de jours dans un domicile aux seules fins d’interpeller une personne suspectée d’un crime ou d’un délit puni d’au moins trois ans d’emprisonnement, comme c’est déjà le cas pour les mandats de recherche.

Il est également prévu de simplifier le déplacement des officiers de police judiciaire sur le territoire national, en supprimant l’exigence d’obtenir à chaque fois une autorisation préalable du Procureur de la République, comme le souhaitaient depuis longtemps les gendarmes et les policiers.

Enfin, le projet de loi permettra aux enquêteurs de consulter plus facilement les fichiers administratifs qu’ils ne peuvent le faire aujourd’hui, et ce, sans qu’il leur soit nécessaire de solliciter au préalable une autorisation du procureur à cette fin, comme c’est le cas actuellement.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ce qui est chronophage tant pour les forces de l’ordre que pour les parquets.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Cette mesure, qui peut sembler technique, est de fait très demandée, puisque les enquêteurs pourront obtenir des éléments de preuve plus rapidement.

Le troisième point de ce projet de réforme porte sur l’allègement d’un certain nombre de tâches incombant aux enquêteurs.

Le projet de loi prévoit, par exemple, de simplifier sur plusieurs points les dispositions relatives à la garde à vue. Il rend notamment facultative la présentation de la personne devant le procureur de la République ou le juge d’instruction pour la première prolongation de 24 heures de la garde à vue.

Il étend, par ailleurs, les prérogatives des APJ, les agents de police judiciaire, qui auront le droit d’effectuer des actes d’enquête non coercitifs du type réquisition à sachant, mesures de dépistage des conducteurs en matière d’alcoolémie ou d’usage de stupéfiants etc.

Le quatrième point porte sur la forfaitisation d’un certain nombre de délits. La loi pour une justice du XXI^{ème} siècle de 2016 a déjà introduit la possibilité de cours recourir à la procédure d’amende forfaitaire pour les délits de conduite sans permis et de défaut d’assurance. Des travaux interministériels importants ont été conduits entre le ministère de la Justice et le ministère de l’Intérieur, notamment avec la délégation à la sécurité routière et

l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions pour concrétiser ces dispositions au mois de juillet prochain, avec un déploiement national à la fin de l'année.

Par ailleurs, nous prévoyons, dans le projet de loi que je vous présenterai, la possibilité de prononcer une amende forfaitaire pour la consommation de stupéfiants, tout en conservant le caractère délictuel de l'infraction

Le cinquième point porte sur la consécration d'une procédure pénale numérique – ce qui répond, monsieur le rapporteur, à votre troisième question.

Je souhaite simplifier la réalité du travail des enquêteurs et des magistrats, mais aussi des personnels de greffe dans les tribunaux, en mettant en place un dossier pénal numérique unique qui ira du dépôt de la plainte jusqu'au jugement. Et ce ne sont pas que des mots puisque le 10 novembre dernier, nous avons, avec le ministre de l'Intérieur, annoncé une équipe interministérielle de préfiguration. Cette équipe s'est mise en place, elle a travaillé avec deux objectifs : alléger les tâches des enquêteurs en favorisant la transmission instantanée des procédures entre le service enquêteur et la juridiction ; utiliser les potentialités offertes par le numérique, par la création d'un logiciel commun entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice. Ce groupe a déjà remis un rapport préfigurant le cahier des charges qui va nous servir de base pour construire cette application visant à mettre en place le dossier pénal numérique unique, dont nous espérons la mise en place dans moins de deux ans, en 2020.

Le ministère de la Justice dispose des moyens financiers et en personnel pour aboutir ; cela fera partie de la loi de programmation et de réforme pour la justice qui nous permettra de concrétiser cette ambition à laquelle je tiens vraiment tout particulièrement.

Tels sont les cinq points sur lesquels nous proposons d'avancer, en attendant une refonte complète du code de procédure pénale, à laquelle je me suis engagée, mais qui reste un travail de longue haleine.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La frustration des forces de l'ordre tient au renoncement à l'oralisation. Ils ont peur que rien ne change, et que le scan ne vienne remplacer la photocopie.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Ce ne sera pas le cas si la procédure est numérique.

Il faut se méfier de propositions qui peuvent apparaître séduisantes mais présentent en réalité des inconvénients difficilement surmontables. L'oralisation de la procédure pénale n'est pas une proposition nouvelle, puisque le rapport de Jacques Beaume remis en juillet 2014 évoquait déjà la possibilité de renforcer l'oralisation de certains actes, dans le cadre de procédures simples. L'enregistrement avait, dans cette optique, vocation à devenir une pièce de procédure.

Dans le prolongement de ce rapport, une expérimentation de descripturalisation totale de la procédure a été conduite par la direction générale de la police nationale, qui l'a toutefois jugée non concluante.

En 2015, dans le cadre d'un groupe de travail entre Justice et Intérieur sur la simplification de la procédure pénale, la question de l'oralisation a de nouveau été étudiée. La direction générale de la gendarmerie nationale a alors proposé d'expérimenter ce dispositif

pour des procédures simples, relevant d'un contentieux de masse, en versant au dossier les auditions, sous forme d'enregistrements, et un procès-verbal de synthèse récapitulant les mentions importantes et le déroulé. La direction des affaires criminelles et des grâces a consenti à expérimenter l'oralisation de la procédure, de la phase d'enquête à la phase de jugement, mais la direction de la gendarmerie nationale n'a finalement pas donné suite à son souhait d'expérimentation et elle a privilégié une réflexion sur l'usage des logiciels de dictée.

Le rapport remis par MM. Beaume et Natali au mois de janvier dernier, dont je parlais tout à l'heure, relève que l'oralisation totale des procédures est l'objet d'avis globalement très critiques, mais il souligne que les services de police et de gendarmerie souhaiteraient qu'une expérimentation soit conduite dans les procédures les plus simples.

Je suis pour ma part assez réservée sur l'oralisation. En premier lieu, lieu l'oralisation complète des auditions en phase d'enquête, sans rédaction de procès-verbaux, aurait pour conséquence d'alourdir considérablement la tâche des magistrats et d'allonger les délais de traitement des procédures par les juridictions, notamment au stade du jugement. Or, la simplification escomptée ne saurait bénéficier qu'aux seuls services d'enquête, au détriment de l'activité juridictionnelle. Si simplification il y a – ce qui est évidemment notre objectif – il faut qu'elle porte et sur la phase d'enquête et sur la phase juridictionnelle.

En second lieu, les magistrats et les avocats sont, dans leur grande majorité, opposés à l'oralisation de certains actes de procédure, les premiers craignant une perte de temps considérable à l'écoute des enregistrements et les seconds arguant de l'impossibilité d'examiner de manière effective la régularité des actes d'enquête.

En troisième lieu, j'attire votre attention sur le fait que le gain de temps espéré par les services d'enquête risque d'être faible. Outre que l'atteste l'expérimentation conduite par la DGPN en 2014, les rapports précités préconisent de limiter l'oralisation à des procédures simples, qui supposent la reconnaissance des faits par l'auteur de l'infraction, lesquelles peuvent déjà faire l'objet d'un traitement simplifié.

Enfin, je rappelle qu'un décret du 7 septembre 2016 portant simplification du code de procédure pénale, a mis fin à la règle de procédure « un acte, un procès-verbal ». Ce décret permet désormais aux enquêteurs de présenter au sein d'un procès-verbal unique l'ensemble des investigations et éventuellement la réponse pénale qui a été apportée pour les infractions les plus simples et les plus courantes. Beaucoup d'enquêteurs, cependant, ignorent l'existence de ce décret.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Il y a peut-être une voie entre le tout ou rien. Ceux qui militent pour l'oralisation n'excluent pas la rédaction de synthèses. Le problème qu'ils soulèvent est celui de la transcription intégrale d'auditions dans le cas d'affaires mineures auxquelles très souvent, le Parquet décide de ne pas donner suite.

S'agissant du procès-verbal unique, on s'est rendu compte, en effet, que les enquêteurs ne s'approprient pas les possibilités de simplification. Est-ce force de l'habitude, manque de communication entre la Justice et l'Intérieur, crainte de manquer à une règle formelle qui ferait s'effondrer la procédure ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Le directeur des affaires criminelles vous répondra sur ce point. Si l'oralisation totale n'est pas une bonne idée, nous encourageons

le recours à des logiciels de dictée ou de reconnaissance vocale pour faciliter la vie des enquêteurs, tout en laissant une trace écrite.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L’écrit est-il indispensable pour la notification des droits, alors qu’il suffit de voir la vidéo pour s’assurer qu’elle a bien eu lieu ?

M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces. – Cette simplification est envisagée par la réflexion en cours sur la procédure numérique, qui prévoit des modules audio. La notification des droits pourrait se faire de manière orale, être enregistrée comme un module et être ainsi consultée facilement.

Sur le volet évolution à droit constant, nous avons pleinement conscience que toutes les mesures de simplifications de 2016 ne sont pas appliquées. Un groupe de travail commun Intérieur-Justice sur l’appropriation par les services d’enquêtes de toutes ces mesures de simplification prépare un memento.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Espérons qu’il ne sera pas aussi épais que le code de procédure pénale...

M. Rémy Heitz. – Il ne le sera pas ! Nous travaillons également sur l’évolution du logiciel de dictée LRPPN pour la police et de son équivalent pour la gendarmerie.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Nous devons maintenant traduire le résultat des travaux de ce groupe de travail dans la procédure numérique

Mme Brigitte Lherbier. – Je suis ravie de vous entendre, Madame la ministre. Universitaire, j’ai longtemps été directrice des études de l’institut des études judiciaires de Lille. Les futurs commissaires étaient pleins d’aspirations...

Cela me fait mal quand j’entends qu’on attaque la justice. Personne mieux qu’un juge ne peut mesurer la vulnérabilité des citoyens. Cependant, lors de ma cellule de veille hebdomadaire tous les vendredi matin, j’entendais le doute s’exprimer : que vont faire les magistrats de tous ces gens que nous avons mis hors d’état de nuire ? Lors des auditions, nous avons entendu les mêmes propos.

Lorsqu’ils étaient étudiants, les futurs commissaires étaient enthousiastes. Pourquoi perdent-ils ensuite leur attirance pour la police judiciaire ? C’est dommage !

Le meurtre dans le Nord d’une petite fille par un pédophile a suscité une réaction que l’on pourrait résumer ainsi : la police a fait son travail, la justice aussi, puisque le violeur et assassin a été mis en prison. Mais que s’est-il passé après qu’il a purgé sa peine ? Le manque de suivi judiciaire étonne aussi les policiers, qui considèrent que ce suivi est de la responsabilité des juges. Dans le Nord, les policiers plaident pour que la justice se réapproprie la chaîne pénale jusqu’au bout, concernant les criminels qui mettent en danger la société. Il est regrettable que le suivi pénal ne soit pas systématique. Même chose pour les violences faites aux femmes. A-t-on appréhendé la dangerosité des délinquants, les a-t-on soignés lorsqu’ils étaient en prison ?

M. Alain Cazabonne. – Quand je vois les relations difficiles entre police et justice, je me demande si elles ne seraient pas liées à l’accumulation des textes, qui engendre un surcroît de travail. Or les responsables de cette accumulation sont devant vous ! Il y a 9 000 lois en vigueur en France, auxquelles s’ajoutent 520 000 textes réglementaires !

Maire de Talence pendant 24 ans, j'ai essayé de ne prendre des arrêtés que s'ils étaient applicables. Les policiers me le disaient, ils sont surchargés d'affaires qui leur demandent beaucoup de travail pour finalement ne pas aboutir. Concernant l'usage de cannabis, mieux vaut une bonne contravention que le classement sans suite d'une affaire qui a demandé beaucoup de paperasse.

Une main aux fesses d'une jeune fille dans le tramway peut valoir en théorie jusqu'à quatre ans de prison, mais la justice ne prononcera jamais une telle peine. N'avez-vous pas le sentiment qu'il y a trop de lois ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Madame Lherbier, je ne sais pas s'il existe une réponse unique à la perte d'attractivité de la police judiciaire. Nous espérons que la simplification de la procédure que nous entreprenons contribuera à y remédier. Je connais le malaise lié au sentiment que la justice serait laxiste vis à vis de la délinquance et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique. Nous luttons pour que ce sentiment s'estompe, car la réalité, selon nous, est différente : nous cherchons au contraire à réprimer sévèrement, notamment les atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique, qui font l'objet soit d'infractions spécifiques, soit d'aggravations d'infractions de droit commun. J'ai signé une circulaire de politique pénale générale le 21 mars dernier qui cible cet enjeu.

La crédibilité des peines fera partie des thèmes de la réforme que je présenterai, en résonance avec les propos du Président de la République à l'École nationale de l'administration pénitentiaire. Il s'agit de disposer d'un système de peines mieux adapté à la réalité de la délinquance. Prévoir systématiquement une peine d'emprisonnement, surtout de courte durée, n'est pas le plus adapté. Il faut par ailleurs s'assurer qu'une peine prononcée soit effectivement exécutée. Nous construisons notre politique pénale autour de ces deux axes, avec des peines autonomes qui ne sont plus de simples substitutions à l'emprisonnement. Des interdictions de se rendre sur un territoire donné peuvent parfois être très utiles, par exemple.

J'espère qu'une procédure moins complexe, des peines plus adaptées et mieux appliquées, des sanctions efficaces pour protéger les personnes dépositaires de l'autorité publique, permettront de dissiper ce malaise.

Vous avez évoqué le meurtre d'Angélique à la suite de son viol et vous vous interrogez sur le suivi des personnes ayant commis de tels crimes. Les coupables de tels actes sont inscrits, depuis 2004, au fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (FIJAISV). Ces personnes ont l'obligation de déclarer leur domicile : c'est ce qui a permis de retrouver très vite le mis en cause dans le cas d'espèce.

Concernant le suivi judiciaire et médical, l'affaire Angélique est singulière : le premier viol a été commis il y a 24 ans ; les dispositions prises en 1998, qui entraînent un suivi socio-judiciaire avec possibilité d'un suivi thérapeutique obligatoire n'étaient pas applicables. Vous le savez, l'obligation de soin peut aller jusqu'à la prise d'inhibiteurs de libido. Ce genre de situations est mieux pris en charge aujourd'hui.

Monsieur Cazabonne, je partage votre point de vue sur l'accumulation des textes. Nous veillons, avec le Conseil d'État, à ce que les lois soient normatives et claires et, même si c'est sans le dire, moins nombreuses. Dans cette même optique, nous avons également considérablement réduit le nombre de circulaires aux procureurs, qui en étaient auparavant quelque peu inondés.

Mme Brigitte Lherbier. – Disposez-vous des effectifs suffisants pour assurer le suivi dont vous venez de parler ? En matière de violences faites aux femmes, nous avons constaté d'importantes difficultés...

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Plus que pour les juges, il me semble que des difficultés peuvent apparaître pour les médecins et les éducateurs, sur lesquels repose une bonne part du suivi socio-judiciaire.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Vous ne dites donc pas que le budget est suffisant...

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Le budget du ministère de la Justice augmentera, en cinq ans, d'environ 1,7 milliard d'euros, soit une progression de presque 25 %, ce qui représente la plus forte augmentation depuis fort longtemps !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous partons de tellement bas qu'on n'a pas vraiment le sentiment que cela couvre tous les besoins constatés sur le terrain !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Rien n'est jamais suffisant pour la justice...

M. Jean Sol. – Je salue votre ambition de refondre partiellement la procédure pénale. Vous affichez deux objectifs majeurs : la simplification et l'harmonisation. De manière concrète, aurez-vous les moyens matériels et humains pour remplir ces objectifs, en particulier en termes de formation ? Comment entendez-vous assurer le suivi et l'évaluation de cette réforme ?

Mme Gisèle Jourda. – Les droits de la défense sont évidemment très importants. La simplification des tâches qui incombent aux enquêteurs aura-t-elle des conséquences sur la place des avocats durant la garde à vue ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – En ce qui concerne les moyens de la Justice, le projet de loi de programmation et de réforme de la justice prévoira 1,7 milliard d'euros supplémentaires entre 2017 et 2022 et ouvrira le recrutement de 6 500 emplois – magistrats, fonctionnaires, surveillants de l'administration pénitentiaire... La réduction de la complexité des tâches et la création d'emplois devraient nous permettre de faire fonctionner la justice plus rapidement et plus efficacement.

Au sujet de l'évaluation de cette réforme, je vous rappelle que la révision constitutionnelle proposée par le Gouvernement entend renforcer les pouvoirs du Parlement en matière d'évaluation des politiques publiques. Je reviendrai donc naturellement vers vous au moment opportun.

En ce qui concerne la présence des avocats durant la garde à vue, je vous rappelle qu'il s'agit d'une obligation constitutionnelle réaffirmée à plusieurs reprises. La simplification que nous envisageons profitera aux avocats et n'obèrera pas les droits de la défense. Il faut savoir que, lorsque les forces de sécurité intérieure n'ont pas pu obtenir satisfaction sur certaines de leurs demandes, c'est en raison d'obligations conventionnelles et constitutionnelles ; cela fait partie de mon rôle en tant que garde des sceaux, j'y suis très attachée.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je souhaite maintenant que nous puissions évoquer la question des tâches indues, qui regroupe trois volets : l’administration pénitentiaire, la police municipale, avec l’éventuelle qualification judiciaire de ses membres, et la sécurité privée. Sur ce dernier point, le conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) et les employeurs sont-ils suffisamment informés des antécédents judiciaires des candidats ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Je souhaite tout d’abord rappeler que les extractions judiciaires, qui doivent assurer la comparution des personnes placées sous main de justice, répondent évidemment à un intérêt public ; il n’apparaît donc pas illégitime que leur charge soit supportée par l’ensemble des forces de sécurité intérieure – ce qui inclut les agents de l’administration pénitentiaire.

Le transfert de la charge des missions d’extraction judiciaire du ministère de l’Intérieur vers celui de la Justice a été décidé lors d’une réunion interministérielle qui s’est tenue en 2010. Malheureusement, les effectifs nécessaires à une reprise intégrale de ces missions par l’administration pénitentiaire ont été, à l’origine, insuffisamment évalués. Pour autant, ce processus a débuté en 2011 et doit se poursuivre progressivement jusqu’en novembre 2019. À ce jour, 70 % des extractions judiciaires effectuées par les forces de sécurité intérieure ont été transférées à la direction de l’administration pénitentiaire.

Toutefois, l’insuffisance du transfert des équivalents temps plein nécessaires pour assumer cette mission, l’insuffisante diminution du volume des extractions requises et l’organisation du maillage territorial retenue par la direction de l’administration pénitentiaire ont occasionné un certain nombre d’impossibilités de faire. Ces situations ont cependant diminué entre 2016 et 2017, leur taux passant de 21 % à 12 % avec des disparités importantes selon les régions.

À la suite d’un rapport d’inspection interministérielle, un plan d’action a été adopté par les ministres de l’Intérieur et de la Justice, le 3 mars 2017, et une circulaire, qui décline ce plan, cosignée par Gérard Collomb et moi-même, a été diffusée le 28 septembre 2017.

Plusieurs mesures de ce plan impliquent une mobilisation accrue tant du ministère de l’Intérieur que du ministère de la Justice.

Ainsi, le ministère de l’Intérieur doit adapter le calendrier de reprise pour répondre aux délais de recrutement, de formation et d’affectation, tout en conservant, évidemment, le principe d’une reprise totale en 2019. Dans 21 établissements pénitentiaires, la prise en charge des extractions vicinales, c’est-à-dire celles requises par une juridiction située à proximité de l’établissement, est assurée, par dérogation à la règle générale, par les forces de sécurité intérieure. Les extractions judiciaires présentant un enjeu procédural majeur sont également prises en charge par les forces de sécurité intérieure, lorsque l’administration pénitentiaire est dans l’incapacité absolue d’exécuter les réquisitions afférentes. Ces trois points impliquent la mobilisation du ministère de l’Intérieur.

Le ministère de la Justice doit également fournir un effort supplémentaire, en s’organisant pour faire face aux difficultés qui ont été identifiées. L’administration pénitentiaire doit, d’une part, revoir le maillage territorial et l’organisation des structures dédiées aux extractions judiciaires – les fameux pôles de rattachement d’extractions judiciaires (PREJ). Par ailleurs, le recours à la visioconférence doit être optimisé : d’un point

de vue technique, des progrès ont d'ores et déjà été constatés ; d'une manière générale, je vous proposerai, dans le cadre du projet de loi de réforme de la justice, d'accroître la possibilité de recourir à la visioconférence, en supprimant la nécessité de l'accord du détenu, à l'exception de la première comparution. Les magistrats doivent aussi, désormais, signaler les réquisitions d'extractions qui comportent un enjeu procédural majeur, en particulier lorsqu'il existe un risque de remise en liberté, et qui doivent être exécutées en priorité par la direction de l'administration pénitentiaire ; en cas de carence absolue des moyens, l'extraction doit alors être réalisée par les forces de l'ordre. Nous essayons de nous organiser pour que cette situation ne se présente pas.

Vous le voyez, les choses s'améliorent des deux côtés. Nous sommes aussi en discussion avec le ministère de l'Intérieur, qui sollicite une révision des tarifs kilométriques des missions d'extraction – ils n'ont pas été revus depuis 1993... Enfin, je signale que nous avons mis en place un comité stratégique des directeurs, qui réunit les deux ministères et veille à la bonne exécution de ces missions.

M. Stéphane Bredin, directeur de l'administration pénitentiaire. – En ce qui concerne la direction de l'administration pénitentiaire et au-delà des points qui ont été évoqués par Mme la garde des sceaux, nous poursuivons les recrutements des personnels qui seront affectés dans les pôles régionaux d'extractions judiciaires. Il faut savoir que ces pôles ne font pas partie des structures pénitentiaires les plus attractives pour les personnels et qu'ils sont parfois rattachés à des établissements eux-mêmes peu attractifs – je pense notamment aux régions parisienne, lyonnaise et marseillaise. C'est pourquoi nous menons une réflexion sur les moyens de fidéliser les agents concernés.

Le deuxième axe important d'amélioration concerne la réflexion que nous menons sur le maillage : il existe des disparités extrêmement fortes entre les territoires en termes d'impossibilité de faire. Il est relativement facile de rationaliser le processus d'extraction dans des zones disposant d'établissements pénitentiaires et de tribunaux importants, par exemple en organisant des extractions groupées. C'est plus difficile lorsque le territoire est vaste et que le pôle régional est éloigné de certains tribunaux et établissements. Dans ce cas, les extractions vicinales ont été reprises, en partie, par le ministère de l'Intérieur et, pour celles qui restent de la compétence du ministère de la Justice – plus de la moitié d'entre elles –, nous passons d'une logique strictement régionale à une organisation par établissement.

Enfin, le recours à la visioconférence, qui ne relève pas strictement de la compétence de l'administration pénitentiaire, a quasiment doublé entre avril 2017 et mars 2018, passant de 900 à environ 1 600 : cette progression révèle l'évolution des mentalités et la levée de différents prérequis techniques, mais surtout la confiance que les juridictions, les justiciables et leurs défenseurs lui accordent. En outre, le projet de loi de programmation ouvrira de nouvelles possibilités d'utilisation.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Que pensez-vous d'une éventuelle qualification judiciaire du personnel de l'administration pénitentiaire et du rehaussement de la qualification judiciaire des policiers municipaux dans certains domaines pour décharger la police nationale de charges indues ? Enfin, l'information mise à la disposition des employeurs de sécurité privée pour recruter est-elle suffisante ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux. – Les policiers municipaux sont des agents de police judiciaire adjoints et interviennent sous le contrôle des OPJ. Une évolution de leur statut peut éventuellement être envisagée, mais il existe aujourd'hui d'importantes

différences de niveau en termes de recrutement et de formation, ce qui rend cette question délicate. À tout le moins, il faut bien réfléchir à l'ensemble de ces paramètres et articuler correctement le rôle de chacun, sous le contrôle du procureur.

M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces. – En ce qui concerne le recrutement des personnels des sociétés de sécurité privée, un mécanisme permet au CNAPS d'avoir accès au fichier des antécédents judiciaires (TAJ) par l'intermédiaire des procureurs. Ce secteur recrute beaucoup et nous sommes donc très attentifs à ce que les choses se déroulent au mieux et à ce que les employeurs connaissent les antécédents de leurs agents.

M. Stéphane Bredin. – Une éventuelle qualification judiciaire pour les personnels de l'administration pénitentiaire pourrait constituer une forme de paradoxe au regard de l'évolution que nous constatons depuis une quinzaine d'années, tendant à ce que les ministères de l'Intérieur et de la Justice se recentrent sur leurs missions. Il est clair qu'aujourd'hui, les agents de l'administration pénitentiaire ne sont pas formés au métier, très spécifique, d'officier de police judiciaire.

En outre, les finalités de nos missions sont très différentes : en simplifiant, l'administration pénitentiaire poursuit une double mission, sécuritaire – protéger la société et punir les condamnés – et sociale – favoriser l'amendement du condamné et préparer les conditions de sa réinsertion –, tandis que la police judiciaire vise à recevoir les plaintes, constater les infractions, rechercher leurs auteurs, rassembler des preuves...

Enfin, les agents de l'administration pénitentiaire et les détenus ont un rapport à la fois de proximité et de suggestion. Ajouter des pouvoirs de police judiciaire dans une telle relation asymétrique entraînerait une difficulté supplémentaire.

M. Michel Boutant, président. – Je vous remercie, madame la garde des sceaux, messieurs, de vos interventions. N'hésitez pas à nous transmettre des éléments écrits si vous l'estimez nécessaire.

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, close à 11 heures, est reprise à 14 heures.

Audition de M. Éric Voulleminot, directeur central adjoint de la police judiciaire

M. Michel Boutant, président. – Nous allons entendre M. Éric Voulleminot, directeur central adjoint de la police judiciaire. Notre commission d'enquête analyse les difficultés rencontrées par les forces de sécurité intérieure dans l'exercice de leurs missions. La lourdeur et la complexité de la procédure pénale est l'une des causes du malaise que celles-ci expriment. Nous avons notamment entendu MM. Beaume et Natali, auteurs du rapport consacré à la question, ainsi que la ministre de la justice, ce matin même. Nous avons également effectué un déplacement à Bordeaux consacré à ce thème. Quelles sont les mesures prises au sein de la police judiciaire (PJ) pour remédier à ce problème ?

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, je rappelle qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Éric Voulleminot prête serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Notre commission d'enquête a été constituée après la vague de suicides dans la police, et à la suite du mécontentement fort exprimé par les policiers d'une manière qui débordait le cadre syndical. Quelles sont les causes de ce malaise ? Que proposer pour y remédier ? À l'échelle individuelle, nous avons déjà beaucoup de réponses. Dans la police judiciaire, quelles mesures sont mises en œuvre pour prendre en charge les risques psychosociaux ? Sont-elles suffisantes ? S'inscrivent-elles dans le même cadre d'action que celles prise par la Sécurité publique ou les CRS ?

Beaucoup de policiers dénoncent le fossé grandissant entre les trois corps de la police nationale. À l'inverse, alors que la gendarmerie nationale est très hiérarchisée, un général s'y considère comme le camarade d'un brigadier. Une telle fraternité semble manquer entre les commissaires, les officiers et les gardiens de la paix. Qu'en pensez-vous ? La formation ne fait pas en sorte que les commissaires partagent la condition des policiers. Comment réduire ce fossé ? Il y a quelques décennies, existait un esprit de corps dans la police. La situation semble s'être dégradée à cet égard, notamment sous la pression de contraintes extérieures transformant les commissaires en gestionnaires plus qu'en meneurs d'hommes sur le terrain.

La police nationale ne souffre-t-elle pas d'une organisation en tuyaux d'orgue ? Dans la gendarmerie, il y a une forme d'horizontalité à chaque niveau territorial. La césure entre les services régionaux de police judiciaire et la sûreté départementale est plus grande qu'entre les sections de recherche et les brigades de recherche.

Certains dénoncent une politique du chiffre. A-t-elle vraiment existé ? Existe-t-elle encore ? Difficile à dire. *Quid* de la PJ à cet égard ? Y a-t-il des exigences plus quantitatives que qualitatives, qui ne seraient pas comprises par la hiérarchie intermédiaire, ce qui ne ferait qu'accroître la pression sur les subordonnés ?

Les policiers se plaignent aussi de la lourdeur de la procédure judiciaire et des tâches administratives : d'après eux, celles-ci absorbent les deux tiers de leur temps. Est-ce le cas dans la PJ ? La réforme de la procédure pénale qui s'esquisse répond-elle aux attentes de vos services ? Avez-vous le sentiment d'avoir été entendus par le ministère de l'Intérieur ?

On évoque parfois la création d'une académie de police. Ne faudrait-il pas développer les formations communes aux différents corps ? La formation initiale de votre personnel le prépare-t-il suffisamment à exercer son métier ? La formation continue est-elle satisfaisante ?

M. Éric Voulleminot, directeur central adjoint de la police judiciaire. – Les travaux de votre commission d'enquête portent sur le mal-être que les forces de sécurité ont ouvertement manifesté fin 2016. Vos auditions visent à dresser un diagnostic, à déterminer les causes du problème et à définir des solutions. Ce mal-être résultait d'une superposition de problématiques : baisses d'effectifs, réductions budgétaires, engagement maximal et durable dans la lutte contre le terrorisme – cause légitime mais ayant fini par générer une certaine

fatigue – complexification de la procédure, niveau croissant d’insécurité dans les interventions de terrain, sentiment d’insécurité permanent ressenti par les fonctionnaires de police du fait de leur profession, pour eux-mêmes comme pour leur famille – surtout depuis l’attentat de Magnanville, dont nos services ont eu à connaître – manque de reconnaissance enfin.

Les services de la PJ ont été impactés par ce mal-être, et le directeur central de la police judiciaire (DCPJ), Mme Mireille Ballestrazzi, tout son état-major ainsi que les chefs de services centraux et territoriaux se sont mobilisés pour faire face à ces problématiques.

Cela dit, leur impact sur la PJ a été moindre que dans d’autres services, pour quatre raisons.

D’abord, en raison de la nature et du niveau des affaires qui nous sont confiées. La direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) est une direction spécialisée, qui lutte contre la criminalité organisée, la délinquance spécialisée, la cybercriminalité et le terrorisme. Elle est organisée autour de sept services centraux et onze services territoriaux, qui couvrent la totalité du territoire national, et emploie quelque 5 300 personnes, des enquêteurs aux personnels administratifs en passant par la police technique et scientifique. Les enquêtes engagées sur des dossiers sensibles donnent lieu à des missions valorisantes.

De plus, la DCPJ bénéficie d’un budget opérationnel de programme national, et le DCPJ est lui-même un officier de police judiciaire (OPJ), comme le sont son adjoint et tous les chefs des services centraux et territoriaux.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pas le préfet ?

M. Éric Voulleminot. – Non ! Le DCPJ peut être saisie directement par l’autorité judiciaire de toute affaire majeure, surtout en matière de terrorisme. Il mobilise alors le nombre adéquat de services – la chaîne hiérarchique répond parfaitement. Ainsi, lors de l’attentat de Nice, plus de 300 fonctionnaires de la PJ ont été projetés sur les lieux au cours de la nuit. Ils venaient de Marseille et Montpellier, mais aussi de la sous-direction antiterroriste de Levallois et de la sous-direction anti-cybercriminalité de Nanterre. Et, le jour de l’attentat de Trèves et Carcassonne, 170 fonctionnaires ont été projetés sur les lieux dans les trois heures, issus des deux mêmes sous-directions ou bien venus de Marseille, ou encore de Lyon.

Les fonctionnaires impliqués dans des affaires aussi emblématiques ont une motivation toute particulière, et veulent être engagés. De telles enquêtes fédèrent, tous grades confondus.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Tout cela a-t-il un impact sur le nombre de suicides ?

M. Éric Voulleminot. – J’y viens. Dans la police judiciaire, les services ont vocation à engager des enquêtes d’initiative, sur la base de renseignements qu’ils ont recueillis. C’est aussi très valorisant.

Je vois une deuxième raison dans la spécialisation des fonctionnaires de la DCPJ : criminalité organisée, cybercriminalité, lutte contre le terrorisme... Nos fonctionnaires bénéficient de formations organisées par nos soins, soit pour s’initier à un domaine, soit pour s’y perfectionner. Ainsi, chacun bénéficie de l’expérience et des connaissances accumulées dans la maison.

Troisième raison : l'engagement de toute la chaîne hiérarchique dans le management opérationnel des enquêtes. Sur les dossiers majeurs, emblématiques, difficiles, ou lorsque les enjeux sont particulièrement élevés, des fonctionnaires de corps différents s'impliquent à tous les stades de l'enquête. Dès la constatation, il n'est pas rare qu'un commissaire se transporte, par exemple, sur la scène d'un règlement de comptes à Marseille. Les commissaires peuvent aussi s'impliquer dans des filatures ou des interpellations sensibles, dans les séquences de garde à vue et, d'une manière générale, dans le déroulé et le suivi de l'enquête. Ils contrôlent en tous cas la rigueur de la procédure. Cet engagement de la chaîne hiérarchique, qui est l'ADN de la police judiciaire, se poursuit jusqu'au stade du jugement, puisque le président de la Cour d'assise cite à la barre plusieurs enquêteurs, en commençant par le commissaire de police, qui présente la stratégie de l'enquête et les éléments recueillis à l'encontre de l'accusé, avant d'appeler d'autres fonctionnaires à témoigner sur la partie de l'enquête qu'ils ont menée.

Quatrième raison, enfin : la PJ ne recrute pas en sortie d'école, puisque les jeunes recrues sont envoyées dans des directions généralistes ou à la Préfecture de police de Paris, qui manque toujours d'effectifs, mais sur dossier et après un entretien visant à évaluer le profil du candidat, sa disponibilité, son expérience professionnelle et sa motivation. Les candidats connaissent bien sûr les exigences de disponibilité et de réactivité de la PJ et, lorsqu'ils sont retenus, ils en adoptent rapidement les valeurs : travail collectif, solidarité, rigueur et efficacité.

Ces quatre raisons expliquent, à mon sens, pourquoi le mal-être des forces de sécurité a été moins fort au sein de la PJ. Pour autant, il n'a pas été inexistant, et le DCPJ s'est mobilisé pour y faire face. Les problèmes touchent, en gros, soit aux ressources humaines, soit au matériel et à l'équipement.

La baisse de nos effectifs s'est poursuivie mécaniquement jusqu'en 2015. La mise en œuvre des plans de lutte antiterroriste et du pacte de sécurité ont permis de passer de 4 900 personnes en 2015 à plus de 5 000, avant d'atteindre 5 350 aujourd'hui. C'est une hausse de 10 %, qui a essentiellement profité à la sous-direction anti-terroriste ainsi qu'aux unités de surveillance, de filature et d'interpellation d'individus dangereux, et à celles où la charge de travail était particulièrement lourde. Et la création, en avril 2017, du service central de police technique et scientifique, a mobilisé quelque 200 fonctionnaires supplémentaires. Nos services s'en sont trouvés renforcés, et remis à niveau.

Pour fidéliser nos fonctionnaires, nous assurons pour eux formation et perfectionnement. Ainsi, nous organisons chaque année 19 ou 20 stages thématiques, ouverts aux fonctionnaires d'autres directions : enquêtes économiques et financières, analyse criminelle, saisie des avoirs criminels, surveillance, filature et interpellation d'individus dangereux, lutte anti-terroriste, investigations en cybercriminalité... Nous avons aussi réformé la nomenclature des postes, ce qui permet à des membres des corps d'encadrement et d'application d'exercer des fonctions jusqu'alors réservées à des OPJ.

Deuxième point : les heures supplémentaires. C'est un sujet difficile, notamment dans la PJ.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Êtes-vous concernés par les 21 millions d'heures supplémentaires non payées ?

M. Éric Voulleminot. – Nous en avons notre part. L'activité de la PJ est imprévisible par définition, les affaires qui nous sont confiées n'ayant pas obligatoirement lieu entre 8h30 le lundi et 18h30 le vendredi... Cela génère un grand nombre d'heures supplémentaires. De plus, il est fréquent que les saisines se succèdent en quelques heures, ce qui nous oblige à rappeler des personnels. Enfin, beaucoup d'enquêtes menées par la PJ débouchent sur des gardes à vue de 96 heures : vol en bande organisée, trafic de stupéfiants, terrorisme... Nous demandons aux chefs de service d'autoriser des prises de poste décalées en cas de départ tardif le soir, et recourrons de plus en plus à des moyens technologiques pour réduire les besoins en personnel, pour la surveillance ou les vérifications techniques à distance.

La simplification de la procédure pénale ne concerne pas que la PJ. Des groupes de travail se sont réunis, associant des enquêteurs de tous grades. Ils ont formulé 29 propositions de simplification, les ministères de l'intérieur et de la justice ont travaillé sur cette base et un projet de loi a été déposé le mois dernier.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Combien de vos 29 propositions y sont-elles reprises ?

M. Éric Voulleminot. – Quasiment toutes. L'objectif n'est pas de revoir toute la procédure pénale, ce qui prendrait des années, mais à simplifier à court terme pour alléger le travail des enquêteurs.

L'anonymisation, demandée depuis longtemps par les policiers, l'est encore plus depuis l'attentat de Magnanville. L'article 706-24 du code de procédure pénale attribue l'anonymisation aux fonctionnaires en charge de la lutte antiterroriste : un numéro administratif leur est attribué par le Parquet général de Paris. L'article 15-4 du même code est plus général et touche l'ensemble des enquêteurs : après autorisation du chef de service, le fonctionnaire peut acter de manière anonyme en utilisant son numéro référentiel des identités et de l'organisation lorsque les faits sont punissables d'une peine d'emprisonnement de trois ans ou plus.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La loi n'incluait pas certains auxiliaires de l'enquête, comme les traducteurs ou les experts. Cela pose-t-il des problèmes ?

M. Éric Voulleminot. – L'anonymisation est possible pour l'ensemble des acteurs de l'enquête. Autrefois, les personnels techniques et scientifiques, qui opèrent sur les scènes de crime, n'étaient pas protégés.

Notre parc automobile était vieillissant. Il comporte 2 000 véhicules, dont 1 700 véhicules de tourisme directement engagés dans des filatures ou de la surveillance.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ils ne sont donc pas sérigraphiés.

M. Éric Voulleminot. – Non, et certains sont même acquis d'occasion – avec un faible kilométrage – pour un meilleur panachage des marques, garant de discrétion.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Sans compter les saisies...

M. Éric Voulleminot. – En effet. En deux ans et demi, nous avons renouvelé un peu moins de 700 véhicules de tourisme. D'après les règles du ministère, seuls 20 % d'entre

eux seraient éligibles au renouvellement. Mais, depuis trois ans, un plan de saisie-attribution nous a permis de recevoir 365 véhicules. C'est une solution pragmatique et efficace.

Depuis trois ans, de très gros efforts budgétaires ont été consentis pour renouveler l'armement du personnel et le matériel de protection de nos unités d'intervention, ainsi que notre parc informatique.

M. François Grosdidier, rapporteur. – *Quid* du matériel plus sophistiqué ?

M. Éric Voulleminot. – Je ne développerai pas ce point, mais nous avons quelques IMSI-catcher. Certains crédits sont fléchés pour cela. Ces outils sont utilisés par un seul service.

M. Michel Boutant, président. – Et sous autorisation judiciaire.

M. Éric Voulleminot. – Les besoins exprimés par les services croissent de manière exponentielle.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Et l'équipement n'est pas à la hauteur...

M. Éric Voulleminot. – Nous disposons déjà d'un parc de balises important.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'équipement fait gagner du temps.

M. Éric Voulleminot. – Mais il ne remplace pas la présence physique.

Mme Samia Ghali. – En cas de grosse arrestation, les fonctionnaires touchent-ils une prime ? Si oui, sous quelle forme ?

M. Éric Voulleminot. – Sur proposition du chef de service, dans certaines affaires qui sortent de l'ordinaire, le DCPJ peut envoyer une lettre de félicitations, avec laquelle ils peuvent demander l'attribution d'une prime. Cela ne porte que sur un nombre limité d'affaires. Les critères sont la durée de l'engagement, les résultats judiciaires et les saisies réalisées. Si les primes sont modestes – quelques centaines d'euros –, les fonctionnaires de police sont très sensibles à la reconnaissance qu'elles manifestent.

M. Henri Leroy. – Je compatis : quand on sait ce qu'il faut comme énergie pour faire aboutir une enquête, et ce qu'en font les magistrats, on se demande si ce n'est pas démotivant pour les OPJ !

M. Éric Voulleminot. – Les enquêteurs de la PJ sont passionnés. C'est une vocation. Et le fait d'intervenir sur des affaires emblématiques leur apporte une certaine reconnaissance sociale. Comme nous traitons le haut du spectre de la délinquance, les poursuites judiciaires suivent. Même, la stratégie d'enquête fait l'objet d'échanges nourris avec l'autorité judiciaire. C'est vraiment un combat commun.

M. Henri Leroy. – Je ne parlais pas des OPJ, dont je connais la passion et la motivation. Mais, souvent, les résultats ne sont pas à la hauteur de leur investissement. Quel impact psychologique cela a-t-il sur eux ?

M. Éric Voulleminot. – Dans la police, la mission est d’identifier les malfaiteurs, de les arrêter et de les déférer à l’autorité judiciaire. La satisfaction est d’abord dans l’accomplissement de cette mission.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Ce qui mine le travail des gendarmes, ce sont les affaires de petite délinquance. Comme le parquet est débordé, elles sont classées sans suite et les délinquants sont relâchés le lendemain.

Mme Gisèle Jourda. – Ancienne élue locale de Trèves, je confirme que la promptitude du déploiement de vos hommes lors de l’attentat a évité des effusions de sang.

M. Michel Boutant, président. – Belle conclusion !

Audition de M. Fernand Gontier, directeur central de la police aux frontières, et de Mme Brigitte Lafourcade, directrice centrale adjointe

M. Michel Boutant, président. – Nous poursuivons nos travaux avec l’audition de M. Fernand Gontier, Directeur central de la police aux frontières, et de Mme Brigitte Lafourcade, Directrice centrale adjointe.

Notre commission d’enquête s’efforce d’établir un diagnostic objectif sur l’existence ou non d’un mal-être au sein des forces de sécurité intérieure, ce mal-être ayant notamment pu se manifester par des expressions de colère débordant, en particulier depuis la fin de l’année 2016, les canaux traditionnels. Ensuite, elle tente de comprendre les causes de ce phénomène, qu’elles soient matérielles ou morales, et d’examiner l’efficacité des mesures qui ont déjà été prises pour y porter remède au cours des dernières années. Enfin, elle souhaite proposer des pistes pour améliorer la situation.

Nous voulons vous entendre sur ces différents sujets s’agissant de la police aux frontières (PAF), qui a été particulièrement sollicitée au cours des dernières années. Nous avons déjà rencontré des agents de la PAF lors de notre déplacement à Calais. Nos collègues vous poseront ensuite des questions sur des points plus particuliers.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l’objet d’un compte rendu publié. Enfin, je rappelle qu’un faux témoignage devant notre commission d’enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, M. Fernand Gontier et Mme Brigitte Lafourcade prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cette commission d’enquête a pour but d’identifier les causes du malaise policier tel qu’il s’est exprimé par une vague de suicides et par l’expression de leur colère hors du champ syndical, et nous souhaitons présenter des propositions pour y remédier.

La police nationale a pris diverses mesures pour prévenir les risques psychosociaux : correspondent-elles aux attentes de la PAF ? L’esprit de corps y est-il développé ?

En raison de la pression migratoire, vos effectifs ont-ils été renforcés ? Dans le cadre de la création de 7 500 postes de policiers, bénéficiez-vous d'effectifs supplémentaires ?

De nombreux policiers ont dénoncé la politique du chiffre, mais certains nous ont affirmé qu'elle n'avait jamais existé tandis que d'autres estimaient qu'elle n'était plus en vigueur. A-t-on fixé des objectifs strictement quantitatifs à la PAF ? Ou bien y a-t-il des critères qualitatifs ? Si tel est le cas, comment sont-ils pris en compte et récompensés ?

Les policiers et les gendarmes souffrent de la lourdeur de la procédure pénale : ils consacrent les deux-tiers de leur temps à des tâches administratives et un tiers seulement aux missions opérationnelles. Est-ce aussi le cas à la PAF ? En outre, la complexification du droit accroît le risque d'erreur de procédure. Votre service en souffre-t-il ? Le projet de loi réformant le code de procédure pénale répond-il à vos attentes ?

Votre parc immobilier et vos véhicules sont-ils aussi vétuste que dans le reste des forces de l'ordre ? Disposez-vous des équipements nécessaires ?

M. Fernand Gontier, directeur central de la police aux frontières. – La particularité de la PAF est d'être confrontée depuis 2015 à des situations de crise. La crise migratoire qui a touché l'Europe n'a pas épargné la France. En 2015, l'Europe a vu l'arrivée de 2 millions de migrants, 500 000 en 2016 et 250 000 en 2017. La situation n'est pas meilleure cette année, dans la mesure où les flux migratoires se poursuivent à nos frontières et sont marqués par des mouvements secondaires. Depuis le 13 novembre 2015, nous avons rétabli les contrôles aux frontières qui se poursuivront jusqu'au 31 octobre 2018. Depuis plus de deux ans et demi, nous sommes donc dans une situation atypique pour notre service. Avec Schengen en 1995, les frontières avaient été graduellement supprimées. Aujourd'hui, tel n'est plus le cas : nous avons redéployé massivement nos effectifs aux frontières, à savoir 3 000 à 4 500 agents, en fonction des événements.

En 2018, nous comptons 11 039 ETP, contre 9 332 au 1^{er} janvier 2008. Si nos effectifs ont augmenté, la situation n'est plus la même non plus : en 2015, nous avons connu la vague migratoire, les attentats et le durcissement du code frontière Schengen. Depuis avril 2017, les contrôles aux frontières extérieures doivent être systématiques à l'entrée et à la sortie : l'ensemble des bases de données nationales et européennes doivent ainsi être interrogées pour chaque voyageur. En 2017, 80 000 personnes recherchées ont été détectées par la PAF, dont un nombre significatif de personnes fichées « S ». Prévention du terrorisme et prévention du risque migratoire peuvent être parfois liés, car nous ignorons souvent les antécédents, l'identité, la nationalité des personnes que nous contrôlons.

L'année 2015 a été une année de fracture : nous sommes passés de la libre circulation au contrôle. La crise migratoire n'a pas disparu : les routes migratoires orientales reprennent de la vigueur. La Méditerranée centrale est pour l'instant maîtrisée avec une baisse de 73 % des flux passant par la Libye. En revanche, la route migratoire en provenance du Maroc a repris de la vigueur, avec un flux attendu cette année de 30 000 migrants. Fin 2018, nous devrions enregistrer 200 000 entrées en Europe. Les migrants viennent traditionnellement d'Afrique de l'ouest, mais aussi de pays en guerre : Irak, Afghanistan, Syrie...

On demande beaucoup à la PAF sur les frontières mais aussi sur le territoire. Depuis octobre 2017, notre service a dû éloigner massivement les étrangers en situation

irrégulière. Aujourd'hui, nos 23 centres de rétention administrative en métropole et nos 4 centres outre-mer sont complets alors qu'auparavant, ils étaient occupés à 60-65 %.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Vous êtes à saturation ?

M. Fernand Gontier. – Tout à fait et c'est pourquoi M. le ministre a décidé d'ouvrir de nouvelles places de rétention : aux 1 550 places actuelles devraient s'ajouter d'ici la fin de l'année 400 places supplémentaires.

La PAF a dû aussi se préparer au schéma national d'intervention, former et doter les personnels de moyens lourds d'intervention. Lors de l'attentat d'Orly en mars 2017, la PAF a été confronté à une situation de crise. Des policiers de la PAF assurent la sécurisation des aéroports, de l'Eurostar, du Thalys.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je n'ai pas évoqué la question des charges indues. La sécurité privée dans les aéroports a-t-elle allégé vos missions ?

M. Fernand Gontier. – Pas vraiment. L'externalisation des missions d'inspection, de filtrage et de sureté est en place depuis 1994.

La planche de salut de la PAF réside dans les nouvelles technologies, qu'il s'agisse de la sécurisation des sites ou de contrôles aux frontières. Ces derniers pourraient être automatisés en grande partie. À l'heure actuelle, la reconnaissance faciale des passagers européens n'est pas assez développée : alors qu'on ne traite que 5 % des passagers, il serait possible d'en contrôler 40 %. Il n'est pas possible d'externaliser les contrôles aux frontières, mais il est possible de le faire pour les inspections filtrages. En revanche, nous travaillons avec la direction générale des étrangers en France sur les missions qui pourraient être externalisées dans les centres de rétention. Aujourd'hui, les policiers sont polyvalents dans ces centres : ils font l'accueil, la sécurité incendie, le transport... Nous estimons que 300 à 350 postes pourraient revenir à des personnels privés, ce qui libérerait d'autant nos policiers. Des personnels administratifs pourraient aussi se substituer à des policiers pour des tâches de greffe, d'accueil, de contentieux...

La PAF risque de ne pas pouvoir répondre à toutes les tâches qui lui sont confiées. Ainsi, la lutte contre les filières repose essentiellement sur nous. En 2017, nous avons démantelé 303 filières.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Comment vos rôles s'articulent-ils entre la PAF et la police judiciaire (PJ) ?

M. Fernand Gontier. – Cela se passe sans problème dans la mesure où la PAF dispose d'un office central spécialisé dans le démantèlement des filières. C'est le seul office de police qui n'appartient pas à la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ).

Rien que pour le trafic de migrants, 7 000 passeurs, logeurs, employeurs ont été mis en cause en 2017. La PJ ne vient pas nous concurrencer sur ce terrain car nous avons des effectifs dédiés à la lutte contre les filières. Notre office central coordonne toutes les enquêtes. Il n'y a donc pas de guerre des polices. Depuis 2005, on nous a confié la lutte contre l'immigration irrégulière et contre les filières.

La police européenne des frontières va se développer dans les années à venir. Le nouveau règlement Frontex permet depuis 2016 de disposer d'un droit de tirage sur des

effectifs nationaux. En cinq jours, Frontex peut disposer de 1 500 gardes-frontière sur n'importe quelle frontière européenne. La France doit fournir 17 % de cet effectif. À l'automne 2017, nous avons testé ce dispositif en Bulgarie. Chaque année, nous déployons entre 800 et 900 experts sur les frontières extérieures. La PAF est donc également engagée sur les frontières extérieures de l'Union, voire dans les pays d'où partent les migrants. Ainsi, la PAF travaille-t-elle au Niger pour lutter contre les filières qui opèrent en Afrique et qui alimentent les réseaux libyens.

La mise en place du PNR pèse essentiellement sur la PAF : la totalité des vols extra-communautaires sont rattachés au PNR et, à la fin de l'année, les vols intra-communautaires devraient également l'être. Ce fichier permet de nombreuses interpellations de personnes recherchées.

Pour répondre à vos questions, les technologies doivent nous permettre de réaffecter les effectifs. En 2018, il faudra régler la question des contrôles automatisés par recours à la reconnaissance faciale : tous les pays européens y seront éligibles.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ce n'est pas le cas aujourd'hui ?

M. Fernand Gontier. – Les passeports comprennent des puces dans lesquelles figurent les empreintes digitales codées et le visage, en accès libre. Or, nous ne pouvons accéder à toutes les puces de tous les passeports européens. Seuls quatre pays ont accepté d'échanger les clés de cryptage qui permettent de lire leurs puces. Avec les sas d'accès pour la reconnaissance faciale, plus besoin de disposer des clés de cryptage. Cette technologie est actuellement testée à la gare du Nord et en gare de Saint-Pancras, à Londres, ainsi qu'à Roissy. Si ces sites pilotes donnent satisfaction, il sera possible de les déployer massivement sur le territoire français.

À l'horizon 2021, de grands fichiers européens vont être activés : le contrôle aux frontières va donc s'alourdir.

En 2017, il y a eu 175 millions de passagers aériens, contre 135 millions en 2010. En 2021, ces nouveaux fichiers européens nécessiteront la biométrie des ressortissants des pays tiers. Leurs empreintes digitales seront donc relevées à leur passage à la frontière. Le temps de contrôle d'un passager est de 7 secondes pour un Européen, de 45 secondes pour un passager non soumis à un visa et d'une minute trente pour un détenteur de visa. Il n'est pas possible d'alourdir le processus, sinon les aéroports seront bloqués. Il faudra donc avoir recours au pré-contrôle : le passager se présentera devant un kiosque et déposera son passeport pour que les fichiers de police soient interrogés et son visage sera reconnu. Le contrôle sera ensuite plus rapide.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Qui paye ? L'État ou ADP ?

M. Fernand Gontier. – Les sas automatisés relèvent des aéroports, mais le système central dépend du ministère de l'intérieur. Les aéroports souhaitent aller de l'avant car ils savent qu'ils ne pourront échapper aux fichiers européens, comme ES (Entrée – Sortie) et Etias (*European Travel Information and Authorization System*).

M. Michel Boutant, président. – Les informations ainsi collectées seront-elles conservées ou détruites ?

M. Fernand Gontier. – Les ressortissants européens ne seront pas concernés. Seuls le seront les ressortissants des pays tiers. Les données du PNR, alimenté par les compagnies aériennes et non par la PAF, sont conservées pendant cinq ans, mais il n'existe pas d'enregistrement systématique des passages à la frontière.

Nous avons besoin de technologies mobiles pour les investigations et les contrôles sur le territoire, notamment de moyens biométriques pour les personnes dont la date de visa a expiré. Nous avons été dotés de 3 000 tablettes Néo, mais il leur manque la fonction biométrie pour lire les empreintes et interroger Eurodac ou VIS (*Visa information system*). Depuis la dépénalisation des séjours irréguliers en 2012, les étrangers en situation irrégulière ne font plus l'objet d'un enregistrement de leurs empreintes digitales. Les forces de police ne savent donc pas qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement. Le projet SBNA (système biométrique national de l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France) permettra d'enregistrer la biométrie de façon administrative. Pour les étrangers, tout se passe désormais au niveau administratif et non plus judiciaire : il n'y a plus de gardes à vue, plus de pouvoirs d'investigation, plus de relevés d'empreintes digitales, et cela depuis cinq ans. Or, la police a besoin de savoir qui est qui.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pour lutter contre les filières, disposez-vous des mêmes moyens que vos collègues ?

M. Fernand Gontier. – Nous avons accès à toutes les technologies d'investigation, d'écoute, de géolocalisation. Nous disposons d'un office et de 44 brigades mobiles de recherche, soit 600 enquêteurs spécialisés dans le démantèlement des filières.

M. Michel Boutant, président. – Ils relèvent du pouvoir judiciaire ou administratif ?

M. Fernand Gontier. – Du pouvoir administratif. Nous sollicitons le ministère de l'intérieur, puis la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), puis enfin le cabinet du Premier ministre pour obtenir une écoute administrative qui dure, en général, un mois. Il n'y a donc pas de procédure particulière. Si l'écoute donne des résultats, l'autorité judiciaire est saisie. La procédure administrative est d'une complexité inouïe. La PAF a mis au point un logiciel pour la rédaction des procédures administratives.

Nous disposons de 1 244 véhicules et nous en renouvelerons 164 cette année. Nombre de ces voitures comptent plus de 200 000 kilomètres. Les véhicules des centres de rétention roulent beaucoup. Pour les consuls, le critère de compétence est le lieu d'interpellation, ce qui impose des déplacements parfois très longs. Nous sommes là dans le domaine diplomatique.

À la PAF, il a pu y avoir des objectifs chiffrés, mais c'est terminé. Nous disposons néanmoins d'indicateurs de référence. Mais des situations peuvent se dégrader très vite, comme à la frontière italienne ou dans le nord, à Calais et à Dunkerque. Qualitativement, nous avons valorisé la lutte contre les filières : nous préférons remonter les filières dans leur intégralité plutôt que d'arrêter les petits passeurs.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Vous avez évoqué des externalisations dans les centres de rétention. Une telle privatisation m'inquiète.

M. Fernand Gontier. – Les fonctions régaliennes dans les centres de rétention doivent bien évidemment rester aux mains de la PAF. La privation de liberté d’une personne – garde et escorte – ne peut être déléguée. En revanche, tout ce qui touche à l’accueil, à la sécurité incendie et à la conduite d’un véhicule peut être assuré par des personnes qui ne sont pas de la PAF mais elles resteraient sous le contrôle du chef du centre de rétention. Aujourd’hui, le policier fait tout. Dans les aéroports, les mesures de sûreté sont réalisées sous le contrôle d’un officier de police judiciaire.

Mme Gisèle Jourda. – Depuis 2015, le fonctionnement de l’espace Schengen a été bouleversé et nous sommes désormais bien loin de la libre circulation des personnes.

Il aura fallu des années avant de mettre en place le PNR et je me félicite que ce soit enfin le cas.

J’ai fait partie d’une commission d’enquête sur l’espace Schengen et d’une commission d’information sur l’accord entre l’Union européenne et la Turquie. D’après ce que vous avez dit, les flux de migration restent identiques, même si les routes ont changé. Est-ce bien le cas ?

M. Fernand Gontier. – Les flux ont diminué puisque nous sommes passés de deux millions de migrants en 2015 à 250 000 l’année dernière. L’accord UE – Turquie y est pour beaucoup. Mais nous sommes désormais confrontés à des flux secondaires : les migrants qui se trouvent en Italie ou en Allemagne circulent et le rétablissement des contrôles aux frontières permet de mesurer ces mouvements. Si ce contrôle s’arrêtait demain, nous ne saurions plus quels sont les flux entre nos pays. Ainsi, depuis le début de l’année, la pression migratoire à la frontière italienne s’est accrue. Or, il existe 200 000 étrangers en situation irrégulière – dont de nombreux francophones - en Italie.

L’Algérie nous préoccupe aussi beaucoup : sa jeunesse est en désespérance et quitte le territoire. La France reste très attractive.

Avec divers pays, nous obtenons de bons résultats. Ainsi en est-il avec l’Albanie : depuis l’automne 2017, grâce à notre coopération avec les autorités albanaises, nous enregistrons une chute des flux albanais. Nous menons des enquêtes conjointes avec la gendarmerie ou avec la PJ. Nous intervenons sur les filières mais aussi sur l’éloignement des étrangers délinquants. Les 600 Albanais qui se trouvent dans nos prisons n’ont pas vocation à rester sur notre territoire. Nous préparons donc leur départ et, depuis trois mois, quatre officiers de liaison albanais sont en France – deux à la PAF, un à la PJ et un à la gendarmerie – et ils nous aident à organiser le démantèlement des filières. Aujourd’hui, la vigilance s’impose en ce qui concerne la Géorgie.

Mme Samia Ghali. – À Marseille, il existe des filières dédiées à la prostitution, à la drogue, à la contrebande de cigarettes, aux ventes d’armes. Nous connaissons des migrations de délinquants et leur capacité à s’installer est surprenante. Comment ces personnes peuvent-elles passer inaperçues ?

Je m’interroge sur la délivrance des visas en Algérie : pour certains Algériens, il est extrêmement difficile d’en obtenir et, pour d’autres, la délivrance est d’une facilité déconcertante.

M. Fernand Gontier. – Le travail avec la PJ est naturel. Nous avons créé des bureaux de liaison et d’investigation sur les filières et nous échangeons en permanence des informations avec nos collègues tant au niveau central que territorial. Nous avons des co-saisines judiciaires, notamment en matière de proxénétisme, qui est de la compétence exclusive de la DCPJ, mais il y a de grandes connexions entre immigration, proxénétisme et trafics transfrontaliers.

Nous expérimentons des protocoles d’échanges à Lyon sur la prise en compte d’individus pendant les procédures judiciaires menées par la DCPJ. Nous coopérons très bien avec cette direction et nous transmettons les informations dont nous disposons. La PJ a ainsi souhaité que la PAF s’occupe des faux documents alors qu’initialement, c’était de sa responsabilité.

Les Algériens représentent la deuxième communauté la plus importante en situation irrégulière sur notre territoire. Nous effectuons plus de 10 000 interpellations par an. Beaucoup d’Algériens arrivent avec des visas mais ne repartent plus. Le directeur général des étrangers en France s’occupe de ce dossier. En outre, des Algériens arrivent illégalement en France par bateau. Nous devons être très vigilants sur les procédures de délivrance des visas. Nous proposons des formations au réseau consulaire car il est possible d’obtenir un vrai visa avec de faux documents. En Algérie, il y a des fraudes évidentes. Des vérifications s’imposent. Enfin, le phénomène des mineurs algériens et marocains nous préoccupe car la minorité permet de s’exonérer de la situation irrégulière.

Je souhaite qu’un comité scientifique nous aide à déterminer l’âge réel des mineurs. Le niveau d’incertitude pour l’âge osseux est de plus ou moins 18 mois. Le test de référence remonte aux années 1950 et concernait une population caucasienne.

M. Michel Boutant, président. – Nous nous sommes éloignés du sujet. La PAF est sur tous les fronts et son travail peut être ingrat, d’autant que vous êtes parfois montrés du doigt par des associations. Quel est le ressenti de vos troupes ?

M. Fernand Gontier. – Ce n’est pas un métier ingrat.

M. Michel Boutant, président. – Ce n’est pas ce que je voulais dire : certaines tâches peuvent sembler ingrates.

M. Fernand Gontier. – Très peu de policiers de la PAF ont été concernés par le malaise que vous évoquiez dans vos propos liminaires : nous en avons eu quelques-uns à Hendaye et à Montpellier avec des renvois d’habilitation d’OPJ mais, globalement, leur motivation est élevée car cette mission a été placée au plus haut niveau par le ministère. Je suis à la PAF depuis 33 ans et je puis vous assurer que la considération dont nous jouissons est réelle. M. le ministre a d’ailleurs annoncé que nous disposerions de plusieurs centaines de policiers supplémentaires.

En interne, nous avons pris des mesures d’adaptation : les cycles horaires de la DCPAF sont quelque peu dérogatoires. Nous ne sommes pas sur un régime de quatre week-ends travaillés pour deux week-ends de libre : les policiers de la PAF disposent de deux week-ends sur quatre de repos.

En revanche, les controverses et les mises en cause nous font du mal : les incidents sont très rares au regard des dizaines de milliers de personnes que nous contrôlons.

Des associations nous prêtent des agissements qui ne sont pas les nôtres. La PAF est certainement la police la plus contrôlée, qu'il s'agisse du Défenseur des droits, du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, des autorités judiciaires ou des autorités européennes.

Les policiers de la PAF sont respectueux du droit des personnes. Nous avons été mis en cause à Menton. Ne nous trompons pas d'adversaires ! Ceux qu'il faut combattre, ce sont les passeurs, les trafiquants, pas la PAF.

Notre mission essentielle a besoin d'être soutenue. Beaucoup de pays européens envient notre organisation qui est centralisée, hiérarchisée et spécialisée.

Nous bénéficions de primes pour les petites équipes et de primes individuelles. Nous avons soutenu les 66 policiers de la PAF qui ont vécu le cyclone Irma et qui sont restés sur place alors que tout était dévasté.

En 2016, nous avons mis en place une réforme territoriale avec un commandement très déconcentré où les officiers tiennent un grand rôle.

M. François Grosdidier, rapporteur. – *Quid* de la répartition des 7 500 postes ? Votre besoin supplémentaire reste-t-il conjoncturel ?

M. Fernand Gontier. – Le ministre l'a dit : la PAF sera renforcée. Nos études évaluent les besoins. Pour les centres de rétention, une place créée nécessite le recrutement de 1,5 fonctionnaire. Si l'on en crée 400...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Vous proposez d'externaliser certaines missions.

M. Fernand Gontier. – Nous allons l'expérimenter à Marseille et à Palaiseau, dans les centres de rétention. D'autres missions devront être externalisées, notamment la lutte contre les filières.

M. Michel Boutant, président. – Merci.

La réunion est close à 16 h15.

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION ET LES MOYENS
DES SERVICES DE L'ÉTAT POUR FAIRE FACE À L'ÉVOLUTION DE
LA MENACE TERRORISTE APRÈS LA CHUTE DE L'ÉTAT ISLAMIQUE**

Jeudi 24 mai 2018

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président -

La réunion est ouverte à 13 heures 45.

**Échange de vues sur les orientations du rapport de la commission d'enquête
(ne sera pas publié)**

Ce compte rendu ne sera pas publié.

La réunion est close à 14 h 50.

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MUTATIONS DE LA HAUTE
FONCTION PUBLIQUE ET LEURS CONSEQUENCES SUR LE
FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DE LA REPUBLIQUE**

Mardi 22 mai 2018

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

La réunion est ouverte à 14 h 30.

**Audition de Mme Marie-Anne Cohendet, professeur des universités (sera
publié ultérieurement)**

**Audition de M. Stéphane Braconnier, professeur des universités (sera publié
ultérieurement)**

**Audition de M. Jean Gicquel, professeur des universités (sera publié
ultérieurement)**

La réunion est close à 17 h 20.

Mercredi 23 mai 2018

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

La réunion est ouverte à 14 h 05.

**Audition de M. Antoine Vauchez, directeur de recherche au CNRS, auteur de
« Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage » (sera
publié ultérieurement)**

- Présidence de Mme Christine Lavarde, vice-présidente -

**Audition de M. Marc-Olivier Baruch, directeur de l'EHESS (sera publié
ultérieurement)**

**Audition de M. Hervé Joly, directeur de recherche à l'ENS Lyon (sera publié
ultérieurement)**

La réunion est close à 17 heures.

**MISSION D'INFORMATION SUR LE DEVELOPPEMENT DE
L'HERBORISTERIE ET DES PLANTES MEDICINALES, DES FILIERES
ET METIERS D'AVENIR**

Jeudi 24 mai 2018

- Présidence de Mme Corine Imbert, présidente –

La réunion est ouverte à 11 heures.

Table ronde autour de Mme Ida Bost, auteure d'une thèse sur l'histoire des herboristes en France, Pr. Pierre Champy, professeur de pharmacognosie à l'université Paris-Sud, Mme Agnès Le Men, directrice du Conservatoire national des plantes à parfum, médicinales, aromatiques et industrielles (CNPMAI) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 12 h 50.

La réunion est ouverte à 16 heures 30.

Audition de M. Claude Chailan, délégué filière Plantes à parfum, aromatiques et médicinales (PPAM), de France AgriMer, et de Mme Alix Courivaud, chef du pôle marchés à la direction marchés études et prospective (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 17 h 40.

MISSION D'INFORMATION SUR LA RÉINSERTION DES MINEURS ENFERMÉS

Mercredi 16 mai 2018

- Présidence de Mme Catherine Conconne, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition de M. Laurent Solini, sociologue, auteur de l'ouvrage « Faire sa peine à l'établissement pour mineurs de Lavour », et de Mme Léonore LE Caisne, ethnologue, auteure de l'ouvrage « Avoir 16 ans à Fleury, une ethnographie d'un centre de jeunes détenus »

Mme Catherine Conconne, présidente. - Mes chers collègues, nous auditionnons aujourd'hui deux chercheurs qui ont travaillé de façon approfondie sur les lieux de privation de liberté qui accueillent des mineurs : Mme Léonore Le Caisne, ethnologue, qui a travaillé sur le quartier pour mineurs de la prison de Fleury-Mérogis et qui en a tiré un ouvrage *Avoir seize ans à Fleury* et M. Laurent Solini, sociologue, qui s'est intéressé à l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Lavour, dans le département du Tarn, et qui a présenté les conclusions de ses recherches dans le livre *Faire sa peine à l'établissement pénitentiaire pour mineurs de Lavour*.

Il est important pour nous de bénéficier, en complément des visites de terrain et des auditions de professionnels, du recul et de la profondeur d'analyse qui est rendu possible par un travail de recherche comme le vôtre. L'objectif de cette audition est que vous nous présentiez de manière synthétique vos principales observations et conclusions puis que nous puissions avoir un moment d'échanges. Notre rapporteur, Michel Amiel, vous a envoyé quelques questions qui peuvent vous servir de fil conducteur pour votre intervention liminaire. Notre objectif est de mieux comprendre quelles sont les actions mises en œuvre pendant la détention du mineur afin de favoriser sa future réinsertion et de faire des propositions afin d'améliorer leurs conditions de prise en charge.

Je propose de céder la parole en premier lieu à M. Solini, qui a travaillé sur un établissement pénitentiaire de création plus récente, avant d'entendre Mme Le Caisne dont les travaux sont plus anciens. Sans plus attendre, je vous cède la parole.

M. Laurent Solini. – Je vous remercie de trouver un intérêt à mon travail de recherche. Votre invitation me permet également d'observer comment le politique conduit ses travaux et arrête ses décisions.

Mon intervention portera, d'une part, sur le temps long de la recherche, qui m'a permis d'accéder au quotidien enfermé des mineurs de l'EPM de Lavour. À travers l'évocation de témoignages de deux jeunes détenus, j'illustrerai ce que je désigne comme le « jeu de rôle » ou de « façade » qu'induit la carcéralisation des mineurs, dans un lieu d'enfermement. Mon intervention portera, d'autre part, sur les modalités d'amélioration de la réinsertion des mineurs enfermés.

Quels sont les mots des jeunes détenus ? Je reprendrai les paroles de deux jeunes détenus, fille et garçon. Ces propos ont été recueillis dans le cadre d'une méthode

ethnographique : pendant deux ans et demi à partir de l'été 2010, je suis resté, à raison de trois jours par semaine, à l'intérieur de cet EPM récemment ouvert à l'époque. Je n'ai pu recueillir les propos de ces jeunes détenus qu'au terme d'une forme de familiarité avec certains jeunes, soit plus d'un an et demi après le début de mon séjour. Ces propos ont été mis en tension avec un certain nombre de documents spécifiques à la prison, comme les cahiers de liaison ou les dossiers individuels de prise en charge ou de suivi judiciaire. Il m'a fallu, du reste, un certain temps pour comprendre la signification de ces documents pour le parcours des jeunes enfermés.

Je vous propose, dans un premier temps, de vous livrer les propos de Fadéla, âgée de dix-sept ans, retranscrits après enregistrement : *« Ici, ici, c'est comme t'avais, t'avais, t'avais, comment ça s'appelle, c'est comme t'avais un casque avec tout autour des caméras qui contrôlent tes gestes et faits. Qui voient tes gestes et faits. Qui, qui, qui, tu, tu craques. (Le ton de la voix de Fadéla monte) T'es, t'es, t'es en permanence surveillée quoi. Ils t'ont mis. Je sais pas pourquoi y t'ont mis une fenêtre en face du PCI (poste central d'informations) ? Aux Baumettes, on avait les fenêtres en face des murs. Y'avait personne pour te surveiller. D'jà qu'y'avait l'œilleton derrière. Là t'as l'œilleton derrière et t'as le PCI devant. En gros, si tu veux de l'intimité dans ta cellule, t'es obligée d'mettre la couverture. Puis quand tu mets la couverture, ils te demandent de l'enlever. Parc'qu'ils doivent voir les barreaux. Et quand il fait chaud, tu peux pas la mettre sur la fenêtre, t'es obligée d'fermer la fenêtre. Tu peux pas fermer la fenêtre alors qu'il fait chaud. T'as pas d'intimité. Des fois, je mets ma musique, j'ai envie d'danser, mais j'peux pas. Parc'que je sais que on me voit. Comment tu veux faire ? »*

À cela, je rétorque : et en période scolaire, c'est pire non, étant donné que tu as les classes juste devant ta fenêtre ?

« Voilà, alors là. Si t'as le malheur d'oublier, de pas voir qu'y'a quelqu'un en face et de sortir. En plus moi le matin, j'ai le réflexe, dès que je rentre du p'tit déjeuner, j'me déshabille, j'entre à la douche. T'as le malheur d'oublier qu'y'a quelqu'un en face. T'es, t'es, t'es, t'es dans la merde. T'es dans la merde. En plus, ils t'ont mis les trucs des filles en face. Les cellules des filles, ils te les ont mis en face. C'est idiot quand même. Et en plus eux ils attendent, voir si y'a une fille qui s'fait carotte. Ils regardent dans les cellules des filles. Et voilà quoi. Des fois je rentre je, je, j'vais enlever mon tee-shirt, et, Dieu merci, j'oublie mais Dieu merci, je regarde en face de moi. Et ça m'énerve, ça m'énerve, ça m'énerve. T'as aucune intimité. Aucune, aucune, aucune intimité. La douche, ils te l'ont mis en face de la porte. Ils ouvrent, t'es en train d'te doucher. Ils te voient ».

Sur le même registre, les propos tenus par un jeune garçon, Yacine, illustrent l'absence d'intimité au sein de l'EPF :

« Ouais, H vingt-quatre. T'es tout l'temps observé. Par tout l'monde. Les surveillants, les jeunes. Surtout par les jeunes. Faut pas qu'tu passes pour une tapette. Faut qu't'ais les couilles bien accrochées. T'es toujours obligé d'porter tes couilles. Enfin tu les portes toujours tes couilles. T'es obligé de, d'être toujours sur le qui-vive, d'être prêt tu vois. C'est H vingt-quatre. T'es tout l'temps avec les autres, tu dois montrer tout l'temps, tout l'temps même en cellule. Tout l'monde voit t'as vu. Après quand t'es placé ça va mieux t'as vu. Mais tout l'temps, t'es obligé d'être là ».

Telle est la perception, par deux jeunes enfermés, de la réalité de l'enfermement dans l'EPM de Lavaur. Mon travail démontre que l'enfermement est tenu par deux grands cadres. Le premier est le programme d'activités collectives : les jeunes doivent ainsi suivre 60

heures d'activités hebdomadaires, se décomposant comme suit : 20 heures d'activités socio-éducatives, 20 heures d'activités sportives et 20 heures d'activités scolaires, auxquels s'ajoutent les temps des repas et de la présence collective. La journée du détenu, s'étale de 7h30 à 21h30 et celui-ci est propulsé, à l'EPM de Laval, dans un collectif mixte de jeunes, âgés de 13 à 18 ans et six mois.

Le deuxième grand cadre réside dans l'architecture de l'établissement, conçu par l'administration pénitentiaire pour assurer la mise en activité des jeunes. Il s'agit d'une cour centrale à ciel ouvert, autour de laquelle est organisée l'ensemble des activités et depuis laquelle la totalité des jeunes sont visibles. Les architectes ont travaillé sur la diffusion de la lumière dans les espaces de détention. Cependant, un tel agencement favorise la projection des regards en permanence : chacun voit et est vu de tous. Ces deux cadres - activités et architecture - définissent le programme éducatif de l'EPM qui relève du volontarisme, c'est-à-dire d'une éducation contrainte, que l'ordonnance de 1945 définit comme une « *sanction éducative* ». Une telle démarche rappelle l'idée durkheimienne de faire entrer l'extramuros – la vie d'un adolescent normal – à l'intérieur des murs, où seraient réunies les conditions de récréation de la vie d'un jeune standardisé. Tel était l'objectif initial de l'EPM. Or, je constate le glissement de ce volontarisme éducatif vers une scénographie de l'ordre carcéral ; les détenus devenant les spectateurs devant des publics que sont à la fois les autres détenus et les personnels de l'établissement. Mon travail de recherche s'appuie sur deux lignes théoriques : celle initiée par Léonore Le Caisne et celle d'Erving Goffman sur la sociologie de la prison et la mise en scène de la vie quotidienne.

Cette mise en scène implique l'élaboration de « façades idéalisées » qui sont autant de conduites dynamiques destinées à améliorer les conditions de leur vie en détention : le bonhomme, le bon détenu, le trafiquant ou la victime. Ces façades ne sont nullement des profils : suivant leur expérience et au gré des interactions, les détenus peuvent changer de masques. Ce glissement du volontarisme éducatif vers la mise en scène procède d'une déconstruction de la prison qui se dit moderne, voire quasi-révolutionnaire, et de la fin ses prétentions à la réinsertion.

Je citerai, en guise d'illustration, Yacine, qui débute, à près de 18 ans, sa cinquième incarcération à l'EPM. « *J leur donne rien, rien à quoi ils (les personnels de l'établissement) pourraient s'accrocher, t'as vu. Que moi, j'veux plus rentrer en guerre avec eux, avec tout ça là. J'veux juste faire ma peine, tranquille. C'est tout ! Faire ma peine ! Tranquille ! Arrêter de jouer à leur p'tit jeu des activités là. Faire-ci, faire-ça, être comme-ci, comme-ça. J'en ai marre, wallah ! Toujours montrer, montrer, montrer. Wallah, j'en ai marre. J'veux arrêter ça ! J'donne plus rien ! C'est la cinquième fois que j'reviens. T' imagine ! C'est la cinquième fois ! Tu crois qu'j'ai encore envie d'jouer les guignols là, dans leurs activités là. Oh j'veux qu'on m'laisse tranquille maintenant. Oh, si j'pouvais wallah, j'mettrais la couverture là (Yassine hoche la tête en direction de la fenêtre), j'dormirais et j'attendrais de sortir. (Souffle) Qu'est-ce j'vais faire encore là, montrer qu't'es une grosse bite, faire comme-ci, comme-ça. Gentil là, obéissant. Fermer ma gueule. C'est fatigant, c'est fatigant là toute la journée. C'est comme si, tu pouvais pas être toi-même. Toujours montrer, montrer, montrer. Wallah stop ! Stop ! Ma peine et voilà ! Au bout d'un moment, t'as pu envie d'jouer avec eux. Au bout d'un moment, j'ai envie d'm'occuper de moi-même. J'ai envie d'm'occuper d'ma vie. Faire le fort, faire mes preuves, putain j'l'ai fait tout ça. Comment dire, j'ai bâti un p'tit empire tu vois. Mais maint'nant, c'est bon ! J'ai envie d'souffler. Mais, ils m'empêchent ! Tu peux pas ! Mentalement, t'es obligé d'penser à faire-ci et ça pour garder ta place. (Souffle) C'est fatigant, j'te jure Blondin, c'est fatigant. T'es jamais tranquille ici. Jamais ! Toujours, ils regardent. Ma vie, elle est pas ici. Ces p'tits temps que*

j'passe ici. J'essaie de l'rendre le plus correct possible. Logique, non ? Je sais faire les choses. Je sais montrer quand y faut montrer et m'cacher quand il faut s'cacher. J'ai un talent. Pourquoi tu veux que j'm'en prive ? J'suis doué pour ça, pourquoi tu veux que j'm'en prive ? J'y arrive. Et en plus ça améliore ma vie en détention. Moi après, j'vois les choses comme ça. Après ! »

Sa mise en bilan fait tomber le masque de cette figure illusoire d'une prison nouvelle se voulant éducative. Six mois après son ouverture, la prison tentait de mettre en œuvre, coûte que coûte, son cahier des charges et j'ai pu, depuis ma position d'observateur, constater que s'amorçait progressivement un revirement vers une carcéralisation accrue.

J'en viens à présent à la seconde partie de mon intervention qui concerne la réinsertion proprement dite. Il s'agit là d'un devoir de mémoire : le programme EPM s'est construit sur l'idée que la délinquance est issue de l'oisiveté. C'est là un non-sens ! On répond à cette oisiveté par une suractivité forcée, comme instrument éducatif, à l'instar des pratiques antérieures, comme lors des colonies agricoles des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles. On fait tout le temps du nouveau avec l'ancien, dans les prisons pour mineurs. Plutôt que d'actualiser les activités, il vaudrait mieux réfléchir à leur raison d'être.

Le parcours de prise en charge des mineurs enfermés doit être également revu. Ces jeunes me paraissent, au risque de vous surprendre, hyper-institutionnalisés. En effet, une fois que ces jeunes sont placés sous mains de justice, ils sont pris dans un maillage complexe, comme le souligne le témoignage de Fadéla, dont je vais vous donner lecture : *« Ça s'est enchaîné comme ça. Ils me mettaient dans des foyers. Dans des foyers qui sont pas chez moi quoi. Ni à Nîmes ni à Marseille. C'est des foyers, Avignon, de partout. Et après, j'avais à rester deux semaines, du temps qu'on vienne me chercher pour aller au CEF (centre éducatif fermé) à Rouen. Et en fait, genre le lendemain, j'avais à partir, je partais, je fuguais. Après on m'attrapait, on m'remettait dans un foyer. Juste avant d'aller au CEF, genre je re-fuguais. Ça en finissait jamais. [...] Du coup, j'suis allée directement en CEF. Et c'est là que voilà, après tac, j'me suis barrée. C'est là que tac, ils m'ont mis en hôpital psychiatrique. Après, attends qu'je m'rappelle. J'sais plus trop. J'étais en CEF. J'suis restée quatre jours ? J'en avais marre, j'suis partie. Après, on m'a attrapé, on m'a remis au CEF. Après, j'ai eu un incident avec euh, avec un mec du CEF. Après j'suis re-repartie. Et après on m'a dit, j'sais pas quoi, na, ni, na, na. En fait, on m'a ramené euh, en hôpital psychiatrique du temps que, du temps que, que j'aïlle me faire juger à Nîmes chez moi. Et en fait, à la limite, j'étais, il pouvait pas m'garder. Le psychiatre, il m'disait ouais, na, na, na, on peut pas vous garder. Euh, mais ils veulent absolument qu'on vous garde, j'sais pas pourquoi. Moi, j'sais pas les raisons pour lesquelles j'devrais vous garder, voilà. À la limite, il était pas censé euh, le psychiatre il m'disait, vous avez rien à faire là. Mais j'peux pas vous relâcher comme ça quand même. Du coup, ils ont attendu. Ils m'ont mis en jugement à Nîmes. J'suis allée en prison. Après, dans l'ordre, euh, Perpignan, l'EPM (établissement pénitentiaire pour mineurs), les Baumettes, et encore l'EPM ».*

Pour des motifs comportementaux, ils sont sans cesse ballotés d'un établissement à l'autre, sans que s'établisse un lien durable avec les éducateurs. Les éducateurs peinent à assurer le suivi de ces jeunes, du fait de leur passage non linéaire dans des établissements, relevant du carcéral ou de l'éducatif. Les études de la prise en charge quasi-kaléidoscopique des jeunes me paraissent donc devoir être conduites dans la durée.

M. Michel Amiel, rapporteur. – La lecture de votre thèse conduit à modifier le regard que l'on porte sur les EPM. Lorsque vous évoquez la mise en scène du milieu carcéral,

une telle notion théâtrale n'est-elle pas, en définitive, propre à toute réalité sociale ? Je vous rejoins sur l'hyper-institutionnalisation qui conduit à des allers et retours de ces jeunes entre divers établissements sans discontinuer. Que suggérez-vous ? Nous sommes bel et bien conscients qu'il ne saurait y avoir de solutions miracles. J'ai le sentiment que la plupart des gens, qui observent ce système, privilégient, cependant, l'EPM aux quartiers pour mineurs.

M. Laurent Solini. – Les travaux de Goffman démontrent que la réalité sociale peut être étudiée à travers les notions de mise en scène et de représentation. La structure de l'EPM tend cependant à exacerber ces mises en scène ; la crédibilité de ces façades résultant pour partie de l'hyper-institutionnalisation qui conduit à une certaine forme de socialisation. En voulant rééduquer les jeunes, on a suscité des systèmes permettant de contourner ces programmes de rééducation. Que faire ? Je constate que les transferts ne se font pas, le plus souvent, pour des raisons éducatives, mais en raison du comportement du jeune. Il est impossible d'assurer le suivi éducatif des jeunes, en raison de leurs déplacements incessants. Faut-il autant d'institutions de prise en charge ? Avons-nous besoin d'une telle chaîne et d'enfermer, au sens carcéral du terme ? Si les CEF ne sont pas carcéraux en théorie, ils le sont en pratique.

Mme Catherine Conconne, présidente. – Je vous propose d'entendre maintenant Mme Léonore Le Caisne.

Mme Léonore Le Caisne. – En tant qu'anthropologue, j'ai effectué un travail de terrain entre 2003 et 2004, pendant un an, à raison de quatre jours par semaine, dans le quartier pour mineurs de Fleury-Merogis. La fréquence de mes contacts avec les détenus s'amplifiait au début et à la fin de leur incarcération. Les garçons étaient heureux d'échanger avec moi à leur arrivée et lorsqu'ils étaient punis et placés en cellule desquelles ils pouvaient peu sortir. Et, d'une manière générale, quand ils s'ennuyaient, ils me demandaient de passer les voir. Concomitamment, j'assistais aux réunions du matin des surveillants, où il est question de ce qui se passe dans le quartier, de ce qui s'est éventuellement passé la nuit, des arrivants et des départs de la nuit et de la journée à venir. Je suis aussi allée à l'infirmerie.

Je suis arrivée à une période un peu spécifique, août 2003 à juillet 2004, puisque c'était le moment de l'application de la « loi Perben 1 », qui prévoyait l'intervention continue des éducateurs de la PJJ, et donc le départ des éducateurs spécifiques de l'administration pénitentiaire (AP). Mais à ce moment-là, les éducateurs de la PJJ traînaient les pieds pour aller en détention, et les éducateurs de l'AP partaient... Mais le travail socio-éducatif était aussi censé être accompli par les surveillants spécifiquement formés à cette tâche. Les régimes de détention différenciés étaient censés conduire à l'évolution des détenus, via un passage dans divers quartiers.

On vantait la prise en charge des garçons par une équipe pluridisciplinaire - psychologues, travailleurs sociaux, enseignants, formateurs divers – et des surveillants volontaires et spécifiquement formés à cette tâche, avec une organisation en petites unités de vie regroupant dix à quinze jeunes, sous la houlette d'un surveillant référent.

Cependant grande était la différence entre les effets d'annonce et la réalité concrète : ce quartier ne comprenait aucun éducateur ni de surveillants spécifiquement formés. Ceux-ci étaient d'ailleurs très préoccupés par le non-paiement de leurs heures supplémentaires et l'absence de livraison de leur tenue de sport. Seules des activités de nettoyage étaient proposées aux mineurs. Mon rapport a d'ailleurs suscité l'incompréhension du ministère qui, pourtant, m'avait passé commande !

Le rapporteur m'a posé la question suivante : « *Vous indiquez que beaucoup de mineurs détenus voient la délinquance comme une activité propre à la jeunesse, qu'ils abandonneront une fois arrivés à l'âge adulte. Cette perception est-elle un élément sur lequel il est possible de s'appuyer pour mener un travail d'insertion efficace ? Ou fait-elle obstacle à la prise de conscience, à la rupture, que recherchent souvent les magistrats en décidant la mise en détention d'un mineur ?* » Sur ce point, j'ai eu affaire à un type de discours et à une représentation des faits qui permettaient aux mineurs d'expliquer leur présence en prison et surtout de la rendre la moins déshonorante possible. Je ne sais pas si ce discours est aussi tenu aux éducateurs, puisque je n'en ai quasiment pas rencontrés à Fleury-Mérogis. Il faudrait leur poser cette question. Toute l'activité des garçons consiste à banaliser leur présence en prison, ce qui court-circuite les intentions affichées des juges de leur infliger un « choc carcéral ». Personnellement, je ne crois guère à ce choc et je ne suis pas sûre que les magistrats y croient véritablement. Les garçons s'incluent dans le collectif ordinaire : ils sont jeunes, ont commis des infractions comme tous les jeunes et se retrouvent là avec leurs copains et connaissances, ce qui montre bien qu'ils sont comme tous les autres. « *On est des jeunes, on n'est pas des délinquants.* » me disent-ils. Les jeunes qui n'ont jamais eu affaire à la justice des mineurs sont absents de leur discours. Mais peut-être ne les connaissent-ils pas ? Les garçons volent pour réussir, pour s'insérer. Une fois qu'ils auront leur appartement et leur voiture, ils accepteront un travail, même peu rémunéré. Ils ont des projets très normatifs. La prison n'est pas pour eux un lieu de contestation de l'ordre social. En se définissant à partir de leur âge, les garçons évitent de voir l'illégalité de leurs actes et du même coup annihilent l'image de la prison « *réceptacle de délinquants* ». Les garçons se distinguent des détenus adultes, des « *schlags* », des « *bouffons* ». Eux « *n'ont rien compris* ». Alors que les adolescents sont emprisonnés pour avoir commis des actes admis par leurs pairs, ces « *vieux* », eux, sont incarcérés pour avoir transgressé les lois et les règles de leurs semblables. Jamais les garçons ne font le lien entre leur présence en prison et celle des adultes incarcérés dans les cellules des autres étages de l'établissement.

Je pense qu'il faut effectivement s'appuyer sur leur expérience sociale, leurs représentations finalement très normatives. C'est la base sur laquelle il faut construire d'autres expériences possibles. Il faut prendre en compte leur désir d'insertion, mais il faut les aider en mettant en place de vraies formations, en leur donnant l'accès au savoir, et donc en y mettant les moyens. Il faut leur donner ce qu'ils n'ont pas eu.

J'en viens à la question suivante : « *Vous avez observé la récréation dans la prison de relations entre les jeunes analogues à celles qu'ils vivent dans leur cité. Comment cette situation impacte-t-elle le travail des surveillants et des éducateurs ?* » Les jeunes affirment des affiliations qu'ils n'ont pas, afin de s'opposer aux adultes qui les gardent, à savoir les surveillants. Ces connaissances et les affiliations, directes ou indirectes, largement revendiquées, contrent la dépersonnalisation créée par l'institution. Elles les aident également à nier l'échec de leur parcours individuel et à se replacer dans un cheminement collectif, celui d'une certaine jeunesse. On est plus forts à plusieurs que seul, et ces liens de l'extérieur, réels ou construits, font écran à l'intrusion du personnel et de l'institution dans leur intimité. Se retrouver nombreux soude la communauté face à celle des adultes. Leur nombre est une force contre le pouvoir des juges et le rôle des surveillants. La communauté des jeunes de cités que l'on envoie en prison investit le lieu en masse, étouffe l'institution et son personnel, annihile ses effets. Ce qui empêche les surveillants de trop s'investir auprès des jeunes déjà très occupés entre eux. Ils ne comprennent pas bien ou en tout cas se trompent souvent sur la nature des liens des garçons entre eux.

Cette réalité entrave le processus de connaissance et d'individualisation des jeunes. Les surveillants les connaissent finalement très peu : ils n'ont pas leur dossier pénal, ils ne savent que ce que les jeunes leur disent, finalement. La plupart reste peu de temps, soit une quinzaine de jours en moyenne. Et puis beaucoup trichent sur leur âge et sur leur nom. Les surveillants considèrent avoir affaire à des délinquants, tandis que les jeunes se considèrent autrement et relèguent au rang d'adultes les surveillants, les éducateurs, les psychologues et les sociologues. Ces deux mondes ne se rencontrent pas. Les jeunes sont occupés entre eux, comme les surveillants sont préoccupés par leurs paires de baskets et le paiement de leurs heures supplémentaires.

De même que les juges pour enfants ne sont pas considérés par leurs homologues comme de véritables magistrats, les surveillants pour enfants sont méprisés par les autres surveillants de l'administration pénitentiaire.

A la question de savoir si mes observations en quartier pour mineurs ont été très différentes de celles que j'ai pu faire lors de ma précédente recherche à la centrale de Poissy, je répondrai par l'affirmative.

Ils ne sont effectivement pas dans la même position : les adultes que j'ai rencontrés étaient condamnés pour des crimes. Les jeunes, souvent, ne sont pas encore jugés et ils sont en prison pour avoir commis une succession d'infractions. Ils sont incarcérés dans la prison du territoire où ils vivent et où ils ont commis leurs délits, beaucoup se connaissent.

La principale différence est le rapport du détenu à l'autre détenu et leur positionnement par rapport au crime qu'ils ont commis : les condamnés à de longues peines ne veulent pas être associés aux criminels qui les entourent ; ils cherchent à se distinguer de leurs codétenus, se présentent chacun comme des personnes différentes, à part. Ils passent leur temps à se distinguer les uns des autres : ils sont tous uniques. Les mineurs, au contraire, se rassemblent, s'incluent dans la collectivité des jeunes. Ils ont commis les actes de leur communauté. Il y a « eux », les jeunes, et « nous », les adultes, avec des valeurs différentes, d'où leur présence en prison. S'ils sont en prison, c'est bien parce qu'ils sont différents de moi, que ce sont des adolescents et non des adultes. Ils sont là parce qu'ils ont commis des actes, que tout jeune commet. Deux mondes différents aux valeurs différentes. Jamais ils ne parlent de moralité. Les jeunes ne portent aucun jugement moral sur les infractions. Ils ne cherchent pas à faire la preuve de leur moralité, car elle n'est pas en cause. Leur représentation du futur est aussi différente. Les condamnés à de longues peines rêvent d'une vie future remarquable ; une fois libérés, ils feront mieux que les citoyens ordinaires. Les jeunes, eux, disent vouloir travailler comme les gens normaux.

Néanmoins, ces deux recherches - à Poissy auprès des condamnés à de longues peines et à Fleury-Mérogis auprès des mineurs - ont été réalisées à dix ans d'intervalle. Je n'étais donc pas à la même place : à Poissy, j'étais une femme plus jeune ou du même âge que les détenus, très clairement dissociée de l'administration pénitentiaire. Les condamnés me demandaient si j'étais seule. À Fleury, je suis toujours une femme, mais de l'âge de leur mère. Les jeunes me demandent si j'ai des enfants. À chaque situation correspondent des propos, des manières de se présenter différentes. L'expérience des détenus, comme celle de chacun, est multiforme. Il est nécessaire, sur le plan « éducatif », de reprendre toutes ces expériences et toutes les manières différentes de se présenter, et de travailler avec. Il n'y en a pas une de plus « vraie », de plus « sincère ». J'ai aussi ressenti un ennui très fort à Fleury-Mérogis que je n'avais pas ressenti auprès des condamnés à de longues peines : ennui des détenus, ennui des surveillants. Ennui dû à l'absence d'activités et à cette banalisation, et au *turn-over*, tant

des détenus que des surveillants, qui empêchent la création de liens. Alors que chez les condamnés à de longues peines, des histoires circulaient, des personnalités se dégageaient, la vie et des relations avaient le temps de s'installer.

La création des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) a-t-elle représenté un progrès par rapport aux quartiers pour mineurs ? Après ce travail, j'ai cessé de travailler sur le monde carcéral et la justice des mineurs, je suis passée à d'autres objets d'études. Je ne connais donc pas du tout les EPM. Mais *a priori*, oui. On peut imaginer que le carcéral y soit moins fort que l'éducatif. Des études ont dû être faites.

Je ne crois pas beaucoup au « choc carcéral » attendu par les magistrats, surtout quand on voit comment il est détourné par les jeunes. L'intérêt de la prison, si ce n'est celui de mettre hors d'état de nuire, me paraît très faible. En tout cas ça ne semble pas beaucoup les faire réfléchir sur eux-mêmes ni sur leur parcours.

Dans le tribunal pour enfants que j'ai étudié pendant sept mois, les juges ne revenaient pas sur l'expérience des jeunes quand ils les retrouvaient dans leur cabinet sur une autre procédure. C'était supposé leur faire un choc, les magistrats observaient que ça n'avait pas marché, et c'est tout. La prison n'était pas du tout évoquée, c'était un « autre monde », dont on ne parle pas, si ce n'est pour faire peur, comme une menace. À la prison, un récidiviste incarcéré est considéré comme un « revenant » ; ce qui témoigne de l'opposition entre les deux mondes. En outre, lorsque le jeune revient auprès du juge à l'issue de son incarcération, sa parole n'est pas prise en compte. Il faudrait ainsi créer un lien pour que la réalité de l'enfermement soit mieux prise en compte.

Il faut maintenir absolument l'individualisation de la peine qui est propre à l'ordonnance de 1945. Il faut absolument maintenir l'individualisation de la peine de l'enfant et de l'adolescent, le singulariser, continuer à prendre en compte les faits et sa personnalité. Il faut proposer à ces jeunes de vraies formations, l'accès au savoir et les inclure dans des projets valorisants qui leur permettront de s'insérer dans la société. Tout cela a un coût, mais qui le vaut largement. Le plus important, dans ce que j'ai vu, est la nécessité de créer un lien véritable entre les différentes institutions et les magistrats qui décident du placement des jeunes. Que les expériences puissent être parlées, avant et après. Demander aux éducateurs, aux magistrats, de réfléchir à partir des études des sociologues et des anthropologues. Grâce à leurs méthodes, les chercheurs voient autre chose, ont accès à d'autres discours, qui ne sont bien sûr pas les seuls, mais qui existent, et à partir desquels ils seraient intéressants de réfléchir. Ce qui m'inquiète, c'est le fossé qu'il y a entre les politiques qui décident, les professionnels qui agissent, et les chercheurs qui observent. Il devrait être très riche de voir les éducateurs et les magistrats rebondir sur ces travaux !

M. Michel Amiel, rapporteur. - La différence de culture entre les éducateurs et les surveillants de la pénitencière est frappante, comme nous avons pu le constater lors de notre visite de Villepinte, la semaine passée. Pensez-vous que le travail en binôme qui existe en EPM, et non dans les quartiers pour mineurs, présente des avantages ?

M. Laurent Solini. – Nicolas Sallée a travaillé sur les éducateurs de la PJJ, sur leur rapport avec la pénitencière et sur leurs méthodes de travail. S'il subsiste un écart à géométrie variable, en fonction des individus, les surveillants de l'administration pénitencière, dans leur parcours de socialisation, sont souvent plus proches des détenus que des éducateurs. Ils partagent un certain nombre de valeurs avec les détenus, comme la suprématie de la virilité exacerbée et l'hyper-sexuation, quasi-caricaturale. La plupart des

éducateurs ont un niveau universitaire et le binôme relève davantage d'une juxtaposition des éducateurs et des surveillants que d'une vraie concertation. À l'EPM de Lavaur, les éducateurs n'ont, par exemple, pas souhaité garder les clefs des cellules, ce qui n'a pas été sans générer de sérieuses tensions. Certains binômes peuvent cependant fonctionner, mais pour des raisons de personnalité.

La paix carcérale se fait grâce à une constante négociation entre détenus et surveillants, obéissant à une logique de don contre don. D'ailleurs, certains éducateurs se sentaient plus autoritaires que les surveillants, lorsqu'ils remettaient en cause une forme de « tolérance » pénitentiaire.

Mme Marie Mercier. – À vous entendre, une anecdote me revient à l'esprit. Au moment de concevoir le plan d'un nouveau tribunal, les tribunaux pour mineurs étaient souvent relégués dans les sous-sols ce qui confirme votre diagnostic d'un manque de considération pour la justice des mineurs. En outre, le manque d'éducation, dès le départ, est manifeste. Il faut conduire une réflexion de fond sur l'éducation, en amont, pour éviter la banalisation des délits par les plus jeunes que vous avez évoqués.

Mme Josiane Costes. – Quelle est la fréquence des visites des parents ? Quels rapports entretiennent-ils avec le milieu carcéral ?

Mme Léonore Le Caisne. – Les détenus parlent très peu de leurs parents et ils éprouvent vis-à-vis d'eux de la honte d'être emprisonnés. Le père est souvent absent et la relation à la mère est cruciale.

M. Laurent Solini. – Les inégalités sociales sont très présentes en prison. Les jeunes, parfois déscolarisés dès huit ans, reprennent leur scolarité en prison. Mais comment réinsérer une personne en l'isolant de la société ? Je croyais, en débutant mes travaux, que l'école était obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans. Or, après avoir changé plusieurs d'établissements, certains jeunes disparaissent du secteur scolaire, pour se retrouver, quelques années plus tard, en prison. Il est également quasi-tabou de mentionner les familles ; la détention se crispe au moment des parloirs et des rapprochements familiaux qu'ils induisent. Ces jeunes sont également hyper-normalisés comme l'a souligné Léonore Le Caisne. Il leur est difficile de parler, faute d'avoir les mêmes interlocuteurs dans la durée.

Mme Léonore Le Caisne. - Les surveillants ont également une vision très normative de la famille.

M. Martin Lévrier. – Vous avez dû rencontrer des jeunes revenus en prison après une première période de détention ? Parlaient-ils, de nouveau enfermés, de leur expérience à l'extérieur ?

Mme Léonore Le Caisne. – Ils n'en parlaient pas !

M. Laurent Solini. – Une des personnes, dont j'ai rapporté le témoignage, a connu un long parcours de délinquance, l'ayant conduit à cinq incarcérations. Une fois, après avoir réussi à trouver un emploi, il a été rattrapé par une affaire antérieure qui a mis fin à son début de réinsertion, pourtant prometteur. Quel sens a donc la peine privative de liberté dans ce cas ?

M. Michel Amiel, rapporteur. – Comment la peine assure-t-elle, à vos yeux, son triple rôle de punition, de protection de la société et de préparation à la sortie ?

M. Laurent Solini. – Je suis persuadé que rien de positif ne peut se passer entre quatre murs. Mais la peine privative de liberté a aussi pour fonctions de punir et d'extraire de la société une population jugée problématique.

La peine ne fait peur qu'à ceux qui ne vont pas en prison. La réitération des peines conduit à leur banalisation. Il existe dans le monde pénitentiaire une loi d'airain selon laquelle la vie quotidienne d'un détenu ne doit jamais être supérieure à la vie, même précaire, d'une personne en liberté. Comment mettre en place les moyens d'une éducation véritable, tant que prévaut cette loi d'airain ? Tant que la peine privative de liberté sera considérée comme punitive, les activités qui sont conduites à l'intérieur relèveront davantage de l'occupationnel. Ces activités ne présentent souvent aucune dimension éducative, faute d'avoir un sens à la fois pour les jeunes et les éducateurs. La préparation à la sortie est donc fragile ; la peine n'est nullement dissuasive et l'incarcération au sein de certains établissements réputés plus difficiles peut parfois devenir un motif de fierté chez certains mineurs détenus.

Mme Catherine Conconne, présidente. – Avez-vous eu connaissance de faits de violence commis sur les mineurs ?

Mme Léonore Le Caisne. – Les interventions des surveillants sont parfois extrêmement violentes et elles peuvent avoir des conséquences dramatiques sur ces jeunes détenus.

M. Laurent Solini. – Ma réponse est également positive. Les mineurs sont considérés comme des voyous et dans la prison, tous les crimes ne se valent pas, fût-ce aux yeux des surveillants. Les crimes, qui visent les gens plus faibles que soi, sont considérés comme « crasseux ». Les interventions, qui permettent de rompre avec la monotonie du quotidien, suscitent également une forme d'émulation chez des surveillants pénitentiaires. Au-delà des gestes techniques allégués, la violence à l'encontre des jeunes, sans parler des pratiques de coercition dans les quartiers disciplinaires, est manifeste. Les jeunes ont intériorisé ce rapport à la violence qui participe, pour certains d'entre eux, d'une image de la prison qui doit être dure. A l'EPM de Lavaur, lors d'interventions destinées à transférer certains jeunes vers les quartiers disciplinaires, ceux-ci devaient transiter vers la cour centrale de la prison, sous les clameurs de l'ensemble des autres détenus.

Mme Catherine Conconne, présidente. – Je vous remercie de vos interventions. C'est un vrai chantier que nous avons devant nous. Le Sénat doit avoir l'ambition de faire bouger les lignes sur cette question d'une manière extrêmement ambitieuse.

La réunion est close à 16h20.

Jeudi 24 mai 2018

- Présidence de Mme Laurence Rossignol, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de M. Pierre Joxe, ancien ministre, avocat spécialisé dans la défense des mineurs, médiateur au conseil départemental de Seine-Saint-Denis, auteur de « Pas de quartier ? Délinquance juvénile et justice des mineurs » (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette table ronde sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 h 05.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 28 MAI ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 30 mai 2018

à 9 h 30

Salle n° 263

- Début de l'examen du rapport de M. Jean-Pierre Moga et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 460 (2017-2018) de MM. Rémy Pointereau et Martial Bourquin portant Pacte national de revitalisation des centres villes et centres-bourgs.

Délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat (Ameli commissions) :
Vendredi 25 mai 2018, à 12 heures

- Communication de Mme Valérie Létard sur le contrôle de l'application de la loi n° 2016-719 du 1^{er} juin 2016 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation (réforme d'Action Logement).

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 30 mai 2018

à 9 h 30

Salle René Monory

à 9 h 30 :

- Audition de M. Charles Fries, ambassadeur de France en Turquie, sur la situation en Turquie.

à 11 heures :

- Examen du rapport d'information de M. Pascal Allizard et Mme Gisèle Jourda intitulé « Pour la France, les nouvelles routes de la soie : simple label économique ou nouvel ordre mondial ? ».

Commission des affaires sociales

Mardi 29 mai 2018

à 14 heures

Salle Clemenceau

Texte examiné conformément à la procédure de législation en commission (article 47 ter à 47 quinquies du Règlement)

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 431 (2017-2018), présentée par MM. Dominique de Legge et Philippe Mouiller, visant à attribuer la carte du combattant aux soldats engagés en Algérie après les accords d'Évian, du 2 juillet 1962 jusqu'au 1er juillet 1964.

Délai limite pour le dépôt des amendements : vendredi 25 mai à 12 heures.

à 18 heures

Salle n° 213

- Examen du rapport pour avis sur la proposition de loi n° 343 (2017-2018) présentée par M. Claude Nougéin et plusieurs de ses collègues visant à moderniser la transmission d'entreprise.

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission sur les articles délégués au fond (articles 5, 14, 15 et 16) : lundi 28 mai 2018, à 12 heures.

Mercredi 30 mai 2018

à 8 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo

- Audition du Pr Sophie Caillat-Zucman en vue de sa reconduction à la présidence du conseil d'administration de l'Agence de la biomédecine (en application de l'art. L. 1451-1 du code de la santé publique).

- Audition de Mme Anne Courrèges, directrice générale de l'Agence de la biomédecine.

à 14 h 30

Salle Clemenceau

Texte examiné conformément à la procédure de législation en commission (article 47 ter à 47 quinquies du Règlement).

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 273 (2017-2018), présentée par M. Alain Milon et plusieurs de ses collègues, relative à l'autorisation d'analyses génétiques sur personnes décédées.

Délai limite pour le dépôt des amendements : lundi 28 mai à 12 heures

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 30 mai 2018

à 9 h 30

Salle n° 245

Examen du rapport pour avis de M. Jacques Groperrin sur le projet de loi n° 464 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mardi 29 mai 2018

de 14 à 15 heures

Salle n° 67

- Examen des amendements de séance sur le texte n° 495 (2017-2018), adopté par la commission, sur le projet de loi n° 435 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour un nouveau pacte ferroviaire (M. Gérard Cornu, rapporteur).

Mercredi 30 mai 2018

à 9 h 30

Salle n° 67

- Suite de l'examen des amendements de séance sur le texte n° 495 (2017-2018), adopté par la commission, sur le projet de loi n° 435 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour un nouveau pacte ferroviaire (M. Gérard Cornu, rapporteur).

Commission des finances

Mercredi 30 mai 2018

à 9 heures

Salle n° 131

- Examen du rapport de Mme Christine LAVARDE, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 343 (2017-2018) de MM. Claude NOUGEIN, Michel VASPART et plusieurs de leurs collègues, visant à moderniser la transmission d'entreprise.

Délai limite pour le dépôt des amendements sur Ameli : Lundi 28 mai 2018, 12 heures

6472

à 10 h 30

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Sophie Moati, présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes, et de MM. Daniel Filâtre, recteur de l'Académie de Versailles, Édouard Geffray, directeur général des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale, et Philippe Thurat, sous-directeur de la gestion des programmes budgétaires à la direction générale de l'enseignement scolaire, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur le recours aux personnels contractuels dans l'éducation nationale

à 15 heures

Salle n° 131

Ouvertes à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport relatif au budget de l'État en 2017 et sur la certification des comptes de l'État pour l'exercice 2017.

- Audition de M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2017.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 30 mai 2018

à 9 h 30

Salle n° 216

- Présentation de l'application de dématérialisation des documents de travail de commission (DEMETER).

- Examen du rapport de M. Philippe Bas et du texte proposé par la commission pour la proposition de résolution n° 364 (2017-2018) relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs, présentée par M. Gérard Larcher, Président du Sénat.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 28 mai 2018, à 12 heures

6473

à 15 heures

Salle Médicis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur, sur le projet de loi n° 464 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Commission des affaires européennes

Jeudi 31 mai 2018

À 8 h 30

Salle René Monory

Captation vidéo

- Détachement des travailleurs : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique de Mme Fabienne Keller et M. Didier Marie.

- Activités de l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée : communication de M. Jean-Pierre Grand.

Commission d'enquête sur les mutations de la Haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République

Mercredi 30 mai 2018

à 15 h 30

Salle n° 216

Ouvertes au public et à la presse

à 15 h 30 :

- Audition de M. Fabrice Melleray, professeur à l'Institut d'Études politiques de Paris

à 16 h 30 :

- Audition de M. Laurent Vallée, secrétaire général du groupe Carrefour

Jeudi 31 mai 2018

à 10 heures

Salle n° 216

Ouvertes au public et à la presse

à 10 heures :

- Audition de M. Augustin de Romanet de Beaune, Président directeur général du groupe ADP (captation vidéo).

à 11 heures :

- Audition de M. Thomas Perroud, professeur des universités.

Mission d'information sur la réinsertion des mineurs enfermés

Mardi 29 mai 2018

à 17 h 45

Salle RD 204

- Audition de Mme Geneviève Avenard, Défenseuse des enfants.

Mission d'information sur le développement de l'herboristerie et des plantes médicinales, des filières et métiers d'avenir

Jeudi 31 mai 2018

à 15 heures

Salle René Monory

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Table ronde autour de :

. M. Jean Maison, négociant-herboriste, fondateur du Comptoir d'Herboristerie ;

. M. Michel Pierre, herboriste, directeur de l'Herboristerie du Palais Royal et président du syndicat Synaplante ;

. M. Thierry Thévenin, producteur-cueilleur de plantes médicinales, herboriste et botaniste, porte-parole du syndicat des Simples.

Commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure

Mercredi 30 mai 2018

à 15 h 45

Salle n° 67

- Échange de vues sur le rapport.

à 17 heures

Salle n° 67

- Audition à huis clos d'agents de la police nationale.

6475

Jeudi 31 mai 2018

à 14 heures

Salle n° 216

Ouvertes à la presse

à 14 heures :

- Audition de Mme Marie-France Moneger-Guyomarc'h, directrice, cheffe de l'inspection générale de la police nationale.

à 15 h 30 :

- Audition de Me Thibault de Montbrial, avocat au barreau de Paris, président du Centre de réflexion sur la sécurité intérieure.