

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	5
• <i>Audition de M. Philippe Wahl, président-directeur général du groupe La Poste.....</i>	<i>5</i>
• <i>Nominations de rapporteurs.....</i>	<i>20</i>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	23
• <i>« Pour la France, les nouvelles routes de la soie : simple label économique ou nouvel ordre mondial ? » - Examen du rapport d'information</i>	<i>23</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>40</i>
• <i>Projet de loi autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine portant sur l'application de l'accord du 18 septembre 2007 entre la Communauté européenne et la Bosnie-Herzégovine concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>41</i>
• <i>Projet de loi autorisant l'adhésion au protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, adopté à New York le 31 mai 2001 – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>42</i>
• <i>Nomination de rapporteurs</i>	<i>44</i>
• <i>Contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence française de développement – Nomination de rapporteurs.....</i>	<i>44</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 – Audition de M. Maurice Gourdault-Montagne, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères</i>	<i>45</i>
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 – Audition conjointe de Mme Claire Landais, secrétaire générale du SGDSN, et de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'ANSSI.....</i>	<i>57</i>
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	69
• <i>Santé au travail - Audition de Mme Charlotte Lecocq, députée, MM. Bruno Dupuis, consultant senior en management, Henri Forest, ancien secrétaire confédéral de la CFDT et Hervé Lanouzière, inspecteur général des affaires sociales</i>	<i>69</i>
• <i>Déplacement de la commission en Guyane et en Guadeloupe – Communication</i>	<i>79</i>
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	89
• <i>Audition de M. Fabrice Fries, président-directeur général de l'Agence France-Presse.....</i>	<i>89</i>

• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Désignation des rapporteurs pour avis</i>	96
• <i>Nomination d'un rapporteur</i>	97
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	99
• <i>Audition de M. Jean-Marc Lacave, Président-directeur général de Météo France</i>	99
• <i>Désignation des membres de la mission d'information sur la sécurité des ponts</i>	110
• <i>Projet de loi de finances pour 2019 - Désignation d'un rapporteur pour avis</i>	111
• <i>Groupe de travail relatif à l'indemnisation des préjudices liés aux catastrophes naturelles - Désignation d'un rapporteur et d'un président</i>	111
COMMISSION DES FINANCES	113
• <i>Rapport relatif aux taxes affectées, transmis en application de l'article L.331-3 du code des juridictions financières - Audition de M. Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires</i>	113
• <i>« État et perspectives de la générosité en France » - Audition commune de MM. Christophe Pourreau, directeur de la législation fiscale, Edouard Marcus, chef du service juridique de la fiscalité à la direction générale des finances publiques, Jean-Benoît Dujol, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, et Daniel Bruneau, auteur de l'étude « Panorama national des générosités » d'avril 2018, Mme Sylvaine Parriaux, déléguée générale de l'Association pour le Développement du Mécénat Industriel et Commercial (Admical) et M. Olivier Cueille, directeur général de l'entreprise MicroDON</i>	124
• <i>Contrôle budgétaire – Répartition et utilisation des aides à la pierre – Communication</i>	137
COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE	143
• <i>Projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions - Audition de Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice</i>	143
• <i>Projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice et projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions – Examen du rapport et des textes proposés par la commission</i>	162
• <i>Projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice et projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions – Suite de l'examen du rapport et des textes proposés par la commission</i>	211
COMMISSION MIXTE PARITAIRE	251
• <i>Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude</i>	251

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MUTATIONS DE LA HAUTE FONCTION
PUBLIQUE ET LEURS CONSÉQUENCES SUR LE FONCTIONNEMENT DES
INSTITUTIONS DE LA RÉPUBLIQUE 265**

- *Audition de M. Luc Rouban, sociologue, directeur de recherche au CNRS-Cevipof..... 265*
- *Audition de M. Fabrice Melleray, professeur à l'Institut d'Études politiques de Paris 271*
- *Audition de Mme Marylise Lebranchu, ancien ministre 277*
- *Audition de M. James Galbraith, économiste 283*
- *Examen du rapport (sera publié ultérieurement)..... 289*

**MISSION D'INFORMATION SUR LA RÉINSERTION DES MINEURS ENFERMÉS
..... 291**

- *Examen du rapport..... 291*

**MISSION D'INFORMATION SUR LE DEVELOPPEMENT DE L'HERBORISTERIE
ET DES PLANTES MEDICINALES, DES FILIERES ET METIERS D'AVENIR 303**

- *Examen et adoption du rapport de la mission..... 303*

**MISSION D'INFORMATION SUR LA PÉNURIE DE MÉDICAMENTS ET DE
VACCINS..... 319**

- *Examen du rapport de M. Jean-Pierre Decool, rapporteur de la mission d'information sur la
pénurie de médicaments et de vaccins 319*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 8 OCTOBRE ET A VENIR
..... 339**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Mercredi 3 octobre 2018

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Audition de M. Philippe Wahl, président-directeur général du groupe La Poste

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous accueillons M. Philippe Wahl, président-directeur général du groupe La Poste. C'est la sixième fois depuis 2011 que notre commission vous auditionne, au titre de sa compétence en matière postale. La première fois, vous dirigiez La Banque Postale. Aujourd'hui, vous êtes accompagné de M. Rémy Weber, qui préside le directoire de La Banque Postale.

Nous connaissons tous l'équation que votre groupe s'attèle à résoudre depuis une quinzaine d'années : comment maintenir le cœur de métier de La Poste, aux coûts fixes importants, alors que le chiffre d'affaires de l'activité courrier diminue chaque année de plus de 500 millions d'euros et que le chiffre d'affaires du groupe reste fortement dépendant de cette activité ?

Pour répondre à ce défi, La Poste a fait le choix – et c'est heureux – de la transformation, à travers une diversification des activités : le colis et son internationalisation, ce qu'on appelle la *silver economy*, les solutions numériques mais aussi et surtout les services bancaires. Cette stratégie commence à porter ses fruits : en 2017, votre chiffre d'affaires et votre résultat ont progressé, tout comme vos effectifs. De plus, les mutations du métier de postier semblent relativement bien acceptées par le personnel, comme le montre l'accord signé l'année dernière. Les voyants semblent donc, à ce stade, au vert. La question est de savoir ce qu'il en sera à moyen terme.

Le rapprochement entre La Banque Postale et CNP assurances se traduirait par une prise de contrôle du groupe La Poste par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Les conséquences de cette décision, annoncée fin août, ont d'ores et déjà été tirées au niveau législatif, par l'introduction d'un amendement à la loi dite Pacte à l'Assemblée nationale – mais cet amendement a été examiné à une heure du matin en commission spéciale... Pouvez-vous nous éclairer sur les conditions de cette opération et sur ses conséquences pour le groupe La Poste ? Vous pourrez aussi nous expliquer en quoi elle s'inscrit dans la stratégie du groupe.

L'Union européenne a récemment adopté un règlement sur la livraison transfrontière de colis. Qu'en pensez-vous ? Quelle est votre stratégie face à l'offensive d'un acteur comme *Amazon*, qui est à la fois votre client et votre concurrent, et qui dispose d'une capacité de négociation particulièrement puissante ? La Poste est-elle vouée, comme l'avertissait la Cour des comptes en 2016, à ne traiter que les pics d'activité ou les flux les moins rentables, c'est-à-dire ceux des zones les moins densément peuplées ?

M. Philippe Wahl, président-directeur général du groupe La Poste. – C'est un honneur pour moi d'être auditionné par votre commission. C'est également un devoir, car

nous sommes une entreprise publique et nous devons rendre des comptes. Je suis accompagné de M. Rémy Weber, le président du directoire de La Banque Postale, car c'est lui qui aura la responsabilité de réaliser le projet de transformation dont nous allons parler. Aussi me paraissait-il important de vous le présenter.

Mon intervention sera dans la continuité de mes précédentes auditions : dans un monde chahuté, nous mettons en œuvre le plan stratégique intitulé « La Poste 2020 : conquérir l'avenir », dont je vous parle depuis 2013. C'est un plan de développement et de conquête, ce qui peut sembler paradoxal puisque notre groupe est confronté à l'une des situations économiques les plus complexes de toute l'économie française : chaque année, la baisse de volume du courrier nous fait perdre 560 millions d'euros de chiffre d'affaires. C'est comme, si chaque année, une entreprise de taille moyenne disparaissait au sein du groupe !

Face à un tel choc exogène, la seule solution est de promouvoir une vision et de développer l'entreprise, car une logique malthusienne désespérerait les salariés et nécroserait l'entreprise. Aussi affirmons-nous notre volonté collective de conquérir l'avenir. Et nous en avons les moyens avec la banque, avec le colis, avec les services à domicile, et en surfant sur les vagues de croissance dans notre pays.

L'année 2017 a été une bonne année. Voyants au vert ? Au vert clignotant, plutôt : en Europe, la croissance ralentit ; hier, *Royal Mail*, La Poste britannique, troisième par la taille en Europe, a émis une alerte sur profits, et La Poste allemande – première de ce secteur, quand nous sommes les deuxièmes – avait fait de même en juin. Il est vrai que La Poste britannique, contrairement à la nôtre, n'a pas de stratégie de diversification, pas de banque, pas d'assurance, qu'elle est faible dans le colis et complètement dépourvue de services à domicile. En tous cas, l'industrie postale est toujours dans un travail de restructuration extrêmement difficile.

Nous avons fait le choix de la diversification en concertation avec les organisations syndicales dont je veux saluer l'engagement, la légitimité et la compétence. Bien sûr, nous avons tous l'image nostalgique de La Poste de notre enfance. Mais le courrier traditionnel est en pleine attrition : 18 milliards d'objets distribués en 2008, 10 milliards cette année, 9 milliards l'année prochaine, peut-être 5 ou 6 milliards en 2025. Cette réduction considérable de la charge de travail que nous embarquons perturbe l'ensemble de notre modèle. En 1990, le courrier traditionnel représentait 70 % de notre chiffre d'affaires. En 2010, il comptait pour 40 % et, fin 2017, il était tombé à 30 %. Notre objectif est que, fin 2020, il ne représente plus que 20 % de notre chiffre d'affaires : puisqu'il est menacé par la technologie, il faut qu'il pèse de moins en moins lourd pour ne pas menacer l'entreprise tout entière.

Notre stratégie de diversification progresse, notamment grâce à la banque, même si celle-ci est confrontée à la pire conjoncture de l'histoire récente de notre économie : avoir des taux d'intérêt négatifs quand on prête tous les jours à la Banque centrale, c'est un vrai problème ! Nous payons pour déposer de l'argent... Et les taux d'intérêt n'ont jamais été aussi bas, ce qui est bien pour notre pays mais pèse sur notre rentabilité.

Notre activité colis continue à bien progresser, même si son essor est loin de compenser la baisse du nombre total de lettres distribuées : il y a 10 milliards de courriers distribués par an – pour 8 milliards d'euros de chiffre d'affaires – mais seulement 400 millions de colis – pour 3,5 milliards d'euros de chiffre d'affaires.

Nous développons également les nouveaux services, comme je l'avais annoncé à votre commission en 2013. À l'époque, leur chiffre d'affaires était de 3 millions d'euros. Fin 2018, il atteindra 120 millions d'euros et, avec la *silver economy* – qui est une priorité de La Poste – il s'élèvera à 300 millions d'euros. J'espère revenir bientôt vous annoncer le franchissement du premier milliard d'euros. Les syndicats nous disent que « ça ne va pas assez vite » ; pour un PDG, c'est une vraie reconnaissance ! Ils ont raison, mais il faut du temps pour développer un produit. En 1985, alors que La Poste était encore un service de l'État, elle a lancé une filiale, Chronopost, pour l'envoi de colis rapides ; il a fallu dix ans à Chronopost pour aller chercher sa première centaine de millions de francs de chiffre d'affaires. En un sens, le vieillissement est une chance pour La Poste, puisque nous sommes passés de 3 millions d'euros à 300 millions d'euros en quelques années.

Le développement de La Poste repose sur des vagues de croissance. La disparition lente mais structurelle de la lettre traditionnelle est une vague de décroissance. Nous ne pouvons y répondre qu'en nous plaçant sur des vagues de croissance à l'intérieur de l'économie. La première de ces vagues est le colis, dont la progression est presque à deux chiffres. Nous devons donc embaucher des personnes pour distribuer les colis et développer le commerce en ligne. Le vieillissement crée un besoin de proximité humaine. Nous sommes au contact des régions, des départements, des communautés de communes et des communes pour développer, avec les élus locaux, des services de proximité.

Notre intérêt pour la CNP, qui est une compagnie d'assurance, est aussi lié à la protection contre les risques. La logistique urbaine devient un sujet majeur pour toutes les métropoles de France puisque la livraison de colis est en train d'asphyxier la circulation des très grandes villes. Or nous sommes leaders dans la logistique urbaine, avec déjà cinq projets à Grenoble, Toulouse, Bordeaux, Lille et Montpellier. Ce développement est accepté par les postières et les postiers et leurs organisations syndicales, comme le montre la signature d'accords sociaux historiques en 2017 stipulant qu'en 2020 plus de la moitié du temps de travail des factrices et des facteurs se fera sur autre chose que de la lettre. On mesure l'ampleur de la transformation, et de sa prise de conscience par nos salariés.

L'opération dont vous avez parlé s'inscrit pleinement dans notre stratégie de diversification. D'abord, elle diversifiera nos activités par rapport à l'activité lettre traditionnelle et elle fera croître le volume, la puissance et les résultats des services financiers. La transformation de La Banque Postale en grand bancassureur, comme toutes ses concurrentes, répond aussi aux besoins de la société française en protection d'épargne et en protection face aux aléas de la vie. Enfin, notre banque étant une banque citoyenne, elle sera aussi une compagnie d'assurance citoyenne. Cette opération est aussi conforme aux intérêts de la CDC, notre deuxième plus gros actionnaire, et de la CNP elle-même, puisque celle-ci n'a pas de clients propres : grâce à cette opération, elle récupérera les millions de clients de la Banque Postale. M. Éric Lombard, le nouveau directeur général de la CDC, a fait de la lutte contre la fracture territoriale et du soutien au développement des territoires ses priorités. Augmenter sa participation dans l'entreprise la plus territoriale de notre pays est donc logique pour lui. Nous allons en particulier travailler sur les maisons de service au public. Nous avons promis, à la suite d'un rapport parlementaire, d'en développer 500. Les postiers tiennent leur parole : nous en avons développé 500. Faut-il en faire plus ? Nous en débattons en ce moment avec l'État et les associations d'élus, et notamment l'association des maires de France (AMF), présidée par M. François Baroin.

Nous préparons aussi trois autres acquisitions, une en Europe, pour devenir le numéro un – devant La Poste allemande – du colis et du commerce en ligne, une autre sur les

nouveaux services de proximité, et une dernière sur le numérique. Nous avons d'ailleurs déjà déployé des services numériques, comme Digiposte, qui est le coffre-fort numérique de La Poste, sur lequel on peut recevoir sa feuille de salaire, sa facture d'électricité ou de mobile, et qui va être la boîte en carton numérique des archives personnelles des Françaises et des Français. Déjà 2,7 millions de personnes nous font confiance. Ce produit renvoie aux fondamentaux de La Poste : de même que les Françaises et les Français avaient confiance dans les femmes et les hommes de La Poste, vous aurez confiance dans le coffre-fort numérique de La Poste, parce qu'il est administré par des postiers et que vous ne craignez pas l'utilisation malsaine ou le vol des données qu'on a découvert lors du scandale *Cambridge Analytica*.

Reste à voter un amendement à la loi postale, car l'article actuel dit que l'État est actionnaire majoritaire. Il y aura toujours deux actionnaires, mais le premier deviendra le second, et réciproquement – et il n'y aura pas un atome d'intérêts privés dans le capital de La Poste ! La prise de participation importante de la CDC dans une poste n'est pas une invention française, puisque le dernier actionnaire public de *Deutsche Post DHL*, La Poste allemande, est la Caisse des dépôts allemande. Et, en Italie, le premier actionnaire de La Poste est la Caisse des dépôts.

M. Rémy Weber, président du directoire de La Banque Postale. – La Banque Postale s'inscrit parfaitement dans le projet que vient de vous présenter M. Wahl. En un peu plus de onze années, elle est devenue le dix-neuvième groupe bancaire européen de la zone euro. Elle était le vingt-quatrième il y a encore cinq ans. Le projet que nous portons autour de ce nouveau conglomérat avec la CNP ferait de La Banque Postale la douzième banque européenne, avec un bilan d'un peu plus de 700 milliards d'euros. Alors que nous sommes partis des métiers du groupe La Poste, nous sommes allés sur le marché des entreprises et sur celui des collectivités locales. Nous sommes devenus le premier banquier des collectivités locales à moyen terme pour les crédits bancaires. Nous avons aussi développé de nouveaux métiers autour de la gestion d'actifs et de l'assurance non-vie – qui sera un formidable complément par rapport à l'assurance-vie, l'activité principale de la CNP. Notre démarche de diversification se double d'une numérisation complète : avant-hier, nous avons mis en production notre filiale Ma French Bank. Tout cela, nous le faisons en préservant nos valeurs et en accomplissant nos missions de service public.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Merci pour cette présentation, assez complexe, de la stratégie du groupe. On voit très clairement les enjeux de diversification et de consolidation. On s'interroge néanmoins sur le mouvement de concentration. Vous dites que le groupe restera fidèle à ses valeurs : nous y veillerons.

Votre groupe est régulièrement confronté au problème de la sous-compensation par l'État de certaines de vos missions. C'est notamment le cas du transport et de la distribution de la presse. Quelles sont vos préconisations ? Pour les colis, vos capacités sont actuellement saturées et vous avez engagé un plan d'investissement de 450 millions d'euros. Dans l'intervalle, allez-vous laisser le champ libre à la concurrence, ou celle-ci fait-elle face au même problème de saturation ? Les modalités de votre coffre-fort numérique ont été encadrées par la loi pour une République numérique. Cette activité a-t-elle vocation à devenir un relais de croissance important ?

M. Jean-Pierre Moga. – Je voudrais vous parler du problème des fermetures, partielles ou totales, des bureaux en zone rurale. J'ai été rapporteur de la proposition de loi portant pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs et je sais combien

la présence postale – comme celle de toutes les entreprises et services publics – est importante en zone rurale. Je suis conscient que votre groupe doit évoluer et adapter son offre à la diminution de la clientèle locale et au changement des modes de vie. Mais il est impératif que cette évolution se fasse en concertation avec les élus locaux et en tenant compte des spécificités locales. Conquérir, diversifier, très bien ! Mais que faites-vous en zone rurale ? Les données agrégées au niveau national ne tiennent pas compte de la réalité du terrain. Les zones rurales doivent être développées – ce qui ne se fera pas en fermant des bureaux !

M. Franck Montaugé. – Je souscris à vos orientations stratégiques. Pouvez-vous nous dire pour quel montant les collectivités territoriales contribuent au maintien de votre présence dans nos territoires ? Ce montant figure-t-il clairement dans vos comptes ? J’ai d’ailleurs la même interrogation pour les services de santé : les communes n’en peuvent plus d’avoir à financer des services publics ou privés qui n’étaient pas autrefois à leur charge.

M. Jean-Pierre Decool. – Depuis votre nomination à la direction du groupe La Poste, vous remplissez la difficile mission de mener la mutation d’un groupe dont le modèle n’est plus viable, le courrier papier étant en voie de disparition. Le représentant d’un territoire rural que je suis s’interroge toutefois sur le devenir du rôle historique de votre groupe dans le maintien du lien social et économique sur les territoires les plus reculés. Je pense notamment aux évolutions du rôle des postiers dans l’accompagnement des personnes dépendantes médicalisées, avec le portage de médicaments, la livraison de courses, voire de repas à domicile. L’État ayant acté son désengagement du groupe, comment La Poste du futur, intégrée au sein du grand pôle public financier annoncé à travers le projet de loi, assurera-t-elle ses missions de cohésion des territoires et de maintien de liens de proximité ?

M. Jean-Claude Tissot. – En cas de projet de fermeture d’un bureau, il y a deux cas de figure en matière de concertation entre les élus locaux et La Poste. Si le bureau est éligible au fonds de péréquation géré par les commissions départementales de la présence postale territoriale, l’accord du maire est requis ; sinon, il n’est que facultatif. Il semble toutefois possible de rendre éligible au fonds de péréquation un bureau qui ne l’est pas. Cela s’est vu dans mon département. Sur quels critères ? Ces critères sont-ils susceptibles d’évolution ? Cette décision relève-t-elle de la seule commission ou est-elle soumise à l’avis préalable de l’Observatoire national ?

Voyez, par exemple, l’évolution de la présence postale ces dernières années dans le sud du département de la Loire. À Saint-Étienne, ville de 170 000 habitants, nous avons connu entre 2014 et 2018 six fermetures de bureaux, et La Poste envisageait récemment de nouvelles fermetures dans les quartiers de Terrenoire et de la Cotonne. Dans ce dernier cas, l’accord du maire est requis puisqu’il s’agit d’un quartier prioritaire de la ville. Mais à Terrenoire, son avis est simplement sollicité. Cela dit, lors de la fermeture du bureau de Monthieu, un engagement avait été pris de maintenir le bureau voisin afin d’assurer la continuité de la présence postale sur le secteur. Ce type d’engagement ne pourrait-il être à long terme garanti par l’obligation, pour fermer les bureaux concernés, d’obtenir l’accord du maire ? Le maire de Saint-Étienne a annoncé avant-hier que ces projets de fermeture étaient finalement abandonnés. Pouvez-vous nous confirmer cette nouvelle ? Je vous avais d’ailleurs interrogé par courrier en date du 25 juillet sur ces différents sujets.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Vous avez présenté à la foire de Marseille un robot destiné à accompagner les facteurs qui font leur tournée à pied, pour alléger leur charge. Je crois que l’expérimentation a déjà été conduite dans plusieurs villes. Quel en est le bilan ? Envisagez-vous de généraliser cette expérience ?

La Banque Postale a récemment fait une importante campagne de communication dans les médias pour vanter l'investissement local des entreprises et mettre en avant sa connaissance des territoires à travers le réseau de La Poste. Votre maillage territorial – et votre jeunesse – sera-t-il un atout dans la compétition ? D'autres banques, présentes sur le territoire, ferment des agences...

Au milieu de la diversification de vos activités, y a-t-il une activité dont vous pensez qu'elle n'est pas assez rentable, faute d'avoir trouvé son public ?

M. Roland Courteau. – Le rapprochement que vous évoquez n'est pas sans susciter des interrogations et des inquiétudes. Ne va-t-il pas créer une tentation d'ouvrir le capital au privé ? La recherche de rentabilité de ce pôle financier est-elle compatible avec les missions de service public ? Quelles garanties pour la pérennité des missions de service public et de qualité ? Alors que La Poste perd chaque année des emplois, ne faut-il pas craindre que ce rapprochement ne se traduise par des suppressions d'emplois supplémentaires ? Comment, par ailleurs, concevoir une banque pour tous, compétitive et proche de ses clients, sur l'ensemble du territoire, alors que dans le même temps vous fermez des bureaux de poste ? *Quid*, enfin, de la question des reclassés de La Poste ? Ce conflit est vieux d'un quart de siècle... Après la décision du Conseil d'État, y a-t-il une chance de voir organiser une négociation tripartite entre l'État, les syndicats, La Poste et Orange ?

Mme Michelle Gréaume. – Le changement d'actionnaire majoritaire de La Poste serait, selon le gouvernement, sans conséquence sur sa nature de service public national ainsi que sur le caractère intégralement public du capital de La Poste, qui restera entièrement détenu par l'État et la CDC, à l'exception de la part du capital pouvant être détenue au titre de l'actionnariat salarié. Nous pensons au contraire que rendre l'État actionnaire minoritaire au sein de La Poste, société anonyme à capitaux publics depuis 2010 au sein de laquelle il détient 74 % du capital, permettra une privatisation du capital. Il s'agit d'un pas de plus vers la privatisation du service public postal, auquel nos concitoyens sont fortement attachés. Quel avenir pour le service postal universel et pour l'égalité d'accès postal avec une CDC soumise à des exigences de rentabilité à la tête de La Poste ?

Avec mon collègue sénateur Éric Bocquet, nous avons interrogé l'ensemble des maires du département du Nord sur l'état du service public postal dans les différents territoires, la situation concrète des bureaux des agences postales communales et la qualité du dialogue avec les services postaux. Les dizaines de réponses reçues montrent que la situation est loin d'être idyllique. Beaucoup se plaignent des changements ou des restrictions d'horaires, ou des fermetures temporaires, décidées sans que les élus locaux et la population ne soient informés au préalable. Ces dysfonctionnements sont préjudiciables non seulement aux usagers, mais aussi à l'équilibre économique des bureaux. Or c'est l'activité réelle qui détermine pour une large part les horaires d'ouverture de chacun des bureaux et parfois leur maintien en activité. Comment pensez-vous garantir une présence postale sur tout le territoire dans ce contexte de privatisation ? En ce qui concerne les agences postales communales, nous avons surtout été alertés sur le montant de la compensation versée aux communes : 1 015 euros. Celui-ci est jugé insuffisant au regard de la croissance des charges et de la diminution des recettes des collectivités territoriales. En outre, fixée par convention avec l'AMF, cette compensation est identique quelle que soit l'amplitude horaire des agences postales. Au-delà de sa nécessaire revalorisation, ne pensez-vous pas qu'il serait pertinent de moduler son montant en fonction des différentes situations locales et des investissements consentis par les collectivités ?

Mme Sylviane Noël. – L'article 1^{er} du code des postes et communications électroniques rappelle que La Poste a comme cœur de mission d'assurer la distribution du courrier en tout point du territoire, y compris dans les zones les plus reculées, dans un principe d'égalité, de continuité et d'adaptabilité, garantissant ainsi à tous les usagers de manière permanente et sur l'ensemble du territoire national des services postaux répondant à des normes de qualité déterminée.

Sénatrice d'un département rural et montagnard, on me fait régulièrement part d'une nette dégradation du service de distribution du courrier, que j'ai moi-même pu constater à plusieurs reprises au cours de mes dix années de mandat de maire d'une commune rurale. La mise sous pression des facteurs entraîne des dysfonctionnements récurrents : excès de vitesse pour se conformer aux objectifs horaires imposés pour la réalisation des tournées, non-acheminement des courriers, des colis et des recommandés, avec simple dépose d'un avis de passage alors que l'utilisateur est à son domicile, etc. Nous avons bien conscience que la diminution du volume de courrier vous contraint à rationaliser l'organisation des tournées, mais il semble essentiel de préserver l'un des derniers services publics fonctionnant de façon égalitaire en tout point du territoire national. Je souhaiterais donc savoir si votre groupe a mis en place une stratégie permettant, sur le long terme, d'assurer encore un service universel de qualité.

M. Laurent Duplomb. – C'est vrai que beaucoup de maires viennent nous voir en se plaignant qu'une fois de plus, on ferme un bureau de poste. C'est vrai aussi que La Poste fait le travail de communication nécessaire et nous informe en amont des évolutions. Est-il inéluctable que La Poste, petit à petit, cesse de couvrir la totalité du territoire, cesse d'être présente en milieu rural ? N'y a-t-il pas, au contraire, des voies d'espoir et des pistes pour un développement différent ? Vous parlez diversification, coffre-fort électronique, vous parlez d'une modernisation des métiers de La Poste. Tout cela réclame une certaine logistique. Celle-ci doit-elle se concentrer en ville ? Ne peut-on réfléchir à une nouvelle organisation des investissements de La Poste ? Celle-ci pourrait donner un nouvel exemple d'organisation territoriale en ne se conformant pas au modèle dominant de concentration dans les grandes villes.

Oui, votre message est optimiste, et je salue l'effort colossal qu'a fait La Poste pour se transformer : voir son cœur de métier passer de 70 % à 20 % de son chiffre d'affaires serait insurmontable pour la quasi-totalité des entreprises.

M. Daniel Laurent. – Le Sénat, vous le savez, est très attaché au monde rural et à la ruralité. Nous connaissons votre volonté de développer La Poste et La Banque Postale sur notre territoire et nous vous en sommes reconnaissants. Mais quelques inquiétudes subsistent. Déjà, la disparition, à terme, des chambres consulaires, qui sont aussi des outils de proximité pour le petit commerce, n'est pas une bonne nouvelle. Le Sénat a voté une proposition de loi, déposée par MM. Bourquin et Pointereau, sur la revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Il est important que certains services publics comme le vôtre, ou les maisons de service au public, demeurent. Quelle est la meilleure articulation avec le schéma d'accessibilité des services publics ?

Mme Évelyne Renaud-Garabedian. – Merci pour vos explications très claires. Vous cherchez à augmenter la rentabilité de La Banque Postale en créant une entreprise de bancassurance. Les comptes de type Nickel, que l'on peut ouvrir en cinq minutes chez un buraliste, pourraient être proposés par La Banque Postale en sa qualité d'acteur de proximité sur tout le territoire français.

M. Alain Chatillon. – Vous êtes un vrai chef d'entreprise, bravo ! Nous vous soutiendrons. Vous vous honoreriez à être, en sus, un pionnier du rééquilibrage nécessaire entre le rural et l'urbain, maintes fois évoqué ce matin.

Mme Catherine Procaccia. – Pour ma part, je représente l'urbain et, dans mon département, cela fonctionne très mal. J'ai présidé la commission de présence postale dans le Val-de-Marne, et j'ai même eu la responsabilité du service courrier dans une très grosse entreprise. En zone urbaine, tous les maux qui ont été décrits par mes collègues existent, et notamment les fermetures de bureaux de poste sans réelle concertation. Je m'interroge sur la crédibilité de vos objectifs alors que vous n'arrivez pas, en milieu urbain, à distribuer les lettres recommandées. Parfois, des lettres recommandées sont prétendues remises alors qu'elles ne le sont pas. On reçoit les journaux par paquets de cinq numéros... Le directeur de La Poste dans mon département, ou de la région Ile-de-France, m'explique qu'il a suffisamment d'effectifs mais que le personnel est instable, ne reste qu'une journée et part sans achever la tournée... Comment comptez-vous améliorer les choses ?

M. Alain Duran. – Vous avez déclaré que si La Banque Postale cherchait à gagner de l'argent, c'était pour se développer, pour créer des emplois et pas pour sacrifier au culte du Veau d'or. Vous avez trouvé de l'argent, si j'en crois le résultat net du groupe. Quels sont donc vos projets en matière de développement ? Le pôle financier pourrait proposer de nouveaux services de banque ou d'assurance pour nos territoires ruraux, qui sont moins attractifs pour les acteurs privés. Vous vous réjouissez presque du vieillissement des agents dans votre entreprise, mais je peux vous assurer que nombre de jeunes cherchent du travail ! Comme vous, je pense que l'argent d'une entreprise publique ne doit pas être sacrifié au culte du Veau d'or.

M. Martial Bourquin. – La puissance financière de CNP assurances équivaut au double de celle de La Banque Postale. Le rapprochement ne va-t-il pas changer la nature de cette dernière ? La Poste possède des plateformes logistiques sur tout le territoire. Ne pensez-vous pas qu'il faudrait légiférer pour que le commerce en ligne n'engorge pas les villes ? Pourquoi ne distribuez-vous plus les informations municipales ? C'est un travail qui pourrait être fait pour toutes les communes de France ! Vous avez le souci de La Poste, c'est très bien. Il y a aussi le souci des territoires. La ruralité, nos quartiers, nos bourgs ont besoin d'une grande entreprise publique qui soit à leurs côtés pour revitaliser les centres-villes et les centres-bourgs. Certaines fermetures de bureaux de poste sont incompréhensibles, à telle enseigne qu'il m'est arrivé, avec des amis, de faire un pointage différent de celui de La Poste pour savoir combien d'opérations se faisaient tous les jours.

Mme Françoise Férat. – Il y a quelques années, La Poste avait imaginé, pour réduire ses coûts, de ne distribuer le courrier qu'un jour sur deux. Est-ce toujours d'actualité ? Cela serait ressenti comme un abandon supplémentaire sur nos territoires ruraux. Dans mon village, j'ai mis en place un point contact dans le point multiservices, de telle sorte que le bureau de poste était ouvert du lundi au dimanche midi, de huit heures à vingt heures. La loi prévoyait de conserver 17 000 points. Sont-ils toujours en place ? Comment se répartissent-ils entre points communaux et points installés dans des commerces ?

M. Daniel Gremillet. – Quelle est la répartition entre points privés et points publics ? Cela change la donne en termes d'activité car l'amplitude horaire n'est pas la même. Or, le monde attire le monde – et le vide, le vide. Il ne faut pas opposer le rural à l'urbain : il y a aussi des quartiers en souffrance. Où en êtes-vous de la révolution de la distribution ? Vous

avez la première flotte au monde de véhicules électriques : quel est le retour sur investissement ?

Mme Anne-Marie Bertrand. – Vous avez passé une convention avec le département des Bouches-du-Rhône pour la mise en place, dans les communes où il n’y a plus de bureau de poste, des services dans les maisons du Bel Âge, avec embauche de personnel à la clef. Comme le département va fusionner avec la métropole, que va-t-il se passer ? Je crains que cela ne revienne encore aux communes, qui n’auront pas les moyens, bien sûr, de payer le personnel et de continuer ce service.

M. Fabien Gay. – À mon avis, le rapprochement avec la CNP peut préparer une privatisation. On parle beaucoup de territoires ruraux mais, dans les quartiers populaires, nous avons les mêmes problématiques. La Poste est l’un des services publics auxquels les citoyennes et les citoyens sont le plus attachés. Souvent, c’est le dernier à partir dans nos quartiers populaires. Dans un certain nombre de nos territoires, les colis ne sont plus livrés, pour des raisons de sécurité. Il y a pourtant une exigence d’égalité républicaine. Nous devons donc entamer un travail pour que les salariés soient placés dans les meilleures conditions de sécurité possibles, mais que les citoyens de Seine-Saint-Denis ne soient pas pénalisés.

Sur les maisons de service au public, il y a un débat. Dans mon département, comme tous les services publics ont disparu, les gens arrivent à La Poste et croient qu’on va y régler tous leurs problèmes. Mais les salariés de La Poste ne sont pas formés à répondre à l’ensemble de ces questions, car ce n’est pas leur mission. Et deux jours de formations me semblent bien peu. Je me demande donc si ce n’est pas une fausse bonne solution.

M. Jackie Pierre. – Je voudrais attirer votre attention sur la qualité de service. Parfois, un remplaçant effectue la tournée en milieu rural sans avoir fait la tournée avec un postier pendant deux jours : il cherche, les courriers des uns tombent dans les boîtes aux lettres des autres, c’est une catastrophe ! On reçoit des avertissements qu’un colis nous attend, il n’est pas au bureau de poste lorsqu’on s’y rend... Nous ressentons une vraie dégradation de la qualité de service.

Mme Noëlle Rauscent. – Vous transformez des bureaux de poste en agences postales, principalement en milieu rural, ce que nous pouvons comprendre en termes de rentabilité. Mais vous limitez les actions qu’il est possible d’effectuer dans ces agences. Dernièrement, vous avez stoppé les versements de liquide, ce qui touche les associations en milieu rural. Résultat : ces associations ferment leurs comptes et en ouvrent dans d’autres banques. Certes, ce sont de petits comptes mais, dans nombre de communes, vous êtes la seule banque présente. Pouvez-vous nous expliquer ces restrictions dans les agences postales ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Oui, il y a des problèmes aussi avec les quêtes des curés... Avez-vous mesuré l’évolution du trafic lorsque votre point de poste habituel est transféré à un intermédiaire, comme une mairie ou un commerce ? Souvent, vous signez avec les collectivités territoriales une convention de dix ans. *Quid* après ce délai ?

M. Philippe Wahl. – Soyons clairs : nous sommes une entreprise territoriale par essence, par raison d’être, par organisation, et nous avons l’intention de le rester. En ce moment même, 60 000 factrices et facteurs sont en train de circuler sur la totalité des routes du territoire pour livrer des colis, du courrier et des services.

La loi postale a fixé une obligation de conserver 17 000 bureaux de poste. Nous en avons actuellement 17 232, parmi lesquels 8 000 bureaux de poste traditionnels et 7 000 agences postales communales ; le reste est constitué d'environ 1 500 commerces en zone rurale. L'évolution d'ici à cinq ans devrait conduire à moins de bureaux de poste traditionnels, un peu plus d'agences postales communales et surtout davantage de relais poste en commerces.

Le territoire se découpe en deux blocs. D'un côté – c'est l'immense majorité – les zones d'aménagement du territoire, toutes les communes de moins de 2 000 habitants, les outre-mer, les zones de montagne et les quartiers prioritaires de la ville. De l'autre, les zones urbaines hors politique de la ville. Avec l'AMF, nous avons décidé d'ajouter au premier bloc, où le maire a un droit de *veto*, les communes de plus de 2 000 habitants, mais dans lesquelles il n'y a plus qu'un bureau de poste.

La règle de référence est qu'il faut un bureau de poste pour 20 000 habitants. Saint-Etienne compte 170 000 habitants. Il faut donc neuf bureaux de poste. Or il y en a 18 de plein exercice, et 27 points de contact.

Bien sûr, chaque fois qu'on touche à un bureau de poste, il y a un sentiment de régression, d'abandon. Si nous sommes si attachés au modèle de la maison de service public, c'est qu'elle est une solution commune. Car La Poste ne peut pas lutter seule contre le mouvement de retrait des services publics ou même des entreprises dans les territoires ; ce n'est pas que nous manquions d'ambition, mais nous n'en avons tout simplement pas les moyens.

Les commissions départementales de présence postale territoriale fonctionnent bien dans la plupart des cas. Nous sommes très attachés au cadre actuel, et j'ai expliqué aux postières et aux postiers, ainsi qu'aux responsables régionaux, que le *veto* du maire était une bonne chose, parce que cela devait les conduire à négocier réellement.

Le contrat actuel se terminant fin 2019, la mutualisation de nos efforts me semble être la seule solution pour maintenir notre présence sur les territoires.

- Présidence de M. Daniel Gremillet, vice-président -

M. Philippe Wahl. – Ce qui détermine la présence d'un bureau de poste, c'est tout simplement la fréquentation. S'il n'y a plus personne, nous avons un problème d'équilibre économique. Or les habitudes de consommation ont changé. Évidemment, un chef d'entreprise n'aime pas fermer des implantations. Il aime créer des emplois, du revenu. Ce n'est jamais par plaisir que nous diminuons l'amplitude horaire. C'est la réalité économique qui s'impose à nous : si les Français sont très attachés à La Poste, ils s'y rendent de plus en plus rarement !

Sur les maisons de service au public, nous nous sommes engagés, à la suite d'un rapport parlementaire, à en créer 500, et nous en avons créé 500. On nous reproche de n'avoir pas assez formé le personnel. C'est vrai. C'est qu'il fallait démarrer ! On nous dit que nous n'avons pas assez de partenaires. Mais nous avons tout fait pour qu'ils viennent... On nous enjoint, enfin, d'accroître le temps de travail dans ces établissements. Nous y travaillons : nous sommes engagés au service des territoires, à l'écoute des critiques, à l'écoute des solutions.

Mais si la fréquentation diminue, non de 10 ou 15 %, mais de 30 ou 35 %, cela remet en cause l'équilibre économique du point de contact.

Quant à notre comptabilité des flux, je ne crois pas qu'elle puisse être taxée de malhonnête... Même les autres commerces physiques sont moins visités qu'ils ne l'étaient. La bonne réponse, c'est la mutualisation des efforts. La Poste est prête à rester, mais elle ne peut pas le faire seule. L'un des enjeux du contrat à venir sera la définition de la façon dont nous allons travailler ensemble. Nous croyons beaucoup à la négociation.

En ce qui concerne les maisons du Bel Âge, je n'ai pas de signes récents de la présidente du département, que j'ai rencontrée la semaine dernière à Marseille, d'une remise en cause de notre accord. Elles sont un bon exemple du fait que, territoire par territoire, nous cherchons avec les élus locaux la bonne formule pour rester. Ainsi, nous avons obtenu de l'AMF qu'on passe de la responsabilité du conseil municipal à la responsabilité du maire en matière de *veto*, afin que les adaptations soient plus sereinement maîtrisées.

En tous cas, nous ne pouvons pas faire face seuls à des mouvements sociétaux.

M. Franck Montaugé. – . – Vous n'avez pas répondu à ma question sur le coût, pour les collectivités territoriales, de votre maintien sur les territoires.

M. Marc Daunis. – Vous dites que la norme est d'un bureau de poste pour 20 000 habitants dans les communes de plus de 10 000 habitants. Ce n'est pas exact : la norme, c'est qu'aucune commune de plus de 10 000 habitants ne doit avoir, par tranche de 20 000, de bureau de poste qui ne corresponde pas à ce ratio.

M. Philippe Wahl. – La compensation du service public d'aménagement du territoire ne passe pas par une dépense budgétaire mais par une dépense fiscale, via une réfaction sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises qui représente 171 millions d'euros. Le coût de la mission correspondante, évalué par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) l'année dernière, était de 230 millions d'euros. Si on nous donnait de nouvelles missions de service au public et si on intégrait dans notre action les maisons de service au public, le coût pourrait s'étendre. Actuellement, les 171 millions d'euros bénéficient directement à l'évolution et à la transformation des bureaux. D'ailleurs, ce montant ne pourrait excéder le coût de la mission, sinon la Commission européenne dénoncerait une aide d'État.

Il y a un écart extrêmement fort entre la compensation budgétaire de la distribution de la presse, de 119 millions d'euros, et son coût, de 300 millions d'euros. La mission du service universel postal ne fait pas l'objet d'une compensation et la mission d'accessibilité bancaire est bien compensée, sans que la Commission européenne n'y trouve à redire.

M. Rémy Weber. – En cette fin de semaine, nous aurons une journée de prestations sociales. Cela signifie qu'un grand nombre de femmes et d'hommes vont venir dans les bureaux de poste retirer 10, 12, 13 euros le matin et, le soir, déposer 3 ou 4 euros. Nous sommes les seuls à faire cela. Nous sommes la banque de tous : nous accueillons des migrants, plus de la moitié des clients nouveaux sont des chômeurs. Nous sommes extrêmement fiers d'assumer cette mission de service public.

Nous sommes plus de 1 200 à nous occuper des personnes morales à la Banque Postale, et nous avons fait l'année dernière plus de 550 millions d'euros de chiffre d'affaires sur ce marché.

Nous sommes présents comme banquier actif dans plus de 43 % des entreprises du CAC 40 et dans plus de 60 % des entreprises SBF120. Nous installons partout sur le territoire des centres d'affaires entreprises – peut-être à contre-courant de certains concurrents – pour être à proximité des PME et des ETI, des toutes petites entreprises et des professionnels. Nous y installons des commerciaux, et ils peuvent être des relais de croissance pour pérenniser des bureaux de poste. Chaque année, La Banque Postale dispense plus de 350 000 jours de formation. Nous transformons un facteur ou un guichetier en chargé de clientèle bancaire professionnel : on peut construire des carrières pour aller vers des métiers très différents, pérennes et à valeur ajoutée. De cela aussi, nous sommes fiers.

Il nous manque une dimension internationale. Nous sommes d'abord sur notre territoire, d'abord dans notre pays. La croissance des crédits octroyés aux entreprises est très forte. Notre banque en ligne sera déployée dans les bureaux de poste à la fin du printemps 2019. Elle est en production depuis deux jours, et nous allons la tester longuement pour éviter les bugs. Elle permettra d'ouvrir un compte en quelques minutes. Elle sera citoyenne, et nous l'animerons en permanence par des projets – c'est pourquoi nous avons acquis l'an dernier *KissKissBankBank*.

Enfin, nous avons adapté l'ensemble de nos procédures en vue de respecter scrupuleusement les obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Il en va de la responsabilité pénale des équipes.

S'agissant du rapprochement avec CNP assurances : l'opération ne modifiera pas la nature de notre groupe. La CNP est une magnifique compagnie d'assurance, principalement d'assurance-vie. Il y a cinq ans, notre partenaire dans la CNP, le groupe BPCE, a choisi de sortir de l'activité d'assurance-vie de la CNP pour l'exercer en propre. C'est le fait générateur de l'ensemble des évolutions observées depuis. Cette compagnie d'assurance doit aujourd'hui préserver son modèle à partenaires multiples. Il est impensable, sans une importante destruction de valeur, que la CNP devienne captive de La Banque Postale. La CNP est composée de 5 000 personnes dont 3 500 en France, quand le groupe La Poste en emploie plus de 250 000 et l'écosystème La Banque Postale entre 45 000 et 50 000. S'agissant de la gestion des effectifs et des métiers, aucun fait ne vient modifier la nature de nos relations. Le bilan de la CNP est effectivement proche du double de celui de La Banque Postale, mais la gestion de bilan ne concerne que les directions financières.

En revanche, il y a un avantage considérable pour la CNP dans l'opération : c'est la clientèle dont La Banque Postale dispose déjà en matière d'assurances. En vue de se développer à l'international, il est très important que nous disposions d'une assise domestique suffisante. C'est un des éléments porteurs du modèle de bancassurance, qui est celui de l'ensemble de nos concurrents en France. S'agissant de la présence territoriale, si les banques françaises, et La Banque Postale dans le groupe La Poste au premier chef, garde un réseau aussi dense, alors que les fermetures d'agences bancaires s'accélérent dans tous les pays, c'est bien grâce à ce modèle de bancassurance, l'assurance ayant un rôle clé dans la rentabilité d'un réseau bancaire physique. La cohérence de l'ensemble de l'opération est donc également au soutien des territoires.

M. Philippe Wahl. – Je souhaite rappeler que, en 2011 et 2012, face aux extrêmes difficultés rencontrées par les collectivités territoriales pour se financer, l'État et le Parlement nous ont demandé de créer à partir de rien une banque des collectivités locales. Nous l'avons fait, et nous sommes aujourd'hui les premiers sur ce marché. Nous savons donc nous engager au service des territoires.

Sur l'opération elle-même, je ne veux pas discuter du sujet de la tentation de la privatisation. Je voudrais, en tant que chef d'entreprise, vous dire deux choses. Premièrement, je n'ai aucune tentation de privatisation. C'est dit ! Deuxièmement, il n'y aura pas un atome d'intérêt privé dans le capital de La Poste. Le capital du groupe restera public en totalité. Aujourd'hui, l'État y est présent à hauteur de 74% et la CDC à hauteur de 26 %. Demain la CDC détiendra une part qui reste à déterminer mais qui sera supérieure à 51% et l'État détiendra le reste. Je rappelle que la question de la privatisation dépend de la représentation nationale et des responsables politiques. Mais il n'en est pas question s'agissant de cette opération : nous aurons toujours un capital totalement public.

La CDC est un établissement public créé par une loi de 1816, je ne crois pas qu'elle ait les exigences de rentabilité d'un *hedge fund* ! La CDC est déjà notre actionnaire aujourd'hui : je constate qu'elle est actuellement satisfaite de notre rentabilité.

S'agissant de notre rentabilité, puisque l'enjeu de ne pas sacrifier au culte du Veau d'or a été évoqué, La Poste a gagné 851 millions d'euros nets de profits en 2017. Ce qui est une excellente nouvelle ! Que fait-on de cet argent ? Nous avons versé 171 millions d'euros de dividendes à nos deux actionnaires, respectant l'engagement que j'avais pris auprès d'eux. Le reste est réinvesti pour l'avenir, dans la formation – 84% des employés ont suivi une formation l'année dernière ! – et dans l'outil de travail de La Poste. Vous l'avez mentionné, nous avons lancé il y a un peu plus d'un an et demi un plan d'équipement en machines et en usines de colis pour s'adapter à la croissance des volumes. C'est une excellente nouvelle pour les salariés de La Poste, et nos organisations syndicales le comprennent. Les 450 millions d'euros que nous investissons à ce titre proviennent précisément des profits que nous réalisons. L'agent que nous gagnons sert donc au développement de l'entreprise.

Nous avons la première flotte au monde de véhicules électriques, avec 8 500 véhicules. Même La Poste chinoise ne nous a pas encore dépassés, malgré ses 700 000 salariés. La rentabilité de cette flotte est équilibrée grâce à l'aide fiscale. C'est aussi grâce à elle que nous intéressons les maires des grandes villes car nous proposons de concentrer les flux et de n'utiliser que des véhicules propres, qui viennent tous de constructeurs français.

S'agissant de la question de la sécurité de Chronopost à Noël : nous avons été contraints d'interrompre les livraisons dans certains endroits du territoire pour la sécurité des facteurs car ceux-ci se faisaient braquer ! Il faut trouver une solution d'action commune.

Nous sommes clairement en tête sur le colis en France, et notre part de marché est importante. Nous investissons également partout en Europe, ce qui est indispensable y compris pour les salariés français. L'Europe est un immense marché domestique. Nous sommes actuellement deuxièmes – avec environ 1,2 milliard de colis sur la dizaine de milliards délivrés chaque année – et nous devrions dépasser les allemands l'année prochaine – qui traitent 1,3 milliard de colis. Nous sommes deuxièmes grâce à notre réseau sur le territoire. Si nous attirons les flux internationaux (japonais, chinois, russes, américains...), cela renforce les équipes françaises. J'ai récemment visité une plateforme de colis à Caen, où

18% des colis proviennent du réseau et de l'international. Sans notre action à l'international, nous aurions moins de flux en France. C'est pourquoi nous misons sur l'international, et nous avons déjà pour objectif d'aller demain en Asie. Avoir un réseau international et européen est donc fondamental y compris pour l'investissement en France. Le 30 août dernier, je recevais les deux dirigeants de chacune des sept fédérations syndicales pour leur annoncer que j'assisterai le lendemain matin à la conférence de presse du ministre de l'Économie et des Finances Bruno Le Maire avec le directeur général de la CDC en vue d'annoncer l'opération de rapprochement entre La Banque Postale et la CNP. Je les remercie d'ailleurs d'avoir respecté le secret de cet entretien. Expliquant l'opération, j'ai insisté sur son aspect territorial. Deux syndicalistes m'ont alors rappelé qu'il faut également poursuivre le développement à l'international, qui est un véritable levier de croissance. C'est la preuve que la pédagogie sur la diversification a porté ses fruits et que développer la croissance de La Poste et de Geopost à l'international, c'est nourrir la croissance du groupe et les emplois en France.

Le sujet d'Amazon est simple à énoncer, très compliqué à gérer. Il est effectivement notre premier client, il devient notre premier concurrent – ce qui est déjà le cas en France. Au Royaume-Uni, nous sommes deuxième, mais Amazon est troisième. C'est une situation assez peu courante. Nous sommes en train de travailler sur les assouplissements stratégiques nécessaires pour s'y adapter. Amazon nous fournit des millions de colis, contribue à nos revenus et à nos créations d'emploi et en même temps, il nous menace. Mais il nous oblige également à progresser, à innover, ce qui est positif. Mme Vestager, commissaire européen à la concurrence, a annoncé la semaine dernière enquêter sur Amazon car il semblerait que l'entreprise ait utilisé les informations des commerçants qu'elle accueille sur sa plateforme pour ses propres besoins. Il y a donc des aspects positifs et négatifs dans Amazon, ce que je ne me prive pas de leur dire !

Le fait que La Poste ait la confiance de millions de personnes est essentiel dans un contexte où l'utilisation des données personnelles par certaines entreprises est sujet à caution. Notre activité de coffre-fort électronique Digiposte perd aujourd'hui de l'argent. Mais le jour où vingt à trente millions de Français utiliseront ce service, il sera bénéficiaire. Il s'agit du cycle de vie habituel d'un produit : au lancement, celui-ci est déficitaire, ensuite il devient bénéficiaire. Nous évoquons Amazon : plus de vingt ans après sa création, l'entreprise gagne encore très peu d'argent car elle finance ses activités déficitaires avec les profits générés par ses activités en matière de services informatiques.

Parmi nos nouvelles activités, trois fonctionnent très bien. D'abord, la loi a autorisé La Poste à devenir opérateur agréé pour le passage du code de la route. C'est un succès : 1,7 million de jeunes ont jusqu'ici été accueillis à ce titre dans nos bureaux de poste. Le délai d'examen est passé de 6 semaines à trois jours. C'est un véritable apport pour la vie quotidienne. Notre activité de livraison des repas connaît également un certain succès. Le vieillissement de la population est une opportunité pour La Poste car les personnes âgées sont plus fragiles, elles ont besoin de relations humaines, or nous sommes les spécialistes de la relation humaine au quotidien. La troisième activité est la récupération des cartons et des archives de bureau dans les petites et moyennes entreprises, dans le cadre d'une société commune avec Suez – nous y détenons 51%, Suez 49%. D'autres activités ont pu être abandonnées, nous nous focalisons sur ce qui fonctionne. Je le répète : le chiffre d'affaires de ces nouvelles activités était de 3 millions d'euros en 2013, il atteindra 300 millions d'euros à la fin de l'année. Je suis presque aussi pressé que nos syndicats pour que cela fonctionne, mais il faut du temps ! Par exemple, la visite aux personnes âgées est très bien reçue et, si nous n'en tirons aujourd'hui que peu de revenus, elle peut devenir demain un relais de croissance si nous la poursuivons. Le Sénat du Land de Brême a demandé à La Poste de

lancer un service qui ressemble au dispositif « veiller sur mes parents », ce qui montre que notre exemple peut faire tâche d'huile.

S'agissant de la question de la distribution du courrier un jour sur deux, regardons ce qu'il se passe en Europe : il y a trois semaines, le patron de La Poste belge a annoncé que c'est la seule solution pour sauver son entreprise. C'est une logique malthusienne, gouvernée par la baisse des coûts. Ce n'est pas la nôtre, même si je ne nie pas les difficultés que nous connaissons. Notre logique est de trouver suffisamment de services et de colis à distribuer pour maintenir la distribution quotidienne. Nous nous y tenons, même s'il ne faut pas nier qu'elle est incertaine. Aux Pays-Bas, on ne distribue plus le courrier que quatre jours sur sept. En Italie, sur la moitié du territoire, le courrier n'est plus distribué qu'un jour sur trois. Nous évitons cela par la diversification et le développement de notre entreprise.

J'en viens enfin à la qualité de service, qui me préoccupe autant que vous-mêmes. Nous sommes tenus chaque année par une dizaine d'objectifs de qualité de service mesurés par l'Arcep. Le fait est qu'en 2017, nous les avons tenus ! La qualité industrielle globale est donc satisfaisante. Plus de 94% des lettres vertes sont arrivées dans le délai J + 2. Plus de 85% lettres rouges J+1. Nous sommes très préoccupés par ce sujet et la perte d'une lettre est toujours un drame, mais force est de constater que nos objectifs sont tenus et que le taux de défaut reste faible.

Nos clients sont de plus en plus sensibles à la qualité de service. Trois cas sont régulièrement identifiés. Le premier est celui du facteur qui ne s'assure pas de la présence de la personne à qui il doit livrer le colis et dépose directement l'avis de passage. Les clients nous écrivent à ce sujet, tout comme les parlementaires et même nos salariés ! Nous avons engagé une action de formation et de management du personnel pour éviter ce type de pratique. Ensuite, la gestion des réexpéditions connaissait de nombreux dysfonctionnements, mais notre indicateur de satisfaction montre qu'il y a deux fois moins d'incidents. Enfin, il y a le cas que vous évoquez, M. le Sénateur Pierre : il s'agit du délai entre le premier passage du facteur et le retour du colis au bureau de poste. Nous travaillons sur l'amélioration de nos procédures pour éviter les incidents pendant ces quarante-huit heures cruciales.

Notre indice de satisfaction de clients (le « *net promoter score* ») est à 42% alors qu'il était à 25% il y a quatre ans. Amazon déclare être satisfait à 75%. Nous avons donc fait des progrès, même si nous admettons devoir toujours travailler sur la qualité de service.

Enfin, s'agissant du numérique, je voudrais faire trois commentaires. Le sujet de la protection des données à caractère personnel va devenir un sujet majeur. Avec La Poste, le Parlement et l'État en général disposent d'un interlocuteur qui a le savoir-faire technologique pour suivre les colis, qui dispose de la confiance de ses clients et d'une infrastructure d'informatique en nuage sécurisée – il n'est pas partagé avec une entreprise régie par le *Patriot Act* américain, lequel offre un accès permanent aux agences de renseignement américaines. Par ailleurs, nous sommes prêts, notamment dans les maisons de service au public, à lutter contre l'exclusion numérique, soit à travers la formation de personnes âgées dans nos bureaux de poste, soit à travers la distribution, avec l'ADMR, notre partenaire, de notre tablette ardoise, adaptée aux personnes âgées. Nous en avons déjà distribué 35 000. Nous sommes en train de discuter avec l'État sur notre rôle en matière d'exclusion numérique.

Dans le cadre de la loi pour une République numérique, vous avez autorisé les entreprises agréées à développer des outils numériques. La Poste a un grand atout : la reconnaissance en face à face. Il est possible de prouver une identité numérique à distance.

Mais cela ne garantit ni l'absence de contrainte sur la personne ni que l'opération est exempte de manipulation.

S'agissant des reclassés : lors de la création par la loi de La Poste en tant qu'établissement public, 90% des postiers ont choisi le statut de fonctionnaire d'État à La Poste – ce sont les reclassifiés –, 10% ont choisi de rester fonctionnaires d'État dans l'État – ce sont les reclassés. Il se trouve que les évolutions de carrière n'ont pas été conformes aux attentes des reclassés. Nous n'avons pas le pouvoir – le Conseil d'État nous l'a interdit – de reconstituer des carrières. En revanche, à l'occasion de certaines négociations, nous avons accepté soit de permettre à certains reclassés de rejoindre le corps des reclassifiés mais sans reconstitution de carrière, soit d'être promus, et nous avons rehaussé l'indice terminal de retraite.

M. Roland Courteau. – Le problème, c'est la non-rétroactivité !

M. Philippe Wahl. – Je ne peux pas grand-chose à la non-rétroactivité des lois...

M. Roland Courteau. – Quid de la demande d'une commission tripartite ?

M. Philippe Wahl. – Le besoin d'une commission tripartite n'existe plus puisque nous avons négocié avec les syndicats.

M. Roland Courteau. – Ce n'est pas ce que disent tous les syndicats.

M. Philippe Wahl. – Il y a sept syndicats à La Poste. Ceux qui n'ont pas signé les accords ne sont effectivement pas satisfaits. Nous avons tenu nos promesses sur les trois points précédemment évoqués. Nous n'avons pas engagé de renégociation globale sur le sujet des reclassés, mais nous ne nous y étions jamais engagés.

Il n'y a aucun désengagement de l'État vis-à-vis de La Poste, qui ne vend pas une seule action de La Poste. L'État nous apporte 1 % du capital de la CNP, la CDC nous apporte 41 %. Puisque cet actif apporté par la CDC a une valeur considérable, l'État est dilué mais il ne se désengage pas. D'ailleurs, pour que l'État ne fût pas dilué, il eût fallu qu'il apportât 6 milliards d'euros supplémentaires... Je ne suis pas certain qu'il soit en mesure de les trouver facilement.

Il est très clair que l'État comme la CDC souhaitent que nous poursuivions nos activités de service public. Nous sommes fiers de ces missions. Je n'ai aucune inquiétude à ce sujet. Je compte, en revanche, sur ceux qui votent la loi de finances pour que nos compensations restent à un niveau satisfaisant. Enfin, la CDC est une entreprise de services publics, c'est un établissement public ! Nous restons donc bien dans une logique fidèle aux missions de services publics. **M. Daniel Gremillet, président.** – Je vous remercie.

Nominations de rapporteurs

La commission désigne M. Henri Cabanel, M. Laurent Duplomb et Mme Françoise Férat en qualité de rapporteurs pour l'avis budgétaire de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

Elle désigne M. Daniel Gremillet en qualité de rapporteur pour l'avis budgétaire de la mission « Énergie ».

*Elle désigne Mme **Élisabeth Lamure**, M. **Martial Bourquin** et Mme **Anne-Catherine Loisier** en qualité de rapporteurs pour l'avis budgétaire de la mission « Économie ».*

*Elle désigne M. **Michel Magras** en qualité de rapporteur pour l'avis budgétaire de la mission « Outremer ».*

*Elle désigne M. **Daniel Dubois** en qualité de rapporteur pour l'avis budgétaire de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».*

*Elle désigne Mme **Dominique Estrosi Sassone** en qualité de rapporteur pour l'avis budgétaire de la mission « Logement ».*

*Elle désigne Mme **Annie Guillemot** en qualité de rapporteure pour l'avis budgétaire de la mission « Politique de la ville ».*

*Enfin, elle désigne M. **Alain Chatillon** en qualité de rapporteur pour l'avis budgétaire de la mission « Participations financières de l'État ».*

La réunion est close à 12h10.

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

Mercredi 30 mai 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

« Pour la France, les nouvelles routes de la soie : simple label économique ou nouvel ordre mondial ? » - Examen du rapport d'information

M. Pascal Allizard, co-président. – Monsieur le président, mes chers collègues, en octobre 2017, notre commission a confié à Gisèle Jourda et moi-même la responsabilité de mener une réflexion sur les nouvelles routes de la soie, au sein d'un groupe de travail composé également de MM. Edouard Courtial et Jean Noël Guérini. La richesse et la complexité du sujet que nous soupçonnions nous sont apparues croissantes au cours d'un déplacement qui a nous conduits à Pékin, Changchun, Hong-Kong, puis Islamabad et Karachi en décembre 2017, et au long de plusieurs dizaines d'auditions menées de décembre 2017 à mai 2018.

En 2000, une boucle logistique entre la France et la Chine prenait trois mois. En 2012, il fallait encore, au minimum, un mois pour acheminer des marchandises depuis Shanghai jusqu'à Rotterdam par la mer, via le canal de Suez, moins de trois semaines en train, et environ quinze jours en camion. Le 21 avril 2016, un premier convoi ferré a rallié Wuhan à Lyon en quinze jours, après un périple de 11 000 kilomètres. Le 23 février 2017, le Premier ministre français, de passage en Chine, a assisté à l'arrivée en sens inverse d'un train chargé de bouteilles de Bordeaux et de pièces détachées en provenance des usines PSA. Pour autant, 80 % des trains arrivés chargés en France en repartent vides. Cette asymétrie illustre bien une des problématiques lourdes du sujet.

En 2013, le Président Xi Jinping a lancé son projet des nouvelles routes de la soie développant des infrastructures pour relier la Chine à l'Europe et à l'Afrique orientale. Deux axes composent ces nouvelles routes de la soie : un axe terrestre traversant l'Europe centrale, l'Asie centrale, la Russie, le Caucase, mais aussi la Turquie, l'Iran, l'Afghanistan et le Pakistan et un axe maritime reliant la Chine à l'Afrique orientale et à la Corne de l'Afrique. Entre ces deux axes, toutes les combinaisons sont possibles. Les cartes vont être projetées pendant notre présentation pour que vous puissiez visualiser l'ampleur de la politique chinoise. Notre première préoccupation a été de tenter de répondre à cette question, que sont les nouvelles routes de la soie ?

Elles concernent directement 70 % de la population mondiale, 75 % des ressources énergétiques mondiales et 55 % du PIB mondial. Les montants consacrés par la Chine à cette politique seraient compris entre 5 000 et 8 000 milliards de dollars dans les cinq prochaines années. Les besoins de financement pour tous les projets rattachés aux nouvelles routes de la soie pourraient dépasser le trillion (c'est-à-dire le milliard de milliard) annuel.

Ces nouvelles routes de la soie sont déployées par la Chine qui est devenue la deuxième puissance militaire et le premier contributeur en personnel de maintien de la paix dans le monde. Elle est aussi la deuxième puissance économique mondiale, avec un PIB estimé à 12 362 milliards de dollars en 2017. Elle est le premier exportateur mondial et le premier détenteur de réserves de change. Aux Cassandre qui prédisaient le ralentissement de

sa croissance, elle oppose des taux de progression du PIB juste inférieurs à 7 %. Le bémol de ce tableau, ce sont les surcapacités de l'économie chinoise. À titre d'exemple, de 2015 à 2016, les cimentiers chinois auraient produit davantage de ciment que les cimentiers américains pendant tout le XX^e siècle. Ces surcapacités fragilisent l'économie chinoise et suscitent des réactions, telles que la menace de taxation de l'acier par les États-Unis et les mesures antidumping prises par l'Union européenne. La recherche de solutions à ces surcapacités n'est pas étrangère à la politique des nouvelles routes de la soie.

Celles-ci, selon la doxa officielle, sont composées de 5 piliers :

- l'approfondissement de la coordination des politiques publiques de développement est présenté comme la priorité première des nouvelles routes de la soie qui se veulent une plateforme de coopération ou de connectivité visant à améliorer l'intégration économique afin de favoriser la croissance de l'économie mondiale,

- le second pilier concerne le développement des d'infrastructures et leur interconnexion. Nous parlons là de routes, de chemin de fer, de ports, d'aéroports, de réseaux de fibre optique, de câbles sous-marins, de réseaux électriques, de réseaux de transports d'énergie, etc.

- troisième pilier : le développement du commerce international. De 2013 à 2016, le volume du commerce de marchandises échangées entre la Chine et les pays le long des nouvelles routes de la soie s'est élevé à 3 100 milliards de dollars, représentant 26 % du chiffre d'affaires total du commerce extérieur enregistré par la Chine,

- le quatrième pilier de l'initiative chinoise est la libre circulation des capitaux, ou plus précisément les modalités de financement des nouvelles routes de la soie. La Chine a déjà engagé entre 800 et 900 milliards de dollars dans les premiers projets de la route de la soie depuis 2013. Alors qu'on parle usuellement d'investissements chinois, il s'agit bien de prêts dans la majorité des cas, proposés à un taux d'intérêt supérieur de plusieurs points au taux libor. La question de leur soutenabilité, du risque d'exportation de la dette et de la fragilisation des pays endettés auprès des banques chinoises a été soulevée en avril 2018 par le FMI.

- enfin, le développement de la « compréhension mutuelle entre les peuples » est le cinquième pilier des nouvelles routes de la soie.

Telle est la présentation officielle, mais quelle perception en avons-nous ? Le groupe de travail au cours de son déplacement en Chine et de ses auditions a entendu presque tout et son contraire, parfois à quelques minutes d'écart : les nouvelles routes de la soie ne seraient qu'un simple « label économique », sorte de marque apposée sur des projets économiques, et deviendraient quelques instants plus tard la proposition chinoise d'un nouvel ordre mondial.

Le développement des infrastructures est plus sûrement un instrument au service des objectifs réels de la Chine que le but en soi de la stratégie chinoise. La politique des nouvelles routes de la soie nous semble avoir trois objectifs :

- assurer la stabilité de la République populaire de Chine. Cela passe par le développement interne, l'aménagement et le rééquilibrage du territoire chinois, la maîtrise des tentations séparatistes du Xinjiang et la création de nouveaux débouchés économiques pour

cette économie chinoise en surcapacités. La croissance est la clé de la stabilité de la société et de la légitimité de son parti dirigeant.

- deuxième objectif : sécuriser les frontières, l'environnement régional et les approvisionnements, en particulier en offrant une alternative au détroit de Malacca entre la péninsule malaise et l'île indonésienne de Sumatra, par lequel passe l'essentiel de l'approvisionnement chinois en pétrole.

- enfin, le dernier objectif est de proposer une alternative à l'ordre mondial, hérité de Bretton Woods. La création de la banque asiatique d'investissement dans les infrastructures est apparue comme un instrument financier visant à permettre l'émancipation du système international américano-centré. Une nouvelle étape a été franchie début 2018 avec la décision de créer très rapidement un marché domestique pour la négociation des contrats à terme sur le pétrole brut libellé en yuan chinois et convertible en or, aux bourses de Shanghai et d'Hong-Kong. La Russie, l'Iran, le Qatar et le Venezuela acceptent désormais de vendre leur pétrole avec des contrats en yuans convertibles en or.

À cela s'ajoute une politique de diplomatie publique bien huilée. La Chine déploie tous ses efforts pour permettre la reconnaissance internationale des nouvelles routes de la soie, ce qui est chose faite à l'ONU. Les nouvelles routes de la soie sont citées dans des résolutions du Conseil de sécurité, le PNUD a même signé un mémorandum de participation aux nouvelles routes de la soie. La Chine mobilise ses think tanks, ses instituts Confucius, organise forums et rencontres internationales dont le premier forum international des nouvelles routes de la soie qui s'est tenu en mai 2017 à Pékin, etc. Cette stratégie fonctionne d'autant mieux qu'elle rencontre les attentes de nombreux pays qui acceptent de signer les mémorandums de participation aux nouvelles routes de la soie tant leurs besoins en développement et en particulier en financement d'infrastructures sont énormes. Nous avons déjà parlé la semaine dernière de Djibouti.

Dans le cadre des nouvelles routes de la soie, en 10 ans, la Chine a injecté près de 14 milliards de dollars, dont une partie sous forme de prêts, dans ce pays dont le PIB est de 1,2 milliard par an. En 2012, les investissements directs étrangers chinois ont été à peu près équivalents au total du PIB de Djibouti. Cette médaille a son revers. L'endettement externe de Djibouti est ainsi passé de 50 % du PIB en 2014 à 80 % en 2017. À partir de 2019, Djibouti devra rembourser 50 millions de dollars par an. Il pourrait alors être nécessaire, face aux défis de la soutenabilité de la dette, de revendre une partie des capitaux djiboutiens des infrastructures construites. Notre rapport propose une recommandation sur l'action que la France doit mener à Djibouti. Si nous ne pouvons pas égaler la force de frappe économique et la vitesse de la Chine, nous pouvons promouvoir la francophonie, l'éducation et la formation notamment dans les métiers de la logistique, des transports ou des finances.

Enfin, je voudrais vous dire quelques mots du Pakistan. Le corridor économique Chine-Pakistan (CPEC) est un projet de long terme basé sur la construction d'infrastructures, le développement industriel et l'amélioration des conditions de vie des populations situées le long du corridor. Lancé en 2013 pour un achèvement prévu en 2055 : notez bien la durée de ce plan. Le temps n'est pas une contrainte mais un atout. Il a été intégré aux nouvelles routes de la soie. S'il est difficile de faire la part entre les investissements, les dons et les prêts consentis par la Chine dans le cadre du CPEC, un montant de 54 milliards de dollars est avancé.

Ce projet est souvent présenté comme une première réalisation des nouvelles routes de la soie, et comme un modèle qui pourrait être reproduit sur d'autres portions de la BRI. Il est donc intéressant de constater qu'il présente des opportunités pour les entreprises françaises dont l'excellence est reconnue dans les domaines agricole et agro-alimentaire par exemple. Le CPEC soulève toutefois de réelles questions : sur le niveau de risque que représentent les investissements dans une zone supposée être désormais moins exposée aux attentats terroristes et sur le niveau d'adhésion des différentes forces politiques en présence au Pakistan et des populations. Un projet d'infrastructure a été « délabellisé », le Pakistan préférant que la Chine ne participe plus à son financement, de même le développement des zones économiques spéciales le long du CPEC ne semble pas faire l'objet d'un parfait consensus.

Le contexte appelle donc une certaine prudence, mais, et c'est une des recommandations de notre rapport, la France doit mettre en avant ses atouts reconnus pour réaliser des investissements rentables et sûrs au Pakistan, sans sous-évaluer le risque sécuritaire. Le Pakistan a été l'un des premiers pays à connaître des réalisations tangibles et considérables des nouvelles routes de la soie, ce qui explique qu'il ait été une étape de notre déplacement. Un travail d'analyse et d'évaluation serait à mener, comme nous l'avons fait, systématiquement sur les pays des routes de la soie.

Je donne la parole à ma collègue qui va maintenant vous présenter les perspectives de développement des nouvelles routes de la soie.

Mme Gisèle Jourda, co-présidente. – Monsieur le président, mes chers collègues, je vais pour ma part vous présenter les perspectives des nouvelles routes de la soie. Ce projet est particulièrement changeant, et dans ses dénominations, et dans ses contours. Les traductions de l'intitulé de cette politique chinoise « Yi dai yi lu » varient au fil du temps. C'est ainsi devenu « one Belt, one Road » -OBOR- « une ceinture, une route » où la ceinture est terrestre et la route maritime- puis, en 2017 « Belt and Road initiative » - BRI- traduite par l'Initiative des Nouvelles Routes de la Soie. Enfin, la logique d'installation de comptoirs commerciaux et de rachats ou de constructions de ports tout au long de ces nouvelles routes conduit également à les appeler le « collier de perles ». Ces changements de noms sont-ils la preuve que cette politique évolue pour prendre en compte les aspirations des pays qui la rejoignent ou pour coller à l'expansion des intérêts chinois ?

Loin de la route de la soie historique, les nouvelles routes de la soie déploient leurs itinéraires. Nous avons déjà parlé de l'Afrique dont Djibouti constitue l'une des portes d'entrée de l'Afrique de l'Est, avec deux chemins de fer vers l'Éthiopie. Nous avons également eu connaissance de nombreux projets de développement des nouvelles routes de la soie en Afrique de l'Ouest et du Nord, avec des infrastructures au Maroc et en Algérie (zones économiques et ports).

L'Amérique latine est également l'objet d'un nouveau développement de l'initiative chinoise. En janvier 2018 s'est tenue, à Santiago du Chili, la deuxième édition du forum Chine-CELAC (Communauté des États Latino-Américains et de la Caraïbe). Le ministre chinois des affaires étrangères est venu encourager la participation aux nouvelles routes de la soie. Plusieurs États, dont le Chili et la Bolivie, auraient annoncé leur intention d'adhérer à l'initiative des nouvelles routes de la soie. En 2017, les banques et institutions chinoises ont injecté 23 milliards de dollars en Amérique latine. Le Brésil, sur les 10 dernières années, aurait bénéficié de 46,1 milliards de dollars d'investissements chinois et 10 milliards supplémentaires d'acquisitions.

L'Arctique, si riche de ressources énergétiques, intéresse également la Chine, qui a obtenu en 2013, sans être un État du cercle polaire, le statut d'État observateur au Conseil de l'Arctique. Le 26 janvier 2018, la Chine a présenté son document de politique étrangère sur l'Arctique. Fidèle à sa stratégie d'influence douce ou soft power, la Chine est devenue pourvoyeur de capitaux dans la mise en valeur des ressources de la région ainsi que pour l'exploitation, très coûteuse pour les riverains, des futures routes maritimes. Le gouvernement pousse ainsi ses entreprises nationales à établir des consortiums avec les entreprises des États circumpolaires, en particulier dans le secteur minier au Canada et au Groenland. L'intensification de la présence militaire chinoise en Arctique accompagne également sa stratégie d'intégration. Dans ce domaine, notre rapport prévoit une recommandation : la France doit veiller à maintenir une présence de haut niveau dans les différents forums Arctiques multinationaux pour porter sa position. Elle doit également favoriser les coopérations avec le Danemark, seul pays de l'Union européenne qui soit État riverain de la méditerranée Arctique (que vous voyez sur les cartes projetées) et membre du Conseil de l'Arctique.

L'extension des nouvelles routes de la soie concerne également directement nos territoires outre-mer, dans l'océan Pacifique. L'influence économique chinoise y est importante, comme l'avait déjà noté le rapport de notre commission sur la place de la France dans le Nouveau Monde en 2016. C'est un sujet qui doit faire l'objet d'un suivi attentif.

Ces nouvelles routes de la soie qui s'étendent à travers tout le globe diversifient également leurs thèmes d'investissement. Au-delà de la construction de routes, il est question de développer les voies aériennes de la soie mais aussi les voies spatiales. L'extension de l'initiative chinoise au domaine spatial est justifiée par les pouvoirs chinois par la nécessité d'apporter un appui spatial au développement économique réalisé dans le cadre des nouvelles routes de la soie : le déploiement accéléré d'une couverture satellitaire globale chinoise, semblable au GPS américain, à l'horizon 2020, étendrait les services, chinois, de navigation, de communication et d'e-commerce le long des nouvelles routes de la soie. La Chine incite ainsi les pays adhérant aux nouvelles routes de la soie à recourir à ses services pour lancer leurs satellites, soutenant financièrement ces projets et proposant des services « tout-en-un » comprenant la fourniture du satellite et le lancement par la fusée chinoise Longue Marche-5. En 2017, un satellite algérien a été mis en orbite par une fusée chinoise. De nouveaux contrats ont été récemment conclus avec le Cambodge et l'Indonésie. Un satellite commun serait en cours d'élaboration avec le Brésil : son lancement, prévu pour 2019, serait également effectué par une fusée chinoise. Dans ce domaine notre rapport comprend une recommandation : sur le rôle moteur que la France, leader de l'industrie aéronautique, doit jouer dans la définition d'une politique nationale et d'une politique communautaire spatiale ambitieuse.

Enfin, les perspectives des nouvelles routes de la soie doivent faire face à deux défis : les fragilités intrinsèques et les réactions qu'elles peuvent susciter.

Les nouvelles routes de la soie se heurteront à des obstacles géographiques, économiques, et géopolitiques, qu'il serait vain d'ignorer. Je ne m'attarde pas sur les reliefs et les déserts que les nouvelles routes de la soie doivent traverser, sur la difficulté de diversifier des économies basées sur la rente d'exploitation d'une ressource naturelle ou encore sur les enjeux géopolitiques que vous connaissez bien, qu'il s'agisse pour le CEPEC de sa partie située sur le territoire du Cachemire revendiqué par l'Inde, et pour la liaison Eurasie du positionnement central de l'Iran et de la Turquie, ou encore, plus globalement, du rôle de la Russie dans cet édifice régional.

Quant aux difficultés intrinsèques au système chinois, elles méritent d'être brièvement énumérées, le sigle OBOR aurait donné lieu au sarcasme, se voyant affublé de la peu flatteuse association « Our Bulldozers-Our Rules », soit « nos bulldozers, nos règles » au lieu de « One Belt-One Road ». Il a notamment été fait reproche aux entreprises chinoises d'importer dans les pays des nouvelles routes de la soie :

- leurs employés, au détriment des salariés locaux, leur management, leurs entreprises, notamment dans les fameuses zones économiques spéciales qui sont construites le long des routes de la soie. Les sociétés chinoises gagneraient près de 89 % des contrats liés aux nouvelles routes de la soie,

- un ordre juridique, aux caractéristiques chinoises, avec des marchés opaques, des changements de règles inattendus, des contrats peu respectés (les engagements pris sont considérés comme peu contraignants). À titre d'exemple, l'aéroport de Vatry, situé au cœur de la Champagne, devait assurer des liaisons régulières de fret aérien de marchandises avec Chengdu, dans la province du Sichuan. Après trois mois, l'exploitation de la ligne s'est interrompue faute de rentabilité selon le partenaire chinois. La région, elle, avait réalisé des investissements qui n'ont pu être récupérés.

- et enfin, la pollution chinoise est aussi exportée hors du territoire, avec la construction de centrales à charbon par exemple, ce qui est un comble pour le leader du photovoltaïque.

Ceci se traduit par une recommandation dans notre rapport afin, par le travail mené en coopération avec la France, en particulier dans les pays tiers, d'inciter la Chine à mieux prendre en compte les demandes des populations locales, à s'insérer dans l'ordre juridique local et à prendre en compte l'impact environnemental des nouvelles routes de la soie.

Elles suscitent de nombreuses interrogations dans l'environnement régional dans lequel elles se déploient. La question centrale est bien celle de la position des États-Unis. Il est vrai que les positions américaines adoptées depuis l'élection du président Trump, telles que l'annulation du partenariat transpacifique et les tentations isolationnistes et protectionnistes, laissent le champ libre à l'influence chinoise. On entend que les États-Unis construisent un mur pendant que la Chine bâtit des routes.

Les autorités indiennes quant à elles voient dans l'initiative chinoise une limite de la capacité indienne à bénéficier du commerce international et une contestation de leur souveraineté. Le Japon semble percevoir la volonté d'expansion chinoise comme une concurrence forte. Il s'est allié à l'Inde pour proposer le corridor de la croissance Asie Afrique visant à relier le Japon, l'Océanie, l'Asie du Sud-Est, l'Inde et l'Afrique. Surnommé la « route de la liberté », ce corridor, doté de 200 milliards de dollars, propose de créer une région indopacifique libre et ouverte en redynamisant l'ancienne route maritime, à faible empreinte carbone.

Enfin, dans le Pacifique, l'Australie, dont la Chine est le premier partenaire économique, a plusieurs fois interdit au nom de l'intérêt national ou de la sécurité du pays, l'achat de terres arables et de compagnies de distribution d'électricité par des consortiums chinois.

L'expansion chinoise interroge ces pays. En marge du sommet de l'Asean en novembre 2017 à Manille, le Japon, l'Inde, l'Australie et les États-Unis se sont rassemblés pour rechercher des alternatives au financement chinois d'infrastructures panasiatiques. Dans ce format, dit Quad, ces pays cherchent à développer des alternatives éventuellement complémentaires au projet chinois.

La France, puissance riveraine de la zone indopacifique, a dans le cadre de sa politique étrangère d'initiative et d'équilibre, des relations étroites avec chacun des membres du groupe Quad. Elle a noué une relation stratégique avec l'Inde dès 1998, avec l'Australie en 2017. Elle mène un dialogue stratégique de haut niveau avec le Japon. La France qui participe largement aux instances de coopération indopacifiques, tels le dialogue Shangri-La, les sommets de l'Asean, etc., pourrait également s'associer aux discussions du groupe Quad.

M. Pascal Allizard, co-président. – J'en viens maintenant, mes chers collègues, à nos principales recommandations. Je vous présenterai celles relatives au domaine économique.

Comme vous l'avez compris, les nouvelles routes de la soie sont changeantes, multiformes, évolutives. Elles obéissent à des objectifs qui ne sont pas tous uniquement économiques. Dans ce contexte, la première recommandation qu'il nous faut formuler vise à soutenir l'évaluation indépendante des effets des nouvelles routes de la soie, dans le domaine économique, dans le domaine environnemental et dans le domaine géopolitique.

Aux collectivités territoriales comme aux entreprises, nous recommandons de veiller à dresser une analyse des risques économiques rigoureuse des participations envisagées aux nouvelles routes de la soie.

Injecter des milliards de dollars dans des pays en développement, ou en difficulté, renforce, on l'a vu, le soft power de la Chine. Mais il reste à voir si la Chine est en mesure de percevoir les remboursements des prêts massifs qu'elle offre aux États relativement moins prospères et potentiellement instables et si les conditions qu'elle offre sont jugées si avantageuses par les pays bénéficiaires.

En novembre 2017, le Pakistan s'est ainsi retiré d'un programme d'investissement de 14 milliards de dollars que les représentants du gouvernement ont qualifié comme allant « contre leurs intérêts ». Quelques jours plus tôt, le Népal a annulé le projet d'une usine hydroélectrique de 2,5 milliards de dollars, en cours de construction par une société d'État chinoise dans le cadre des nouvelles routes de la soie. La Birmanie a mis fin à un projet similaire, déclarant qu'elle n'était plus intéressée.

En décembre 2017, le gouvernement sri-lankais a dû accepter d'accorder à la Chine une concession de 99 ans sur les activités commerciales du port stratégique de Hambantota dans l'océan Indien. Cette décision tenait compte de l'incapacité à rembourser 8 milliards de dollars de dettes que le Sri Lanka devait aux entreprises publiques chinoises. Enfin, en avril 2018, le FMI a alerté sur le risque que faisait courir la Chine aux pays riverains de la route de la soie en exportant sa dette.

Dans ce contexte, il nous paraît nécessaire de développer, par la coopération entre la banque chinoise de développement et l'AFD, annoncée à l'issue de la visite d'État du Président français en Chine en janvier 2018, la mise en place de méthodologies communes. Nous recommandons de favoriser le partage d'expérience et de méthode, pour tendre au

rapprochement par les politiques d'aides publiques chinoises des bonnes pratiques internationales.

S'agissant du territoire national, nous recommandons de favoriser l'intermodalité et les connexions entre le réseau ferroviaire français et le réseau ferroviaire européen, en particulier par la réalisation de la liaison à très grande vitesse entre Lyon et Turin, afin que la desserte de la France s'améliore. La SNCF aurait certainement un vrai rôle à jouer dans ces problématiques, et n'a sans doute pas encore déployé toutes ses capacités dans ce domaine.

S'agissant de nos collectivités territoriales, il nous semble nécessaire de tirer le bilan des années d'expérience de la coopération décentralisée française en Chine. Mais aussi de mener des actions permettant de mieux connaître les procédures et fonctionnement des administrations et des entreprises chinoises. Pour cela il est recommandé de disposer d'un correspondant sur place, les intermédiaires ayant souvent montré leurs limites. Dans cette perspective, la possibilité d'employer un personnel de type « volontaire international en entreprise », adapté aux besoins des collectivités territoriales, devrait être étudiée.

Quant à nos entreprises, nous devons favoriser leur déploiement sur le territoire chinois, tout en les sensibilisant aux problématiques de protection des investissements stratégiques ou sensibles et en leur garantissant des conditions de stabilité juridique et de protection de la propriété intellectuelle satisfaisantes.

Je redonne la parole à ma collègue Gisèle Jourda qui va vous présenter les principales recommandations de portée géopolitique de notre rapport.

Mme Gisèle Jourda, co-présidente. – Les nouvelles routes de la soie sont-elles la proposition d'un nouvel ordre mondial alternatif ?

La Chine s'implique fortement dans les organisations internationales telles que l'ONU ou encore le Forum économique de Davos, où elle s'était faite le champion du libre-échange et de la mondialisation. Elle accroît son implication dans différentes structures de coopération internationale ou régionale telles que l'Organisation de coopération de Shanghai, ou le partenariat économique régional global (Regional Comprehensive Economic Partnership-RCEP) qui devrait être bientôt l'un des plus grands accords commerciaux de libre-échange au monde, concernant 45 % de la population mondiale. Il formalisera le premier accord de libre-échange entre la Chine et l'Inde. De même, la Chine favorise la mise en relation des nouvelles routes de la soie et des organisations régionales qu'elle rencontre sur son chemin, telles que l'Union économique eurasiatique-UEE.

Dans le même temps, elle développe ses propres organisations et forums internationaux, tels que le premier forum international des nouvelles routes de la soie dont elle maîtrisa les invitations, l'ordre des intervenants, le moment qu'elle avait choisi pour que la proposition de déclaration commune fut remise aux participants, etc. Selon les observateurs, ce sommet, rassemblant autour de Xi Jinping Vladimir Poutine, Recep Erdogan, Alexis Tsipras ou encore la présidente du FMI et le secrétaire général de l'ONU, avait des allures de « G20 réapproprié ».

Enfin, l'Expo Internationale d'Import de Chine réunira à Shanghai du 5 au 10 novembre 2018 des entreprises chinoises et de très nombreuses entreprises étrangères, mais aussi des États et des collectivités territoriales. Au-delà d'un événement purement économique, cette foire prend l'allure d'un Davos aux caractéristiques chinoises, la

participation du Président chinois étant annoncée comme un point d'orgue de ce que la Chine considère comme un grand rendez-vous.

La perspective de voir émerger une proposition chinoise d'un nouvel ordre mondial, remettant en cause les organisations internationales dans lesquelles elle ne trouve pas sa place, semble plausible. Si tel devait être le cas toutefois, il n'est pas certain qu'il s'agirait d'un nouveau multilatéralisme.

En effet, la Chine semble privilégier les relations bilatérales, qui l'avantagent, par rapport aux relations multilatérales qui nécessitent des procédures permettant d'aboutir à un consensus pour lequel la plupart des parties doivent consentir certains sacrifices au regard de leurs intérêts propres. La Chine est ainsi souvent vue comme cherchant à diviser les organisations de coopération régionale existantes, par des échanges bilatéraux concurrents entre les membres d'une même organisation, à son profit. La politique chinoise semble plus volontiers fondée sur le « bilatéralisme de masse » que sur le multilatéralisme tel que nous le connaissons aujourd'hui.

Ceci m'amène à nos recommandations dans ce domaine. La première est que la France doit jouer un rôle moteur dans les nouvelles routes de la soie. La France doit être force d'impulsion dans sa relation bilatérale avec la Chine afin de s'intégrer officiellement dans le processus, selon les modalités conformes à nos objectifs de réciprocité et dans le respect de nos engagements internationaux. À ce titre, la France a également un rôle moteur à jouer dans le développement de la relation entre la Chine et l'Union européenne. Il nous faut également considérer, sans naïveté ni agressivité, que la Chine, par ses caractéristiques économiques et militaires actuelles, est appelée à mener une politique de puissance, et que la politique des nouvelles routes de la soie y participe.

Lors de sa visite d'État en janvier 2018, le Président de la République a annoncé que la France allait participer aux nouvelles routes de la soie dans le cadre d'une feuille de route, annoncée pour la fin du premier semestre. Nous recommandons d'associer les entreprises et les régions à la conception puis à l'application de la feuille de route. Et nous pensons qu'il faut favoriser la mobilité en Chine, en particulier des étudiants français, afin d'améliorer la connaissance de la culture et du marché chinois.

Les coopérations en pays tiers seront sans doute les vecteurs des actions bilatérales de la France et de la Chine dans le cadre des nouvelles routes de la soie. Nous recommandons d'étudier les possibilités de mener ces coopérations en Europe centrale et orientale mais aussi en Afrique de l'Ouest.

Enfin, face aux dérives du sens des mots employés dans nos coopérations, il nous paraît important d'encourager la veille des institutions et associations juridiques françaises sur l'utilisation des concepts juridiques tels que « État de droit » dans le cadre des nouvelles routes de la soie.

J'en viens maintenant à la relation entre la Chine et l'Union européenne.

La Chine a créé un mécanisme appelé « Format 16+1 » en 2012 qui promeut les nouvelles routes de la soie dans les pays d'Europe centrale et orientale. Ce Format donne à la Chine des interlocuteurs privilégiés dans ces pays, et offre à ceux-ci un accès direct à Pékin. En sont membres, outre la Chine, 16 États d'Europe centrale et orientale, dont 11 sont membres de l'Union : la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, la Hongrie, la Lituanie, la Pologne, la

République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie, et cinq États candidats à l'entrée dans l'UE : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, l'ARYM, le Monténégro et la Serbie. Le sommet de Riga tenu en 2016 Ce sommet de Riga s'est caractérisé par l'institutionnalisation du Format et la diversification de ses objectifs.

Cette stratégie chinoise pourrait affaiblir l'Union européenne. Acte doit être donné aux pays membres de l'Union européenne qui participent au « Format 16+1 » qu'ils respectent les normes communautaires, particulièrement dans les domaines de compétences partagées qui sont abordés dans le cadre de leur coopération avec la Chine, malgré les demandes de dérogation portées par Pékin. La Commission européenne et le SEAE sont invités en tant qu'observateurs aux sommets du Format. Les pays membres de l'Union européenne pourraient s'appuyer sur eux pour définir, en tant que de besoin, des positions communautaires au sein du Format afin de défendre au mieux leurs intérêts et leur éviter ainsi de se trouver mis en concurrence sur certains sujets. Il serait souhaitable que les prochains sommets UE-Chine et 16+1 en 2018 fassent l'objet d'une concertation entre les pays membres de l'Union européenne, afin que la cohérence communautaire ne soit pas prise en défaut et que les membres de l'Union veillent tous ensemble à défendre leurs intérêts communs à l'occasion de chaque rencontre avec la Chine, quel qu'en soit le format.

La France doit avoir un rôle moteur pour porter les messages communs communautaires. Car une action concertée de l'Union a plus de chance d'aboutir. Il serait pertinent d'inscrire le sujet au Conseil des affaires étrangères et au Conseil « Affaires économiques et financières » (Ecofin), afin de sortir de la logique de silo qui prévaut actuellement. Il faut que l'Union européenne s'exprime sur ce sujet. Ce devrait être le cas avec l'adoption de la stratégie communautaire sur la connectivité entre l'Europe et l'Asie. Nous recommandons de prendre en compte, dans cette optique, le TRACECA (Transport Corridor Europe-Caucase-Asie).

Enfin, nous devons soutenir l'action de l'Union européenne en vue d'obtenir un accord global sur les investissements, la réciprocité de l'ouverture du marché chinois, et un accord sur les indications géographiques, si important pour l'économie de nos territoires.

Nous arrivons au terme de ce travail, plus conscients que jamais qu'il ne peut avoir de fin. Chaque semaine de nouvelles publications de qualité paraissent sur les nouvelles routes de la soie, chaque rencontre est l'occasion d'explorer de nouvelles dimensions de cette stratégie chinoise.

Comment répondre à la question posée initialement : que sont les nouvelles routes de la soie ? C'est un instrument de développement intérieur et extérieur de la Chine. C'est aussi un réseau d'infrastructures vecteur de croissance mondiale. C'est aussi une déclinaison d'une vision géopolitique chinoise, c'est-à-dire d'une politique de puissance dans un cadre géographique déterminé, d'un « desserrement » occidental de la Chine.

La France, mais aussi l'Europe, stimulée dans ce domaine par une France que nous voulons aussi lucide que dynamique, doivent prendre part à cette initiative. Une autre lecture du projet chinois l'assimile au plan Marshall du XXI^e siècle. Imagine-t-on un pays européen refuser le plan Marshall après-guerre ? Cette question est volontairement polémique : peut-on après des années de ralentissement économique refuser de participer au projet de développement mondial porté par la Chine ? Doit-on pour autant y participer à n'importe quelle condition ?

M. Pascal Allizard, co-président. – Ce projet ne pourra être un succès, pour toutes les parties, que s'il fonctionne dans les deux sens en créant un équilibre satisfaisant entre les échanges Est-Ouest et les échanges Ouest-Est. La dimension économique et la dimension géopolitique doivent ainsi être prises en compte pour établir un double partenariat : un partenariat commercial basé sur la réciprocité de l'ouverture des marchés, le respect de la concurrence et de la transparence des marchés, et un partenariat stratégique basé sur une coopération multilatérale et cartellisée.

M. Christian Cambon, président. – Ce rapport donne parfois le vertige en raison des sommes mentionnées. J'étais il y a quelques semaines au Laos, au Nord de Luang Prabang, sur un axe non central des nouvelles routes de la soie, et j'ai eu l'occasion de voir, au détour de la route, un chantier géant, en pleine forêt. La construction d'un TGV est annoncée sur des panneaux, les travaux sont commencés. Le Laos risque d'être submergé de dettes lorsqu'il devra faire face aux engagements financiers contractés.

Ce projet chinois ne fonctionnera que sur la base de la réciprocité. Aujourd'hui les trains arrivent chargés de produits entiers et repartent quasiment vides. Ils rapportent quelques pièces détachées et caisses de bordaux, et des wagons entiers de sciure de bois qui seront transformés en parquet en Chine avant de prendre le chemin du retour, fragilisant la filière bois européenne.

Enfin, les entreprises françaises rencontrées en Chine soulignent leur difficulté à travailler sur le marché chinois, en raison en particulier de la trop faible protection de la propriété intellectuelle.

M. Édouard Courtial. – Monsieur le Président, mes chers collègues, il me semblait important de préciser certains aspects plus financiers de ces nouvelles routes de la soie.

La directrice générale du FMI, à l'occasion d'un forum sur les nouvelles routes de la soie à Pékin au premier trimestre 2018, a mis en garde contre les risques de dérapage financier et le piège de l'endettement pour les pays concernés. Ces partenariats, je cite, *« peuvent également conduire à un accroissement problématique de l'endettement (des pays concernés), limitant leurs autres dépenses à mesure que les frais liés à la dette augmentent (...) il existe la tentation de tirer profit des appels d'offres (...) Il existe toujours le risque de projets qui échouent ou de détournement des fonds. Parfois, cela s'appelle même de la corruption »*.

De fait, les banques publiques de développement chinoises et autres institutions telles que les fonds, accordent aux pays dans lesquels se déploient les nouvelles routes de la soie des prêts conséquents pour les chantiers labellisés BRI, quitte à mettre ceux-ci dans une situation financière intenable. Faire estampiller son projet BRI est d'ailleurs une façon d'obtenir un financement chinois, ce qui n'est pas toujours sans conséquence. Les prêts sont consentis au-dessus du taux libor garantissant ainsi à la Chine une vraie rétribution de l'argent mis à disposition. Les prêts chinois sont offerts en moyenne à un taux d'intérêt de compris entre 2,5 et 3,6%. Ils sont au moins partiellement formulés en yuans, dans le but affirmé de renforcer la monnaie chinoise. Ces prêts sont accordés à des compagnies d'État, elles-mêmes liées à des entreprises chinoises. Le financement des projets d'infrastructure est réalisé principalement par la China Exim Bank qui propose en général également une aide à la commercialisation des produits chinois. Les banques chinoises appliquent une méthode connue sous le nom de « ressources pour l'infrastructure » qui prévoit que le paiement du prêt

pour le développement de l'infrastructure est effectué, en tout ou partie, avec des ressources naturelles, par exemple du pétrole ou du gaz naturel. Lorsqu'elles n'utilisent pas cette méthode, les banques chinoises conditionnent généralement les prêts qu'elles accordent à la possibilité de se rembourser en obtenant la propriété pendant un bail extrêmement long de l'infrastructure construite.

Ainsi, le Sri Lanka, s'est vu contraint, sous le poids d'une « spirale d'endettement », à céder l'exploitation et le contrôle du port d'Hambantota. Le Sri Lanka devrait près de 8 milliards de dollars à la Chine.

Le cas du Laos pose également question. Le coût du projet de liaison ferroviaire Boten-Luang Prabang-Vientiane s'élève à 6 milliards de dollars. Le Laos doit prendre en charge 30 % des frais, soit 1,8 milliard de dollars. Le Laos a apporté, au début des travaux, 715 millions de dollars (la Chine apportant 1,67 milliard de dollars par la banque chinoise de développement), dont 250 millions de dollars qui proviennent de son budget et 465 millions de dollars qui proviennent d'un prêt de la banque d'import-export de Chine à un taux de 2,3 % sur trente-cinq ans sans remboursement durant les cinq premières années. Reste donc 1,085 milliard de dollars à apporter sur lequel aucune information officielle n'est disponible. Il semble possible que le financement complémentaire soit apporté par des banques chinoises en échange d'une participation importante dans la Laos-China Railway Company limited, entreprise sino-laotienne chargée de créer et de gérer une zone tampon large de vingt à cinquante mètres de part et d'autre de la voie de chemin de fer sur l'ensemble du tracé entre Boten et Vientiane.

Notre rapport inclus donc une recommandation visant à favoriser la candidature de la Chine à l'adhésion au Club de Paris, afin que les conditions d'endettement des pays participants aux nouvelles routes de la soie soient conformes aux pratiques admises dans le cadre de l'OCDE et que le risque de surendettement, voire de faillite, soit évité.

M. Jean-Noël Guérini. – Monsieur le Président, mes chers collègues, il me revient de vous parler plus spécifiquement de la partie maritime des nouvelles routes de la soie. Afin de comprendre les enjeux du volet maritime, il est essentiel de rappeler qu'actuellement près de 80 % du commerce mondial est assuré par les transports maritimes internationaux qui sont encore en forte progression. La Chine est un très grand consommateur du trafic maritime, à titre d'exemple, sur un commerce de 1,4 milliard de tonnes de minerai de fer, 1 milliard correspond aux besoins de la Chine. La proportion est du même ordre pour le commerce du charbon et celui du pétrole. Ceci donne idée de l'ampleur de l'influence de la Chine dans l'évolution des grands enjeux du transport maritime.

La France porte dans ce domaine de hautes ambitions, visant une diminution significative des taux de soufre dans les carburants marins et plaidant pour l'instauration d'une zone de réduction de l'utilisation de ces carburants soufrés en Méditerranée. Cette transition vers des navires moins polluants est déjà très engagée en France, ce qui pourrait permettre de trouver dans ce domaine des possibilités de coopération avec la Chine qui est au huitième rang mondial en tonnage de navires possédés et au troisième rang en tonnage de navires utilisés, sous différents pavillons.

Nous avons donc inclus, au rapport qui vous est aujourd'hui présenté, une recommandation sur le secteur maritime afin de porter attention à la composition et à l'évolution du capital des opérateurs, dont CMA CGM et d'évaluer l'intérêt des prises de participation chinoise dans les infrastructures portuaires.

Nous devons également mener une politique de modernisation des installations portuaires favorisant l'intermodalité et l'adaptation à l'utilisation du gaz naturel liquéfié (GNL). Nous recommandons également, de développer l'intelligence économique afin de connaître toutes les opportunités d'implantations d'entreprises chinoises dans le cadre des nouvelles routes de la soie dans les réserves foncières dont disposent les ports français. L'exemple du Grand Port Maritime de Marseille est intéressant, il est en passe de devenir une étape des nouvelles routes de la soie, avec l'installation d'un centre de grossistes en textiles, le MIF 68, et l'implantation de l'industriel chinois Quechen Silicon Chemical pour produire 90 000 tonnes par an de silice à haute dispersion (HDS) pour « pneus verts ».

Dans ce secteur, les nouvelles routes de la soie peuvent être une opportunité pour la France, si elles sont abordées avec lucidité et avec le bon niveau d'intelligence économique. Il faut étudier et connaître les méthodes et les projets chinois dans ce domaine économique dans lequel la France peut faire valoir ses atouts.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Vos recommandations semblent à la fois sages et pertinentes. Dès l'introduction on est étonné par les chiffres que vous citez, qui ne sont pas assez connus et, qui, s'ils l'étaient, pourraient paraître un peu inquiétants. On réalise à les entendre que la Chine est « éveillée » aujourd'hui, avec une puissance financière incontournable. Lorsque vous mentionnez la différence de présentation du projet selon vos interlocuteurs cela a peut-être trait à leur niveau d'implication dans ce projet de maillage mondial.

Vous parlez de réciprocité, et c'est essentiel, mais quel est aujourd'hui l'intérêt de la France à soutenir l'avancée de la Chine dans les pays africains ? On comprend bien que la Chine arrive avec des moyens financiers importants, ce qui nous fait peut-être défaut, et à quoi nous devrions travailler. Faut-il pour autant mettre à sa disposition nos relais, notre expertise ? Ne risque-t-on pas après avoir ouvert la porte de la voir nous être claquée au nez ?

Ma deuxième interrogation porte sur la position de l'Union européenne sur ce dossier, sur ce maillage, qui ne concerne pas seulement l'Asie mais également le continent européen ?

Enfin, je souhaiterais pouvoir poser la question de notre collègue Gilbert-Luc Devinaz qui avait une autre obligation. Cette question semble avoir été inspirée par son déplacement à Djibouti. Dans le domaine de la défense, existe-t-il des risques pour la liberté de naviguer, du fait notamment des investissements chinois dans les ports situés le long des nouvelles routes de la soie ? Par ailleurs, s'agissant des enjeux numériques, la totalité des informations transmises par Internet passe par des câbles sous-marins, technologie dans laquelle les investissements chinois sont particulièrement dynamiques. Cela présente-t-il un risque particulier ?

Enfin pour être allée au Laos et au Cambodge, il y a là de vrais enjeux. Votre recommandation sur la protection des pays qui s'endettent dans le cadre du développement des nouvelles routes de la soie sur les 30 ou 50 ans à venir est particulièrement judicieuse. Il faut savoir de plus que le long des infrastructures des nouvelles routes de la soie, de chaque côté, sur une large bande de terrain, des concessions sont cédées aux investissements chinois. Cela permettra de construire des gares et des villages et d'avoir une installation chinoise sur un territoire qui leur appartiendra. Il me semble que les Laotiens et les Cambodgiens sont en train de réaliser, peut-être un peu tard, l'ampleur du phénomène.

M. Christian Cambon, président. – Non seulement des villages, mais aussi des zones franches seront construites au bénéfice des entreprises chinoises.

M. Michel Boutant. – Vous parliez de surprise, mais lorsque j'écoutais attentivement nos deux rapporteurs, et que je regardais les infographies présentées en même temps, j'étais pris d'un certain tournis. Je me remémorais les propos de notre précédent Président, Jean-Pierre Raffarin, lorsque nous avons abordé pour la première fois ces problématiques des nouvelles routes de la soie. Je me souviens avoir alors posé la question de savoir s'il convenait de s'inquiéter d'un tel projet chinois. Il avait eu cette phrase que les stratèges militaires chinois utilisaient : « la plus grande des batailles gagnées c'est celle qu'on ne livre pas ». On a l'impression que l'on s'éloigne des batailles militaires qui pendant des siècles ont bouleversé notre histoire. On dominait ses voisins par les armes, par l'économie aussi, certes, car il fallait une économie forte pour soutenir une armée forte.

Aujourd'hui la stratégie est différente. Elle est économique. Elle n'en est pas moins redoutable. Elle m'inquiète un peu, car on a l'impression que c'est un nouvel ordre mondial qui est en train de se mettre en place. Sans doute les Chinois se défendent-ils de vouloir imposer un nouvel ordre mondial, mais, lorsqu'on regarde l'évolution des investissements chinois à l'étranger au cours des dix dernières années, et le montant qu'ils atteignent, on pourrait avoir l'impression d'être submergé.

Vous parliez de sémantique tout à l'heure, de l'appellation donnée à cette politique chinoise : des nouvelles routes de la soie, de la ceinture, du collier de perles. Je ne sais pas qui est à l'origine de ces appellations, peut-être les Chinois eux-mêmes. Lorsque l'on parle de route, il y a un aspect rassurant, la route est un élément qui réunit, mais lorsqu'elle s'étend jusqu'à l'Amérique latine, l'aspect rassurant est atténué. De même, l'extension des nouvelles routes de la soie dans le domaine spatial pourrait donner l'impression que la Chine s'approprie l'univers tout entier de façon assez méthodique. On pourrait trouver cela inquiétant s'il n'y a pas d'équilibre dans nos échanges avec la Chine. Or, aujourd'hui les Chinois sont dans l'action et réalisent concrètement leur projet. De notre côté, nous en sommes toujours aux vœux pieux et aux incantations. La partie semble complètement déséquilibrée au profit du joueur adverse qui a plusieurs temps d'avance sur nous.

M. Christian Cambon, président. – Jean-Pierre Raffarin nous rappelait que l'on pouvait ou non s'inquiéter, mais que, faute de stratégie, les nouvelles routes de la soie se feraient sans nous.

M. Jean-Paul Émorine. – En tant que président de la commission des affaires économiques, j'ai eu l'occasion de me rendre en Chine à plusieurs reprises. J'ai pu constater l'évolution de la Chine qui avait un produit intérieur brut inférieur à celui de la France. Quinze ans plus tard, le PIB de la Chine atteint 12 000 milliards de dollars, plus de trois fois supérieur au nôtre.

Les nouvelles routes de la soie font rêver le monde. Quant à la question de savoir s'il s'agit d'un simple label économique ou d'un nouvel ordre mondial, il faut avoir une vision pragmatique. Les nouvelles routes de la soie s'inscrivent dans le vingt et unième siècle sont incontournables. La France doit être présente, c'est indispensable et vous l'avez recommandé. Lors des voyages que j'évoquais, les Chinois nous disaient ne pas connaître l'Europe. Il faut faire évoluer l'Europe sur ces questions. Les forces financières chinoises ne laissent pas de doute sur la réalisation de leurs projets.

La Chine a 140 millions d'hectares pour nourrir une population d'1,4 milliard d'individus. L'Union européenne a 140 millions d'hectares pour nourrir une population de 500 millions d'habitants. Dans le domaine agricole, nous pouvons bénéficier des investissements chinois, et la France est le premier pays producteur agricole de l'Union européenne avec 30 millions d'hectares, soit 20 % du total européen.

Pour revenir sur l'Union européenne, les Chinois y investissent 35 milliards, quand l'Union n'investit que 8 milliards en Chine. Notre collègue se demandait si nous n'avions pas un temps de retard. Il est vrai que la protection de la propriété intellectuelle et des brevets pourrait être améliorée en Chine, mais en tout état de cause, la France doit être présente dans les nouvelles routes de la soie.

M. Olivier Cadic. – Les nouvelles routes de la soie vont faire de la Chine la première puissance mondiale du XXI^e siècle. Je ne suis pas sûr que la Chine se soucie d'ailleurs réellement d'obtenir le remboursement de ses prêts. On pourrait presque assimiler ces prêts à de nouvelles formes de « subprime » international : pour rembourser les pays devront céder leurs infrastructures ou une partie de leur territoire. La Chine est un pays indépendant qui assure son indépendance en cherchant à rendre les autres pays dépendants d'elle-même.

Certains investissements sont d'ailleurs remboursés. C'est le cas dans l'Union européenne. L'Europe finance de grands travaux opérés par des entreprises chinoises avec des personnels chinois, je le vois notamment au Monténégro ou en Serbie.

En Nouvelle-Zélande, l'année dernière, 350 diplomates chinois étaient déployés à Wellington. C'est par l'apprentissage du chinois que la Chine étend là son influence. Des enseignants de langue chinois sont mis à disposition des écoles gratuitement.

Les routes « cyber » de la soie et le développement de champions nationaux tels qu'Alibaba posent également des questions. La Chine paraît construire un monde orwellien au service d'une unité chinoise dans un espace clos par une « muraille de Chine cyber ».

Je suis, à titre personnel, très réservé sur la recommandation tendant à ce que la France entre dans ces nouvelles routes de la soie. Le fondement de l'Union européenne est son union commerciale qui en a fait la première puissance commerciale du monde. Et la Chine, vous l'avez évoqué, cherche à diviser l'Union européenne et d'une manière générale les organisations multilatérales, en mettant en place des accords bilatéraux. Je trouve donc compliqué de recommander d'engager un approfondissement de notre relation bilatérale avec la Chine dans le cadre des nouvelles routes de la soie. Nous sommes trop petits pour faire face à cette organisation.

Vous avez évoqué le groupe Quad, sans mentionner le concept de « route de la liberté ». Il me semble que ce qui est en jeu c'est un monde orwellien face à un monde démocratique. Le Japon, l'Inde, l'Australie et les États-Unis sont des pays démocratiques qui appliquent les règles de protection commerciale auxquelles nous sommes habitués. Le géant Alibaba attire toute l'industrie cosmétique et on peut se demander quel sera l'avenir des brevets des molécules cosmétiques. Il nous faut avoir une stratégie pour défendre l'Union européenne qui est un espace de droit.

M. Hugues Saury. – Je partage largement l'intervention de notre collègue. Je pense que plus qu'une conquête économique c'est à une conquête territoriale que nous assisterons à

terme. Il me semble que la France n'a pas la taille critique pour répondre à cette initiative, c'est l'Union européenne qui l'a. La France doit donc agir dans le cadre de l'Union européenne.

M. Pascal Allizard, co-président. – Les chiffres sont effectivement impressionnants, ce qui nous a poussés à les vérifier à plusieurs reprises. Nous ne sommes pas sur des échelles de valeurs qui sont les nôtres au quotidien.

Nous partageons le diagnostic de nos collègues qui sont intervenus. Pour reprendre l'expression utilisée, ce n'est pas nous qui ouvrons les portes, aujourd'hui, les portes sont ouvertes aux investissements chinois par les pays récipiendaires. La Chine a une stratégie et un énorme avantage, qui est détaillé dans le rapport : sa puissance économique qui se traduit par des excédents et des réserves de change conséquents. Les Chinois disposent d'une réserve stratégique au sens financier et monétaire qui leur permet de financer les nouvelles routes de la soie, avec ou sans remboursement. Au niveau économique, on est dans une quasi-intégration en fait. Il n'y a pas de lien juridique hormis le contrat, mais le non-respect du contrat se traduit par un nantissement et induit un effet de dépendance économique et politique de facto. Des conflits du type de celui qui existait lors de la construction du canal de Suez pourront se reproduire. Il est à craindre que des pays ou des pays riverains des pays endettés n'accepteront pas que la Chine mette en œuvre les clauses de nantissement.

Dans les pays situés en Afrique, il faut admettre que nous n'avons plus le monopole de la relation. Nous avons très peu de moyens pour intervenir, l'asymétrie avec la Chine est extrêmement forte. Nous en avons clairement parlé la semaine dernière dans le cadre de la relation entre la Chine et Djibouti. D'autres pays que la France d'ailleurs qui étaient sur leur zone d'influence historique vont vivre la même remise en cause. Il est assez étonnant de constater que la stratégie chinoise n'est en rien belliqueuse. C'est un peu anesthésiant si l'on n'y prête pas attention. C'est une sorte de cheval de Troie économique avec une politique de puissance en arrière-fond.

Lorsque l'on parle des problèmes de défense ou de main-d'œuvre, les travaux réalisés dans le cadre des nouvelles routes de la soie mobilisent essentiellement des travailleurs chinois et pour assurer leur protection, certains pays mettent en œuvre des polices spécifiques, mais il existe aussi des sociétés chinoises de sécurité qui assurent officiellement la sécurité des ouvriers. Leur présence dans ces pays soulèvera sans doute des questions.

Nous avons peut être présenté un peu rapidement la problématique du numérique qui fait l'objet de plus longs développements dans le rapport. Il y a effectivement de vrais enjeux de sécurité des câbles sous-marins, et la position de Djibouti est essentielle dans cette problématique. Le port de Gwadar au Pakistan est en face de Djibouti. Paisible port de pêche, Gwadar est en train de devenir un port de commerce important adossé à une zone économique chinoise et à 20 km de là un port militaire est en train d'émerger.

Dans le domaine de la défense, la problématique concerne également la présence maritime chinoise. La marine chinoise met à l'eau tous les quatre ans l'équivalent de la marine française. À court terme les Chinois ne sont peut-être pas encore dotés de la compétence humaine permettant d'exploiter pleinement ce potentiel, mais cela viendra, probablement d'ici une dizaine d'années. Dans ce domaine, une fois de plus, la notion de temps est très différente. Une montée en puissance sur dix ans ne pose aucune difficulté à la Chine. Mon expérience professionnelle antérieure m'a permis de me rendre compte à quel point le temps est perçu différemment par les Chinois. Montrer un signe d'impatience c'est déjà perdre une négociation.

Effectivement, je rejoins le constat de nos collègues, la France n'a pas la taille critique seule face à ce projet gigantesque. Cela étant, qu'on s'y intéresse ou non, qu'on y participe ou non, ce projet se concrétisera. Par conviction, j'ai tendance à dire il vaut mieux être dedans et essayer de l'orienter plutôt que de le subir. Notre principale recommandation, c'est d'être moteur au sein de l'Union européenne pour cartelliser la démarche. Il faut que l'Union européenne devienne l'interlocuteur de la Chine et non les pays européens pris dans une relation séparée et bilatérale.

À l'assemblée parlementaire de l'OSCE, une démarche intéressante se met en œuvre : la totalité des pays membres de l'OSCE qui ont conventionné avec la Chine sont en train de cartelliser leur démarche. On a parlé des réticences du Népal du Pakistan etc. au sein de l'OSCE également certains pays semblent estimer que les choses sont peut-être allées trop vite et trop loin. C'est une démarche que je vais suivre.

Enfin, des questions commencent à se poser également sur la qualité des travaux réalisés dans le cadre des nouvelles routes de la soie, sur les modalités de sécurisation des chantiers et sur le prix des matières premières. Selon un rapport européen, le ciment chinois est facturé très au-dessus du cours des matières premières.

Les nouvelles routes de la soie sont, en tout état de cause, un sujet qui devra rester au cœur de l'attention de notre commission.

Mme Gisèle Jourda, co-présidente. – Il est vrai que l'utilisation faite par la Chine des accords commerciaux et du soft power montre que tous les instruments sont utilisés pour étendre son influence à toutes les zones et à tous les domaines. Dans les Caraïbes, la Chine agit par les biais les plus subtiles. Elle finance par exemple le jeu de maillots de l'équipe de foot dans nos propres territoires d'outre-mer. Dans cette politique d'influence, les instituts Confucius jouent leur part.

Il me semble que le train des routes de la soie est largement lancé et permet la montée en puissance géopolitique de la Chine. La France et l'Europe doivent se demander comment elles montent dans le train, pour combien de temps et dans quel wagon. Nous ne pouvons pas rester en dehors pour nos entreprises alors que certains pays européens multiplient les accords bilatéraux avec la Chine. Il nous faut donc définir un équilibre permettant le respect du droit commercial et le développement de nos entreprises. Il faut cultiver une dimension nationale et européenne. Nos recommandations sur le format 16+1 sont particulièrement importantes, de même celles sur la feuille de route. Enfin, il ne faut pas non plus négliger le rôle de nos régions qui ont instauré depuis de nombreuses années des coopérations décentralisées et qui doivent être associées à cette feuille de route.

Je rejoins mon collègue, ce rapport est un rapport d'étape, qui sera dépassé rapidement par les multiples développements que connaîtront les nouvelles routes de la soie. Nous n'avons pas parlé notamment de l'aspect culturel des routes de la soie, de la nécessité qu'il y a à encourager la mobilité des étudiants français pour s'approprier les manières de fonctionner des entreprises et des administrations chinoises.

À l'issue de ce débat, la commission adopte le rapport des rapporteurs et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à 12 h 40

Mercredi 3 octobre 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

Questions diverses

La réunion est ouverte à 9 h 30.

M. Christian Cambon, président. – Je me réjouis de vous retrouver pour cette nouvelle session, et vous fais part de la réunion du Bureau de la commission du 13 septembre dernier. J’ai présenté un rapide bilan de la session précédente : 40 sénateurs de notre commission ont publié au moins un rapport l’année dernière, soit 82% de l’effectif de notre commission, et 24 sénateurs se sont déplacés en mission, soit 49% d’entre nous. Je souhaite que nous poursuivions dans cette voie, afin qu’un maximum de nos collègues s’impliquent. Je remercie chacun de son implication.

Se rendront en mission à l’ONU en novembre 2018, sous la conduite de Cédric Perrin, vice-président, Mme Gisèle Jourda, M. Jean-Noël Guérini, M. Alain Cazabonne et, à la suite du désistement de Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Ronan Le Gleut. Fin octobre, je conduirai avec mon homologue de l’Assemblée nationale, la présidente Marielle de Sarnez, une délégation conjointe au Liban de quatre députés et quatre sénateurs, soit, outre moi-même, MM. Bruno Sido et Gilbert-Luc Devinaz ainsi que Mme Sylvie Goy-Chavent. Il est important que le Parlement français manifeste son soutien actif à ce pays ami. Les 11 et 12 octobre, se rendront à Vienne pour participer à la réunion des Parlements des 28 Etats membres de l’Union européenne sur la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), M. Joël Guerriau, qui conduira la délégation, Mme Hélène Conway-Mouret et M. Edouard Courtial.

Participeront au dialogue franco-allemand de défense au Sénat, ce soir et demain, MM. Cédric Perrin, Richard Yung, Raymond Vall, Pierre Laurent, Jean-Louis Lagourgue, soit un représentant par groupe politique. Nous devons mener avec l’Allemagne un dialogue approfondi à la veille de projets structurants pour la politique de sécurité et de défense.

En 2019, des déplacements de terrain seront proposés à toute la commission : le Salon Euronaval, une visite sur le porte-avions Charles-de-Gaulle, en cours d’essai en mer, la visite du site de montage du Rafale à Mérignac, les locaux de France Medias Monde à Paris, et du pôle judiciaire de la gendarmerie nationale à Cergy.

Le Bureau a fixé pour 2019 des pistes de travail qui devront être affinées lors d’un prochain Bureau : la Turquie ; l’innovation et la défense ; la Colombie ; le Proche-Orient ; ainsi que la mission à l’ONU, fin 2019.

La commission va également se pencher sur le contrat d’objectifs et de moyens de l’Agence française de développement (AFD), et sur l’avenir de la politique d’aide au développement ; et sur l’Europe de la défense, sujet essentiel après le vote de la loi de programmation militaire (LPM), avec un important volet allemand, britannique – avec ou sans Brexit – et un nouveau partenaire, l’Italie, pour travailler ensemble, notamment en Méditerranée.

Projet de loi autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine portant sur l'application de l'accord du 18 septembre 2007 entre la Communauté européenne et la Bosnie-Herzégovine concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Jean-Noël Guérini, rapporteur. – L'Union européenne a signé un accord de réadmission avec plusieurs pays des Balkans – Serbie, Monténégro, Macédoine, Bosnie-Herzégovine – entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Conformément aux dispositions de cet accord, la France et la Bosnie ont signé, en juillet 2014, un protocole portant sur son application afin d'en définir les règles relatives à la désignation des autorités compétentes en matière de traitement des demandes de réadmission et de transit, d'organisation des auditions et de délivrance des laissez-passer consulaires ; à la désignation des points de passage et à l'échange des points de contact ; aux conditions de rapatriement sous escorte, y compris au transit de ressortissants d'États tiers et d'apatrides ; ainsi qu'aux documents considérés comme preuves ou commencements de preuves de la nationalité, qui complètent ainsi les listes contenues dans l'accord de 2007.

Le protocole ne fait que préciser, voire compléter, des dispositions déjà existantes. Il a été négocié par les autorités de nos deux pays afin de rendre effective la mise en œuvre de l'accord-cadre de réadmission.

La pression migratoire en provenance de Bosnie-Herzégovine est peu importante dans l'Hexagone. En 2016, la France a enregistré 350 primo-demandes d'asile émanant de ressortissants Bosniens contre 540 primo-demandes l'année suivante, soit un nombre inférieur à celui enregistré par l'Allemagne ou la Suède. Le taux d'accord était faible puisqu'il n'était que de 17 % l'an dernier alors que le taux moyen de protection – c'est-à-dire d'octroi du statut de réfugié – s'établissait en France à 36 %.

Sur le plan migratoire, la Bosnie-Herzégovine est davantage un pays de transit qu'un « pays source », principalement pour les pays de la région – la Turquie, le Kosovo et l'Albanie. En revanche, compte tenu de son relief, elle n'est pas directement située sur la route migratoire en provenance de Grèce, contrairement à la Macédoine et à la Serbie.

L'accord de 2007 permet précisément la réadmission sur le territoire bosnien de ses nationaux et des personnes originaires de pays tiers ou apatrides ayant transité ou séjourné en Bosnie-Herzégovine, ainsi que des personnes disposant d'un visa bosnien. La Bosnie peut donc être contrainte de reprendre ces ressortissants étrangers s'il est établi, par exemple, qu'ils possèdent un visa en cours de validité délivré par ses autorités ou qu'ils sont entrés en France après avoir séjourné ou transité par son territoire.

Au cours des trois dernières années, le nombre de mesures d'éloignement décidées annuellement à l'encontre de ressortissants bosniens était en moyenne de 375. Ce nombre, relativement faible, est par ailleurs en constante baisse.

Le ministère de l'intérieur juge satisfaisante la coopération avec la Bosnie-Herzégovine en matière d'identification des ressortissants bosniens, de traitement des demandes de réadmission et de délivrance des laissez-passer consulaires dans les délais utiles à l'éloignement dont le taux s'établissait, en 2017, à 72 %. Ce pays fait figure de « bon

élève » puisque le taux d'exécution moyen des mesures d'éloignement est de 51 %, d'après l'ambassadeur chargé des migrations que nous avons auditionné mercredi dernier.

Soucieuse d'offrir de solides gages en matière de lutte contre l'immigration illégale, la Bosnie-Herzégovine a initié les négociations en vue de la conclusion du présent protocole. Candidat à l'entrée dans l'Union européenne, cet État sait que son intégration est conditionnée à l'accomplissement de progrès, notamment sur les questions migratoires.

En 2010, le Conseil de l'Union européenne a voté en faveur d'un régime d'exemption des visas pour les citoyens bosniens vers l'espace Schengen. Le premier bilan de ce processus de libéralisation, publié dans un rapport en décembre 2017, constate que « la coopération en matière de réadmission se poursuit sans heurts pour tous les pays concernés, qui enregistrent, dans l'ensemble, des taux de retour élevés ». La Commission européenne estime que la Bosnie continue de répondre aux critères prédéfinis, mais qu'une « attention supplémentaire doit être accordée au respect des délais et à l'amélioration des procédures d'identification ». À cette fin, le pays a entrepris plusieurs réformes visant à améliorer son organisation dans la gestion des migrations pour faire face à une éventuelle augmentation des flux migratoires.

Je préconise l'adoption de ce projet de loi, à la portée certes limitée, mais qui va dans le bon sens – celui d'une amélioration du contrôle des flux migratoires. La partie bosnienne l'a déjà ratifié. Après son adoption par l'Assemblée nationale en juin dernier, l'adoption de ce projet de loi par le Sénat constitue l'ultime étape avant la ratification du protocole, puis son entrée en vigueur. L'examen en séance publique est prévu le jeudi 11 octobre prochain, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le rapport et le projet de loi précité, les sénateurs du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) s'abstenant.

Projet de loi autorisant l'adhésion au protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, adopté à New York le 31 mai 2001 – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons désormais un projet de loi autorisant l'adhésion au troisième protocole additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale, adopté le 31 mai 2001 à New York. Je vous laisse juges du temps de la procédure !

M. Olivier Cadic, rapporteur. – La convention des Nations unies contre la criminalité transnationale dite « convention de Palerme » a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 2000 et entrée en vigueur en 2003.

Ce protocole, dit « armes à feu », a été adopté en 2001, six mois après la convention de Palerme et ses deux premiers protocoles. Il est entré en vigueur en 2005. La France, qui a ratifié les précédents instruments dès 2002, ne l'a pas signé en raison de difficultés liées aux modalités techniques de mise en œuvre rencontrées par le ministère de l'intérieur et la Direction générale des douanes et droits indirects.

Il a pour objet de promouvoir, de faciliter et de renforcer la coopération entre États afin de prévenir et de combattre la fabrication et le trafic illicites des armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions. Il s'inscrit dans une dynamique plus globale de lutte contre le commerce illicite des armes légères et de petit calibre, que la France soutient activement. À ce jour, ce protocole est le seul et unique accord international juridiquement contraignant dans ce domaine spécifique.

Les trafics illicites d'armes à feu alimentent la violence armée, le crime organisé et le terrorisme. C'est un facteur reconnu de déstabilisation des États. C'est particulièrement vrai sur le continent africain avec d'importants flux entrant en Afrique subsaharienne. Ces trafics représentent également une menace pour la sécurité intérieure, comme l'ont montré les attentats commis à Paris en novembre 2015. On estime qu'entre 600 et 800 millions de ces armes sont actuellement en circulation dans le monde – 40 à 60 % du commerce mondial des armes légères serait illicite à un moment ou à un autre. Il fait environ 500 000 victimes par an. La France est principalement concernée par les trafics d'armes en provenance d'Europe centrale et orientale, en particulier des Balkans, d'Ukraine et de Moldavie.

Ce protocole ne s'applique pas aux transactions entre États s'il porte préjudice au droit de légitime défense d'un État reconnu par la Charte des Nations unies.

Ce protocole oblige les États parties à incriminer, dans leur législation nationale, les actes intentionnels suivants : la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions ainsi que la falsification, l'effacement, l'enlèvement ou l'altération illégale du marquage. Ces infractions n'entrent dans le champ d'application du protocole que si elles sont transnationales et qu'un groupe criminel y est impliqué. Les États parties doivent également réprimer la tentative, la complicité, le fait d'organiser, de diriger, de faciliter, d'encourager ou de favoriser la commission de ces infractions.

Ce protocole contient également un dispositif international obligatoire de marquage aux fins d'identification et du traçage des armes à feu. Celui-ci n'aura évidemment pas d'effet sur les armes illégales déjà présentes sur le territoire. En 2012, Mohammed Merah a perpétré ses attentats avec des armes entrées sur le territoire en 1944.

Les États parties doivent prendre les mesures appropriées pour assurer la sécurité des armes à feu au moment de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et du transit international ainsi que pour accroître l'efficacité des contrôles des importations, des exportations et du transit. Le protocole oblige également à prendre les mesures nécessaires pour empêcher la réactivation illicite des armes neutralisées, et prévoit la mise en place d'un système de réglementation de l'activité de courtage.

Depuis la loi de février 2018 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité et son décret d'application de juin dernier, la France applique la totalité des stipulations du protocole dans son droit interne.

Toutefois, la France formulera deux réserves. La première indiquera que la France ne reconnaît pas la définition d'armes anciennes mais celle, plus large, des armes historiques. Les armes à un coup par canon lisse acquises après le 1^{er} décembre 2011 doivent être enregistrées et les héritiers de ce type d'armes n'ont pas toujours conscience de cette obligation à l'ouverture de la succession. Cela mériterait que l'on y réfléchisse. La seconde précise que la France prévoit l'apposition d'un poinçon d'épreuve aux armes importées sur le

territoire national qui permettra l'identification du banc d'épreuve national, à défaut du pays importateur.

Je recommande l'adoption de ce projet de loi. Il est temps que la France adhère à ce protocole adopté en 2001, qui compte aujourd'hui 115 États parties. L'examen en séance publique est prévu le jeudi 11 octobre 2018, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie.

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

Nomination de rapporteurs

M. Christian Cambon, président. – Nous devons désigner des rapporteurs pour trois conventions internationales.

La commission désigne M. Olivier Cigolotti en qualité de rapporteur pour la proposition de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Autorité européenne des marchés financiers relatif au siège de l'Autorité et à ses privilèges et immunités sur le territoire français.

Elle désigne M. Michel Boutant rapporteur sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine relatif à la mobilité des jeunes.

Elle désigne Mme Isabelle Raymond-Pavero autorisant la ratification du protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques.

Contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence française de développement – Nomination de rapporteurs

M. Christian Cambon, président. – Nous devons rendre notre avis, en application de la loi de 2010 sur l'action extérieure de l'État, sur le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD, dans un délai de six semaines, soit avant le 2 novembre. Nos rapporteurs de la mission « Aide publique au développement », M. Jean-Pierre Vial et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont me semblent tout désignés. Ce contrat porte sur la période 2017-2019. Seule l'année 2019 reste donc encore à mettre en œuvre ! Mais nous aurons plus largement des débats plus nourris sur les perspectives de l'aide au développement, en raison des annonces du Président de la République de crédits supplémentaires ainsi que d'une nouvelle loi-cadre annoncée sur le développement.

La commission désigne M. Jean-Pierre Vial et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont comme rapporteurs sur le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD.

Projet de loi de finances pour 2019 – Audition de M. Maurice Gourdault-Montagne, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

M. Christian Cambon, président. – Nous avons le plaisir et l'honneur d'accueillir M. Maurice Gourdault-Montagne, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, un des plus brillants et des plus compétents diplomates français.

On ne vous présente plus : ambassadeur successivement à Tokyo, Londres, Berlin et Pékin, vous avez été directeur de cabinet du Premier ministre Alain Juppé, et conseiller diplomatique du Président de la République Jacques Chirac. Vous occupez désormais les fonctions si stratégiques de secrétaire général du quai d'Orsay, c'est dire combien votre rôle est décisif pour donner à notre diplomatie les moyens de fonctionner.

Votre audition est très attendue, vous vous en doutez, après les annonces de réductions drastiques des effectifs des personnels en poste à l'étranger par le Premier ministre lors de la conférence des ambassadeurs fin août. Une baisse de 10 % des effectifs des fonctionnaires à l'étranger, d'ici 2022, apparemment pilotée par le Quai d'Orsay, après transfert des personnels des autres ministères concernés, ne peut qu'inquiéter notre commission qui connaît mieux que personne la tension et les difficultés que les réductions de moyens successives ont provoquées dans le réseau.

Mais 10 % de la masse salariale, cela pourrait correspondre à 20 % des ETP : c'est massif. Les effectifs du Quai ont fondu comme neige au soleil, passant en dix ans de 16 500 à 13 500 personnes. Alain Juppé déclarait qu'on était à l'os, désormais, on attaque la moelle ! Évidemment, on ne touche pas au « totem » de l'universalité du réseau, mais si c'est pour généraliser la paupérisation, est-ce vraiment une bonne chose ?

Aucune évaluation poussée ne me semble avoir été faite des précédentes expérimentations menées par le ministère, que ce soit le lissage des « Grands formats », lancée en 2013, avec une baisse de 10 %, afin d'augmenter parallèlement les émergents du G20, ou les formats des postes de présence diplomatique – soit 25 ambassades entre 2013 et 2017 – limitées au strict minimum. Quels ont été réellement les gains ? Le ministère n'a pas présenté d'analyse des effets et résultats de ces réformes au Parlement, malgré nos demandes répétées...

La réduction des effectifs du ministère annoncée est présentée comme la contribution du ministère à la réforme de l'administration voulue par le gouvernement « Action publique 2022 ». Or, aucun document public ne détaille cette contribution, ce plan de transformation du ministère. Tout juste est-on renvoyé vers le discours du Premier ministre. Pour ceux qui connaissent l'état des moyens du Quai, une administration de petite taille, déjà sous pression, il y a de quoi être inquiet.

Les rabots sont déjà passés ! Mettre en péril toute notre influence à l'étranger pour dégager finalement de si faibles montants, au regard des dépenses publiques, dans des domaines tellement régaliens, est difficilement compréhensible. Même s'il faut réduire le budget, le Quai va rencontrer des difficultés si à chaque fois les moyens sont diminués...

Votre audition est donc attendue. Le gouvernement n'a guère pris le soin d'expliquer au Parlement une réforme d'une telle ampleur... Nos questions sont nombreuses.

Quels efforts les opérateurs fourniront-ils à cet objectif de réduction des effectifs ? Quand on voit le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD par exemple, le parallèle est instructif... Je rappellerai que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo.

M. Maurice Gourdault-Montagne, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. – Je vous remercie de l'attention que vous portez au ministère de l'Europe et des affaires étrangères. J'ai le plaisir de revoir nombre d'entre vous que j'ai rencontrés lors de mes différents postes. Je m'exprimerai dans la plus absolue confiance sur la transformation du ministère.

C'est une réforme de plus, après la révision générale des politiques publiques (RGPP) et la modernisation de l'action publique (MAP), dans lequel il y a une dimension supplémentaire : l'ensemble des moyens de l'État est pris en compte dans la démarche Action publique 2022. Nous avons fait des propositions dans un triple but : rationaliser les moyens de l'État, moderniser, rendre un meilleur service public à l'utilisateur.

Le Comité Action publique 2022 rassemblait des personnalités d'influence, qui ont apporté un regard extérieur sur le ministère des affaires étrangères. Un sous-comité sur le régalien comprenait Mme Véronique Bédague-Hamilius, M. Ross McInnes, président du conseil d'administration de Safran, M. Philippe Josse, conseiller d'État, M. Axel Dauchez, ancien directeur de Deezer, très actif dans la Station F. Une puis deux versions de transformation du Quai d'Orsay ont été rédigées, et le ministère a eu un débat contradictoire avec le Comité Action publique. Le ministre a ainsi fait des propositions au Premier ministre, qui a réalisé des arbitrages au printemps 2018. Le Premier ministre, à l'occasion de la Conférence des ambassadeurs et ambassadrices, a annoncé une réorganisation des modes de gestion des réseaux de l'État – et non seulement des réseaux du seul ministère des affaires étrangères – à l'étranger, par la création d'une agence de l'État à l'étranger. Elle renforcera le rôle du ministère dans le pilotage de l'action extérieure.

Nous avons commencé à travailler pour renforcer concrètement le décret de novembre 1979 sur les pouvoirs des ambassadeurs. Il n'y a pas de dispositions réglementaires à ajouter à ce décret, mais il faut donner des soubassements à la réforme. Les fonctions support des ambassades – chauffeurs, secrétaires, interprètes, agents d'entretien – seront regroupées sous un même chapeau. Un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) de 2003 en avait recensé une quarantaine, très dispersées, qui relèvent de ministères différents avec des statuts différents. En les unifiant sous l'autorité de l'ambassadeur, cela simplifiera la gestion et rationalisera le coût de leur fonctionnement. Je n'en parlerai pas plus car le ministre de l'Europe et des affaires étrangères vous présentera la semaine prochaine le projet de loi de finances pour 2019. Conséquence de ce transfert des fonctions support au ministère des Affaires étrangères, 387 ETP seront versés au Quai d'Orsay avec 15 millions d'euros de frais de fonctionnement. Auparavant, des services communs de gestion avaient été établis dans les années 2000 pour un début de rationalisation et une mutualisation de certains moyens à la tête de l'ambassade, sans aller toutefois jusqu'au bout.

Deuxième étape, l'ambassadeur va avoir la charge et la responsabilité de constituer son équipe – à la différence d'aujourd'hui. Un chef de pôle diplomatique trouvait à son arrivée des gens en place et qui parfois ne correspondent pas exactement aux missions qui sont prioritaires pour son action : un conseiller social peut être à un certain endroit sans aucune concertation avec les chefs de poste respectifs, ou bien un poste de conseiller agricole avait été supprimé à Londres... Désormais, l'ambassadeur, au titre de son plan d'action, demandera les moyens en personnel qui correspondent, pour tous les réseaux de l'État à

l'étranger – même si chaque ministère demeure responsable de ses agents. Cela se fera dans un dialogue avec les ministères et le Quai d'Orsay qui chapeaute l'ensemble. C'est une manière de décliner dans les moyens humains le plan d'action, lui-même la déclinaison de la lettre de mission du Premier ministre au ministre et ensuite individualisée selon chaque poste diplomatique. L'institution d'une agence de l'État à l'étranger devrait être un progrès pour éviter l'effet silo de chaque administration, pour plus de coordination et d'efficacité de l'action de notre pays.

En contrepartie de ce transfert des fonctions support et la configuration par ambassadeur de son équipe, le Premier ministre nous a demandé des économies, et une réduction de 10% de la masse salariale – et non des effectifs. Auparavant, nous étions le seul ministère à connaître une réduction constante de ses effectifs ; nous n'étions jamais prioritaires, alors que nous sommes un ministère régalien !

Désormais, nous participons à un effort collectif de l'État et on nous demande de réduire la masse salariale, en faisant les adaptations nécessaires. Ce changement d'angle permet éventuellement de conserver les effectifs en transformant certains ETP, comme ceux d'expatriés, coûteux, en contrats de recrutement local ou en contrats de recrutement sur place (CRSP) – des recrutés locaux avec une partie de l'indemnité de résidence. Voilà l'objectif, louable ; nous examinons s'il est applicable...

Le Gouvernement attend 110 millions d'euros d'économies d'ici 2022 ; le ministère des affaires étrangères en ferait 78 millions d'euros, ce qui correspond à sa part de 80% dans les réseaux de l'État à l'étranger. Cette réforme s'appliquera de 2019 à 2022.

En 2019, il nous est demandé un effort de masse salariale de 13 millions d'euros, soit une réduction de 130 ETP, un effort important de 8% des 1 450 ETP qui devraient être supprimés sur l'ensemble du budget de l'État – alors que nous ne représentons que 0,7% des effectifs. Nous sommes habitués à fournir des efforts et nous jouerons le jeu. Pour être plus efficaces, nous moderniserons le ministère, notamment par le numérique, qui a permis des économies très importantes. Ces économies se concrétiseront aussi par le transfert en provenance des autres ministères, pour le programme 105, de 387 emplois sur 411 cette année, et le reliquat en 2020. Il nous sera transféré 15 millions d'euros de crédits de fonctionnement. Ce sont uniquement des recrutés locaux, emplois peu coûteux et relevant du droit local.

La réforme nous transfère aussi, dès cette année, l'ensemble du patrimoine immobilier de l'État qui n'appartenait pas au ministère des affaires étrangères : 215 biens immobiliers nous seront transférés dès 2019, et les fonctions supports transférées serviront aussi à gérer ce patrimoine venant notamment des ministères des Finances et de la Défense.

Le ministre a confié à M. Alain Le Roy, ambassadeur de France, une *task-force* en lien avec Matignon et l'interministériel. Nous avons consulté les ambassadeurs sur la configuration de leurs équipes – l'effort sera étagé entre 2020 et 2022 – et les directeurs d'administration centrale et les directeurs de secteurs géographiques. Certains postes subiront une baisse de la masse salariale de 7%, d'autres de 10%, et d'autres de 13%. Parfois, un petit poste est plus prioritaire qu'un gros poste... Nous allons reconsidérer notre manière de travailler.

Nous aurons plusieurs types de postes : ceux dans un pays en crise ou de sortie de crise, ou dont la fragilité institutionnelle justifie de maintenir intacte l'empreinte française

seront le moins impactés, en théorie à 7% ; les postes de présence diplomatique, avec un effectif de trois à cinq personnes – dont l’ambassadeur – ne contribueront pas à l’effort ; les postes de nos principaux partenaires stratégiques, situés dans des pays à intérêt diplomatique fort dans leur environnement régional, seront taxés à 7% ; les grands postes auprès de nos partenaires multilatéraux, les États du P5, les postes européens ou certains grands postes de pays émergents seront mis fortement à contribution, avec 13% de réduction des effectifs.

Tout ceci reste encore théorique. Nous avons interrogé nos ambassadeurs de manière individualisée. Nous ne connaissons pas la masse salariale et n’avons pas le droit de la publier ; nous avons seulement des indices – une personne de catégorie C est un indice 100, un conseiller un indice 250... Ces chiffres sont consolidés par les ambassadeurs qui reconstituent ainsi leur masse salariale et estiment comment ils peuvent la réduire de 7 à 13%, proposent des options, et évaluent les conséquences sur leur missions. Avec une diminution de la masse salariale et des effectifs, nous ne pourrions pas poursuivre les mêmes missions. Mais parfois, licencier un agent de recrutement local peut coûter plus cher qu’un expatrié : au Japon, l’indemnité de licenciement correspond à un mois de salaire par année exercée. Nous avons envoyé hier des télégrammes individualisés aux ambassadeurs, et attendons leur retour pour le 15 novembre. Le ministre fera alors ses propositions au Premier ministre, qui arbitrera.

D’ici le 1^{er} janvier 2019, nous devons mettre au point un contrat de gestion avec l’ensemble des ministères pour tenir les étapes successives, année après année. Un « jaune budgétaire » annuel sera consacré à la réforme et à sa mise en œuvre jusqu’en 2022.

L’AFD est exclue du périmètre, tandis que les opérateurs Business France et Atout France sont concernés, avec une mission demandée par le Premier ministre à l’IGF et à l’Inspection des affaires étrangères sur leur rapprochement. Seront exemptés la Villa Médicis, la Villa Kujoyama, la Casa de Velazquez, l’École Française de Rome, organisations prestigieuses, car une réflexion est en cours.

Vous serez informés des principales évolutions. Cet exercice complexe, dont nous essayons de tirer le meilleur, nous amènera à reconfigurer nos équipes et à réorienter nos missions. Nous le ferons en concertation avec la représentation nationale et la Haute Assemblée, pour répondre à nos besoins et fournir un meilleur service public.

M. Christian Cambon, président. – Le concept de réseau universel n’est pas remis en cause ? Il y a eu des expérimentations, notamment au Koweït, de coopération avec les Allemands, et cette idée semble prospérer.

M. Maurice Gourdault-Montagne. – Nous n’avons pas de missions communes avec les Allemands.

M. Christian Cambon, président. – Mais il existe des services communs ?

M. Maurice Gourdault-Montagne. – Oui, pour partager les coûts. Mais le Président de la République et le Premier ministre ont bien rappelé le principe de l’universalité, auquel tient la diplomatie française. Nous sommes membre permanent du Conseil de sécurité. Grâce à ce principe, nous avons obtenu l’élection de Mme Azoulay à l’Unesco, et le renouvellement d’un juge français à la Cour internationale de justice, Ronny Abraham, alors que les Anglais ont perdu leur juge, pour la première fois depuis 1946. Il est très important d’avoir un juge français qui dit et écrit le droit international. Même si ce réseau universel a été

paupérisé pour certains aspects, il reste présent. Le drapeau et la présence française sont irremplaçables lorsqu'on négocie une résolution à l'ONU ou qu'on veut rassembler le maximum de partenaires.

La régionalisation de certaines fonctions peut être mise en œuvre, comme la fonction Visas, exercée à partir d'un centre régional. En Europe, certains types de missions pourraient être exercés à partir de Paris, mais la présence diplomatique est irremplaçable, ce que nous ont confirmé le président de la République et le Premier ministre.

M. Ladislas Poniatoski, rapporteur pour avis (mission « Action extérieure de l'Etat », programme 105, « Action de la France en Europe et dans le monde »). – Merci de votre réponse à l'important questionnaire que nous vous avons transmis, M. Cazeau et moi-même. Je reviendrai sur les 10% de réduction de la masse salariale, sur lesquels nous n'avons eu aucune précision avant-hier soir ; 10% de réduction de la masse salariale correspond à 110 millions d'euros, c'est à la fois peu, comparé à 4,9 milliards d'euros d'économies, mais c'est brutal, parce que vous demandez à vos ambassadeurs de faire tout le travail que vous venez de nous exposer, en un mois. Je voudrais en savoir plus, ambassade par ambassade : quels sont les gagnants et les perdants, en postes, pour le ministère des affaires étrangères et pour les autres ministères ? Comment avez-vous établi cette liste ? Pourquoi les opérateurs sont-ils épargnés, et notamment la Villa Médicis ? Il n'y a aucune raison que l'effort ne soit pas partagé par tous. C'est un effort vertical et transversal : un travail vertical, puisque chaque ambassadeur doit faire le travail pour le budget 2019 et l'objectif de 2022. Ils le feront avec courtoisie mais une profonde inquiétude...

M. Robert del Picchia, rapporteur pour avis (mission « Action extérieure de l'Etat », programme 185, « Diplomatie culturelle et d'influence »). – Le Président de la République a clairement annoncé, devant les ambassadeurs, la sanctuarisation de la coopération culturelle et la mise en œuvre d'un plan ambitieux en faveur de la langue française, outre le plurilinguisme qu'il avait présenté en mars dernier devant l'Académie française. Pouvez-vous confirmer cette sanctuarisation des crédits de la culture, non seulement dans le projet de loi de finances pour 2019, mais aussi pour les années à venir ? Si tel est le cas, comment œuvrer davantage pour la promotion de la langue française alors qu'aucun emploi supplémentaire n'est prévu ?

M. André Vallini, rapporteur pour avis (mission « Action extérieure de l'Etat », programme 185, « Diplomatie culturelle et d'influence »). – Je m'associe aux propos de M. del Picchia et souhaiterais attirer l'attention sur l'aspect économique de l'action du Quai d'Orsay. Je reste très réservé sur la décision qu'avait prise Laurent Fabius, confirmée depuis par le nouveau gouvernement, de rattacher l'action économique extérieure au ministère. La réduction de la masse salariale de 10 % va-t-elle affecter cette nouvelle mission à laquelle s'accommodent les ambassadeurs ? Quelles seront les conséquences pour l'opérateur Business France ? Enfin, comment envisagez-vous l'instauration du guichet unique pour aider les PME à accéder aux marchés internationaux ?

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur pour avis (mission « Action extérieure de l'Etat », programme 151, « Français de l'étranger et affaires consulaires »). – Ce programme sensible recouvre la mission qui permettra au plus grand nombre d'enfants français vivants à l'étranger d'accéder à un enseignement homologué par l'attribution de bourses scolaires. Nous constatons une diminution de 4,7 millions d'euros de la dotation correspondante pour 2019, alors qu'elle était stable jusque-là. Dans la mesure où les demandes de bourses sont toujours plus nombreuses, cette baisse apparaît-elle pertinente ?

M. Rachid Temal, rapporteur pour avis (mission «Action extérieure de l'Etat », programme 151, « Français de l'étranger et affaires consulaires »). – Je partage les propos de M. Grand concernant ce programme. Et puisque la baisse des crédits est récurrente, il s'agit de trouver un mécanisme différent de la soule prévue, forme de « cavalerie » qui ne peut être pérennisée. Il y va de l'efficacité du service public. À l'instar de mes collègues, je m'interroge sur la baisse de 10 % de la masse salariale, qui entraînera une dégradation du service rendu à nos concitoyens à l'étranger. À ce stade, des réajustements sont nécessaires.

M. Maurice Gourdault-Montagne. - Monsieur Poniatowski, concernant la baisse de 10 % de la masse salariale, des choix ont été opérés par arbitrage du Premier ministre. Nous avons épargné l'AFD pour qu'elle puisse monter en puissance sur la trajectoire de l'aide publique au développement fixée à 0,55 % en 2022. À cet effet, une dotation budgétaire d'un milliard d'euros supplémentaire figure dans le budget. Cette politique reflète d'ailleurs les engagements du Président de la République en faveur de l'aide publique au développement en Afrique, annoncés lors de son discours d'Ouagadougou.

Pour le reste, l'effort est effectivement considérable. Je ne suis pas en mesure de vous le préciser pour chaque ambassade, mais je peux d'ores et déjà vous indiquer que les ambassadeurs formuleront des propositions et montreront les limites de leur action. Il nous reviendra ensuite de consolider la situation et de voir si nous pouvons tenir l'objectif. Nous reviendrons alors vers vous pour vous exposer notre bilan. Pour l'heure, nous sommes en plein chantier et soumis à des délais très contraints, qui requièrent une énergie considérable de la part de postes diplomatiques déjà très chargés.

Monsieur del Picchia, les moyens culturels sont préservés pour l'année à venir, comme l'avait solennellement promis le Président de la République à Tunis et à l'Académie française lorsqu'il a présenté notamment son plan pour la langue française. Ce sont nos feuilles de route, que nous devons assortir des moyens qui nous sont affectés.

S'agissant de la diplomatie économique, une réforme a eu lieu en 2014, à l'occasion de laquelle une convention a été conclue entre le ministère des affaires étrangères et le ministère des finances pour la direction générale du Trésor. Nous avons ensemble, avec le Trésor, la tutelle de certains opérateurs, dont Business France, et la relation est plutôt satisfaisante. La Cour des comptes a examiné le fonctionnement de la direction générale de la mondialisation et, en son sein, de la direction des entreprises. Elle en a déduit qu'il fallait tirer un bilan de ce qui avait été accompli et réécrire la convention ou au moins redéfinir les lignes de partage. Fallait-il aller plus loin avec un transfert total ? Nous ne le pensons pas, car la direction générale du Trésor détient des compétences particulières en certaines matières, telles que les négociations commerciales internationales et le financement des entreprises. En revanche, le suivi des entreprises sur place est réalisé en collaboration étroite entre l'ambassadeur et le service économique de l'ambassade.

Le guichet unique au départ et à l'arrivée est un projet central pour nous. Business France est à la manœuvre sous contrôle étroit de notre ministre ; l'idée est d'avoir un point d'entrée dans chaque région, à charge pour celle-ci de le désigner. L'opérateur est en train de mettre au point une plate-forme d'accès pour les PME désireuses d'exporter. Pour financer ce projet, nous souhaitons bénéficier du fonds spécial mis en place par le Premier ministre. Le ministère des affaires étrangères a déjà conclu trois conventions avec les régions pour progresser dans le maillage territorial.

Le point d'entrée est l'ambassade, la chambre de commerce ou un opérateur. Des expériences sont en cours dans huit postes pour envisager une délégation de service public des missions de Business France à la chambre de commerce. Les retours sont positifs, mais nous ne pouvons pas encore en tirer des conclusions définitives.

Monsieur Grand, le programme 151 prévoit en effet une diminution de 4,7 millions d'euros de la dotation d'attribution des bourses. Mais nous tenons à maintenir la totalité des bourses ; ce sera chose faite grâce à un système de soulte. Nous voulons aussi valoriser le travail de nos agents qui exercent un travail d'assistance à l'égal d'une mairie – des milliers d'actes sont produits par les consulats – auprès des 2,5 millions de Français vivant à l'étranger, dont 1,7 million ont été enregistrés, et des 25 millions de touristes. Nous visons des gains de productivité, grâce à France-visas notamment, et voulons maintenir le plus de guichets possibles. Néanmoins, des postes sont tellement démunis qu'il serait peut-être préférable de les rattacher ailleurs. Je sais qu'un dialogue permanent a lieu entre notre ministère et les représentants des Français de l'étranger, y compris l'Assemblée des Français de l'étranger. Nous sommes dans une phase de modernisation tout en étant soucieux du service rendu aux Français. C'est à vous de nous dire si la limite est atteinte.

Enfin, monsieur Temal, le service public doit être notre jauge. Donc, en fonction de tous ces services rendus au titre du programme 151, il faut renforcer le dialogue avec l'administration du Quai d'Orsay et la direction des Français à l'étranger, pour savoir quand le point de non-retour est atteint. Croyez bien que les ambassadeurs et les consuls généraux dans le monde sont très attentifs à vos observations, mesdames, messieurs les sénateurs, afin de les relayer auprès de l'administration. Globalement, les services des consulats fonctionnent bien, mieux parfois que certaines mairies frontalières.

M. Ronan Le Gleut. – Vivant à Berlin, je peux témoigner que vous avez été, monsieur le secrétaire général, un grand ambassadeur de France en Allemagne, où vous avez laissé un excellent souvenir ! Ma question est relative aux bourses scolaires. L'objectif fixé par le Président de la République du doublement du nombre d'élèves, de 300 000 à 600 000, dans le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, commence à s'opérer par le biais de l'homologation de certains établissements partenaires de l'AEFE. C'est le cas du lycée Louis Pasteur à Tunis que j'ai moi-même inauguré au mois de septembre dernier. Par le biais de l'homologation, les parents français peuvent solliciter une bourse scolaire ; mais si le nombre des allocataires augmente, le montant des bourses diminuera, aggravant de la paupérisation de certains de nos ressortissants à l'étranger.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Hier, lors de l'audition relative à l'aide publique au développement, nous avons constaté que les tensions en termes d'effectifs au « Quai » conduisaient parfois ce ministère à avoir recours à des expertises de personnels de l'AFD, alors qu'il est son ministère de tutelle et qu'il n'existe plus de ministère de plein exercice pour le développement. Cette situation d'une tutelle ayant recours à un opérateur ne vous semble-t-elle pas problématique, monsieur le secrétaire général, avec les dérapages qui pourraient en résulter ?

M. Olivier Cadic. – Monsieur le secrétaire général, j'apprécie votre approche pragmatique concernant la baisse de la masse salariale, plutôt que celle des équivalents temps plein. La distinction était vraiment opportune. Voilà dix ans, nous avons lancé le plan École à Londres où vous avez aussi laissé un grand souvenir. Durant cette période, 5 milliards d'euros ont été dépensés entre l'AEFE et les bourses scolaires ; or seulement 50 écoles françaises ont

été ouvertes, contre 5 000 établissements anglais et américains. Il serait temps d'établir un bilan de la situation, car à ce rythme, dans dix ans, nous n'existerons plus.

Ma question portait plus spécifiquement sur la gestion du parc immobilier. Les ambassades sont la vitrine française et un instrument de communication à l'étranger. Des cessions précédentes, qui se justifiaient pourtant par l'ouverture de crédits en faveur de l'entretien du parc immobilier restant, se sont révélées, à long terme, peu opportunes pour notre image. Avez-vous réalisé le bilan de ces dernières années dans ce domaine ? Un plan de cession d'autres résidences pour 2019 est-il prévu ?

M. Jean-Marie Bockel. – Ma question porte sur la culture de l'évaluation. Monsieur le secrétaire général, procéder à ces baisses devient de plus en plus préjudiciable si nous voulons préserver notre influence. Nous devrions reprendre certaines pratiques anglo-saxonnes comme la vérification systématique de chaque suppression par rapport aux priorités définies. Est-ce un critère de choix dans un contexte très difficile, y compris pour les grandes ambassades ?

M. Jean-Marc Todeschini. – Monsieur le secrétaire général, les crédits du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » diminuent en moyenne de plus de 6,5 % pour 2019. Les opérations de maintien de la paix vont, certes, moins peser sur le budget, mais le compte n'y est pas. On assiste à un véritable changement de stratégie du ministère. Le réseau consulaire sera-t-il touché ? Quels pays risquent d'être les plus affectés ? Allons-nous respecter nos engagements au sein des différentes organisations internationales ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Je vous remercie de vos explications pédagogiques, monsieur le secrétaire général, sur la méthode employée pour réduire la masse salariale. Néanmoins, cet été, un article paru dans *Le Monde* a fait état d'une note du Quai d'Orsay assez critique sur la déconnexion entre nos ambitions d'une diplomatie universelle, réaffirmée par les plus hautes autorités de l'État, et nos moyens diplomatiques : la baisse de 10 % de la masse salariale aura inévitablement des répercussions sur les effectifs. Quel est le niveau plancher des effectifs du ministère des affaires étrangères pour porter une politique étrangère ambitieuse ?

M. Richard Yung. – Ma question porte aussi sur la baisse de 10 % de la masse salariale. Si je comprends bien, 387 postes supplémentaires proviendront d'autres ministères, qui vous les donneront certainement de bon cœur – ayez tout de même à l'esprit que les crédits correspondants doivent être transmis en même temps... –, et 130 postes disparaîtront. J'espère au moins que les 10 % ne s'appliqueront pas aux 387 postes en plus. Allez-vous modifier la carte des ambassades et des consulats en transformant certains postes ? Souhaitez-vous plutôt créer des postes communs avec d'autres pays ? Comptez-vous jouer sur le facteur du glissement « vieillesse technicité » (GVT), sur la formation ou sur certaines indemnités, parfois importantes et variables selon les pays ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Depuis plus de trente ans, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères rationalise, modernise et fait preuve d'une incroyable créativité tout en servant de variable d'ajustement pour réaliser les économies demandées, à l'opposé de son image désuète. Je me réjouis que l'ambassadeur soit enfin, depuis cinq ou six ans, la tête de l'équipe diplomatique française, mais nous souffrons encore de la dispersion de nos services.

Je m'associe aux propos de Richard Yung sur les moyens : de quoi s'agit-il réellement ? Monsieur le secrétaire général, vous avez parlé d'ajustements ; or, vous le savez pertinemment, la suppression de certains postes ne suffira pas. Doit-on s'attendre à de nombreux licenciements de recrutés locaux, même s'ils sont les moins coûteux ? L'universalité du réseau est importante, et la transformation d'un poste n'a pas la même portée politique et diplomatique que sa suppression.

M. Gilbert Roger. – Contrairement à certains de mes collègues qui vous remercient, je ne suis pas du tout satisfait de cette audition. Vous dites qu'il y aura 10 % de masse salariale en moins. Appelons un chat un chat : nous, qui avons souvent été élus locaux avant notre élection au Sénat, savons bien qu'il faudra supprimer des postes de collaborateurs français pour les attribuer à des locaux, beaucoup moins chers. Est-ce à dire que, dans tous les pays en voie de développement où nous avons travaillé ardemment pour rétablir un début de paix, en particulier en Afrique, la misère va être utilisée au détriment de la présence française ? Je reviens d'un déplacement en Palestine où la France, sans l'avoir reconnue en tant qu'État, y a néanmoins établi un consulat avec des moyens très faibles.

Mme Gisèle Jourda. – Monsieur le secrétaire général, vous avez évoqué, dans le cadre de la réorganisation des réseaux de l'État à l'étranger, la création d'une « agence » sous la responsabilité de l'ambassadeur : quel sera son statut et de quels pouvoirs disposera-t-elle ? Comment sera-t-elle pilotée par l'ambassadeur ? J'ai quelques inquiétudes sur ce point...

M. Pierre Laurent. – Vos annonces, monsieur le secrétaire général, me laissent dans l'incompréhension, même si j'entends que vous vous efforcerez de rendre les moyens restants les plus efficaces possible. Après les baisses constantes d'effectifs au cours des dernières années, pour quelles raisons la sanctuarisation de la situation n'est-elle pas envisagée ? Le contexte préoccupant partout dans le monde appellerait plutôt la préservation, voire le développement des moyens de notre réseau diplomatique. En outre, vous mobilisez tous les efforts durant plusieurs semaines pour travailler sur ce que vous annoncez. On a mieux à faire, me semble-t-il... Comment contrôlerons-nous les effets de ces décisions à la fin de l'année, puisque les projets sont engagés jusqu'en 2022 ? Pourrons-nous nous y opposer ou devons-nous nous contenter de donner quitus à la future trajectoire lors de l'examen du projet de loi de finances ? Nous attendons des éléments précis pour vérifier l'universalité, et non la régionalisation ou la mutualisation, de notre réseau diplomatique.

M. Christian Cambon, président. – Dans quelques semaines partira à l'ONU la traditionnelle mission de notre commission – je la conduisais l'année dernière – dont les membres seront vraisemblablement interpellés, comme chaque année, sur le niveau parfois ridicule de notre contribution aux organisations multilatérales. Cela ne décrédibilise-t-il pas la position de la France ? Vous connaissez le sort de l'Unrwa, cette organisation qui vient en aide aux Palestiniens, dont nous avons auditionné le directeur général. Mais pouvons-nous donner des leçons aux autres lorsque notre contribution est si modérée ? Une évolution aura-t-elle lieu en 2019 ?

Mme Christine Prunaud. – Je souhaiterais compléter les propos de M. Roger, président du groupe d'amitié France-Palestine dont je fais partie. Je me trouvais donc avec lui début septembre à Jérusalem, à Naplouse et à Ramallah. Alors que ce pays a besoin de plusieurs réseaux et de nombreux relais pour favoriser l'accès à la culture de la jeunesse palestinienne, nous avons constaté la fermeture de l'Institut français de Naplouse. Notre incompréhension était totale ! Nous avons donc interrogé sur place le consul de France, qui a évoqué la diminution des moyens. Selon lui, la fusion permet de poursuivre une activité

culturelle française dans ce pays, cible privilégiée que nous devons préserver. J'aimerais connaître votre sentiment sur cette question, monsieur le secrétaire général.

Nous avons par ailleurs remarqué que l'Institut français de Ramallah, ouvert à tous et dont le fonctionnement est satisfaisant, est en réalité franco-allemand. Je ne conteste pas ce rapprochement, mais je déplore la faible contribution française – un quart seulement – par rapport à celle de l'Allemagne – les trois quarts. Les situations tragiques méritent un effort particulier de notre part.

M. Maurice Gourdault-Montagne. - Monsieur Le Gleut, je vous confirme que, par la soultte, nous arriverons à maintenir le niveau des bourses. De plus, nous voulons atteindre cet objectif fixé par le Président de la République : multiplier par deux le nombre des élèves scolarisés, qui passeraient à 700 000, ainsi que celui des établissements du réseau. L'idée de ce grand défi est évidemment de faire en sorte que le maximum d'élèves français soient scolarisés dans ces établissements, mais aussi d'offrir de nombreuses places aux étrangers.

L'enjeu du plan pour développer la francophonie est l'enseignement du français et en français et repose sur l'AEFE. Un groupe de travail réfléchit actuellement au renouveau de celle-ci, pour qu'elle serve de prestataire de services sur le plan pédagogique en vue de créer de plus en plus d'établissements partenaires auxquels sera donnée ou non l'homologation. Dans la mesure du possible, pourrait être envisagée une homologation intermédiaire, du moins un accompagnement pédagogique préalablement à cette homologation. Néanmoins, nous sommes bien conscients que cela induit immédiatement la possibilité d'attribuer des bourses, dont les élèves français doivent être les bénéficiaires en priorité. Le Président de la République rendra des conclusions dans le courant du trimestre et le ministre présentera un document-cadre comprenant un plan d'ensemble qui devrait nous permettre, d'ici à 2025, de parvenir à ce doublement.

Madame Perol-Dumont, vous avez raison de le rappeler, l'Agence française du développement n'est qu'un opérateur et ne doit en aucun cas se substituer à l'État qui en a la tutelle. Nous sommes très vigilants sur ce point. En revanche, la directrice générale du Trésor et moi-même nous entretenons régulièrement avec le directeur de l'Agence française pour le développement, qui est chargé de la mission importante de tenir la trajectoire de 0,55 %. Nous formons de nombreux personnels de la direction générale de la mondialisation, qui travaillent ensuite à l'AFD. Nous voulons renforcer les échanges que nous avons établis, afin d'obtenir le maximum de fluidité entre notre ministère de tutelle et l'opérateur AFD.

Monsieur Cadic, le plan École que nous avons élaboré s'est développé. Mais les créations concernent actuellement beaucoup plus d'écoles anglo-saxonnes, qui n'ont pas à suivre de critères particuliers. Les cessions constituent le seul financement de notre immobilier, qu'il s'agisse de la construction ou de la maintenance de notre parc à l'étranger. Depuis une dizaine d'années, nous avons débudgétisé l'immobilier. En 2018 ont été effectuées onze opérations de cession à l'étranger, pour un total de 30 millions d'euros. En 2019, le montant sera à peu près équivalent. Néanmoins, ce n'est pas suffisant compte tenu du programme qui est le nôtre.

C'est pourquoi nous avons été contraints de suspendre l'Institut français de Tokyo et la construction d'une nouvelle ambassade en Corée, pays émergent important. Aucune ambassade ne figure cette année dans le programme de vente, à l'exception d'une ancienne résidence au Kenya. Nos futurs projets concernent le Canada, les États-Unis, la Hongrie, la

Jamaïque, le Kenya, la Namibie, le Paraguay, le Soudan et la Tunisie. Pour cette dernière, il s'agit de la vente d'une villa située dans un parc sur lequel les cessions sont difficiles, car les lieux ont été affectés par des donations. Pour 2020, les prévisions sont inconnues à ce jour.

La situation est très délicate, car même si notre parc est important, les bijoux de famille ont été vendus : les biens cessibles et les marchés sont rares. Nous sommes en discussion permanente avec la direction du budget et la direction de l'immobilier de l'État. Pour les travaux de sécurité, nous avons placé une avance sur un compte d'affectation spéciale (CAS), remboursable d'ici à 2025 par des cessions qu'il va falloir trouver. Pour le moment, nous n'avons pas la ressource. Notre parc immobilier est estimé à 4 milliards d'euros, mais il comprend beaucoup de biens au Maghreb, en particulier en Algérie où le marché est inexistant. Il en est de même au Liban, dans la zone de la Bekaa où nous disposons d'affectations spéciales par autorisation du sultan ottoman de l'époque. Nous continuerons à vous faire part régulièrement des éléments d'information dont nous disposons, et solliciterons votre aide à ce sujet.

M. Christian Cambon, président. – Faisons attention aux réinstallations : de l'appartement trop grand à la petite maison dans laquelle notre représentant permanent à l'ONU doit recevoir beaucoup de monde, le compte n'y est pas tout à fait !

M. Maurice Gourdault-Montagne. - J'ai déjà entendu ces arguments...

Monsieur Bockel, sur l'évaluation des réductions déjà effectuées et des priorités qui nous sont fixées, nous travaillons en continu en vue de trouver la meilleure façon, avec les moyens dont nous disposons, de mener cette politique étrangère dans laquelle il y a un souffle qui passe. Pour le moment, grâce à l'esprit combatif et motivé des agents, nous sommes toujours parvenus à nos fins.

Monsieur Todeschini, nous allons continuer à travailler sur les OPEX et avons prévu dans le budget les sommes nécessaires. Nos engagements à l'égard des organisations internationales ne sont pas remis en cause et connaissent même une légère augmentation. Quant à notre réseau consulaire, nous attendons de voir le retour de nos ambassadeurs qui, en concertation avec les consuls, décideront de la conduite à tenir. On peut s'interroger sur l'utilité de certains postes à gestion simplifiée qui concernent une seule personne dépourvue de tout moyen de locomotion et de réception. L'impact de leur action est-il à la mesure de leurs efforts ? Nous essayons de faire au mieux et tirons les conséquences du retour des consultations réalisées par nos ambassadeurs dans le cadre de cette réforme.

Monsieur Devinaz, nous espérons bien qu'il n'existe aucune déconnexion entre les ambitions et les moyens diplomatiques. Au sein même du ministère, une concertation intense a lieu avec le ministre, *via* son cabinet, pour mener au mieux notre action. Nous n'en sommes pas encore au niveau plancher, mais à force de dire tous les ans que « nous sommes à l'os » alors que nous continuons à agir, nous ne sommes plus crédibles.

Monsieur Yung, faut-il modifier le réseau consulaire ? La question se posera nécessairement à un moment. J'ai aussi parlé du service à rendre aux Français, de notre mission de service public qui a été fixée dans le programme Action publique 2022. Nous allons aussi nous appuyer sur ce point d'appui pour nous adapter aux 25 millions de touristes français. En un an, 110 157 actes d'état civil ont été réalisés, dont 15 507 ont été dressés par les consulats, ce qui représente un travail considérable. À cela, il faut ajouter 684 changements de nom, 93 966 actes transcrits. Les Français de l'étranger attendent ce

service ; à nous de voir, selon les possibilités offertes, la meilleure manière de le rendre, car dans les grands pays où les Français sont nombreux, la demande est forte. Le dialogue que nous entretenons avec les élus, en particulier les sénateurs représentant les Français de l'étranger, est extrêmement utile pour fixer des priorités conjointement avec la représentation nationale.

Madame Conway-Mouret, je vous remercie de vos propos sur l'effort de modernisation constante du ministère des affaires étrangères. Vous y avez d'ailleurs pris votre part à l'époque. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères fait encore l'objet de clichés désuets – Rocher Ferrero, bien que sympathique, nous a fait beaucoup de tort... C'est pourquoi M. Le Drian est très soucieux de changer cette image. Nous sommes souvent méconnus, et parfois dépréciés. Je suppose que les sénateurs voient bien notre action sur le terrain. Néanmoins, nous avons formulé un certain nombre de propositions, qui ont été mentionnées par le ministre dans son discours de clôture de la Conférence des ambassadeurs. Nous allons organiser des cycles de conférences internes au Quai d'Orsay et créer un institut diplomatique et consulaire élargi, un peu sur le mode de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), afin de donner à des parlementaires, journalistes ou industriels, mais également à d'autres corps de l'État, une idée précise de l'exercice de la diplomatie. Quelques déplacements pourraient être organisés, tels que la participation à une session du Conseil de sécurité, à des négociations au sein de l'Union européenne ou à la préparation d'une visite présidentielle. Mesdames, messieurs les sénateurs, nous comptons sur vous pour nous aider !

Quant aux licenciements éventuels d'ADL qui peuvent être parties prenantes de notre action, ce n'est pas la voie que nous avons choisie. La transformation en ADL n'est pas toujours possible dans certains pays pour des raisons de sécurité, car ces personnels peuvent représenter des éléments de vulnérabilité au sein d'une ambassade. Sur ce point, nous demandons aux ambassadeurs de prendre la meilleure décision en fonction du contexte.

Madame Prunaud, monsieur Roger, nous avons fermé l'Institut français de Naplouse pour des raisons de sécurité, car la situation est extrêmement dégradée. En revanche, l'Institut de Ramallah, dans la bande de Gaza, fonctionne très bien. Le consulat général à Jérusalem ne sera pas affecté par ces mesures, car il fait partie de ces postes sensibles.

M. Pierre Laurent. – Le consulat travaille beaucoup pour les Français de Jérusalem.

M. Maurice Gourdault-Montagne. Je vous remercie de le souligner, monsieur le sénateur.

J'en viens à l'Unrwa : face au retrait américain, nous allons réfléchir aux moyens de nous engager plus fort dans cette institution fondamentale pour la survie des Palestiniens. Le ministre s'y est engagé devant l'Assemblée générale des Nations unies.

Madame Jourda, je voulais évidemment parler de l'ambassade et non de l'agence. Il ne s'agit nullement de créer une institution ; il est seulement question de renforcer la capacité de l'ambassadeur à créer son équipe au sein de cette ambassade.

Monsieur Laurent, nous n'en sommes pas encore au stade de l'évaluation. Nous vous transmettrons les résultats de tout le travail en cours, afin de rendre compatibles les

moyens et les fins, notamment concernant les ETP qui passent en général leur vie à l'étranger, à la fois comme expatriés puis retraités locaux. J'y insiste, l'universalité est utile à notre démocratie.

M. Christian Cambon, président. – Monsieur le secrétaire général, je vous remercie infiniment de vous être prêté à cet exercice, qui nous a permis de mieux cerner la réforme en cours et pour laquelle des évaluations seront les bienvenues. Je vous assure du concours des sénateurs représentant les Français de l'étranger, en particulier des membres de la commission des affaires étrangères, à travers la diplomatie parlementaire, les groupes d'amitiés et leurs différents contacts. Nous souhaitons contribuer, bien sûr sous vos auspices, à cet effort de présence de la France.

Nos inquiétudes portent surtout sur la diminution des crédits au détriment d'un secteur qui ne le méritait pas. Je rappelle que 110 millions d'économies, c'est quatre heures d'assurance maladie ! À titre indicatif, la fin de l'écotaxe aura coûté 300 millions d'euros. Nous préférerions que votre ministère cesse d'être la cible de Bercy, sachant que l'effort demandé, dérisoire à l'échelle des dépenses globales de l'État, est pour chaque ambassadeur très important.

Le Parlement attend avec impatience les évaluations évoquées, car le classement en trois catégories tel qu'il a été instauré par Laurent Fabius nous permet de comparer l'efficacité de chaque ambassade. À l'instar des ventes des bijoux de famille, les comptes d'affectation spéciale, s'ils permettent normalement de mieux entretenir le patrimoine, alimentent en réalité une partie du budget général. Il faut donc être attentif aux cessions qui pourraient être gênantes pour l'image de la France.

Monsieur le secrétaire général, nous allons vous accompagner dans la mise en œuvre de la politique que le Président de la République appelle de ses vœux. Je rends hommage à votre panache et votre compétence pour défendre ces ambitions et remercie les diplomates qui effectuent un travail extraordinaire, parfois au péril de leur vie. La vigilance s'impose pour que ces épisodes budgétaires ne se terminent pas en pénuries. Nous vous remercions des éléments d'information dont vous nous avez fait part.

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

Projet de loi de finances pour 2019 – Audition conjointe de Mme Claire Landais, secrétaire générale du SGDSN, et de M. Guillaume Poupard, directeur général de l'ANSSI

M. Christian Cambon, président. – Madame la secrétaire générale, monsieur le directeur général, je suis heureux de vous accueillir dans le cadre de ces auditions budgétaires. Mme Landais, que nous avons connue dans d'autres fonctions, s'exprime aujourd'hui pour la première fois devant notre commission en tant que secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale. M. Poupard, directeur général de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (l'ANSSI), qui est rompu à cet exercice, sait combien nous apprécions ses interventions.

Avec vous, nous allons parler cyberdéfense et montée en puissance des services de renseignement. L'action 2 « Coordination de la sécurité et de la défense » du

programme 129 rattaché au Premier ministre regroupe les crédits du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) proprement dits, ceux de l'ANSSI, ainsi que les subventions pour l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) et l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (l'INHESJ), les fonds spéciaux des services de renseignement et les crédits du groupement interministériel de contrôle (GIC).

Au sein de cette enveloppe, l'ANSSI représente plus de la moitié des effectifs et le tiers des crédits hors titre II. Nous suivons attentivement sa montée en puissance continue compte tenu de l'accroissement des menaces. La revue stratégique de cyberdéfense publiée en février dernier, la transposition de la directive NIS et le renforcement des capacités juridiques de détection et de prévention des attaques par la loi de programmation militaire tracent de nouvelles perspectives. Vous nous expliquerez comment elles sont financées dans le cadre de cette action.

Vous nous indiquerez aussi comment se déroule la montée en puissance du GIC, le groupement interministériel de contrôle, dans le cadre du renforcement des capacités juridiques et techniques de renseignement, puisque ce service à compétence nationale est adossé au SGDSN.

Vous avez souhaité déroger à notre habitude d'enregistrement vidéo de cette audition. Nous espérons donc en contrepartie un langage de vérité et de transparence.

Mme Claire Landais, secrétaire générale du SGDSN. - M. Poupard étant l'expert en matière de cyberdéfense et le directeur général de l'ANSSI, je me concentrerai sur les autres aspects, notamment budgétaires, du SGDSN et sur ses activités depuis ma prise de fonction voilà sept mois.

Je remercie votre commission devant laquelle je me suis déjà exprimée en tant que directrice des affaires juridiques au ministère de la défense. J'ai le souvenir d'une collaboration très fructueuse sur la judiciarisation des opérations militaires pour enrichir la rédaction de la loi de programmation militaire de 2013. J'ai plaisir à vous retrouver.

Le SGDSN a, lui aussi, une histoire étroite de coopération avec votre commission, notamment sur la gestion de l'affaire des bâtiments de projection et de commandement (BPC) en 2015, sur l'amélioration de la répression des intrusions à l'intérieur des centrales nucléaires ou encore sur le sujet des drones. Nous avons noué de véritables relations de confiance avec les sénateurs, dans toutes les commissions, y compris celle des finances, dont Michel Canevet, rapporteur spécial de nos crédits. L'activité concernant la cybersécurité et l'évolution législative ont été très denses au cours des deux années précédentes.

Nous sommes soucieux, aussi bien au SGDSN qu'à l'ANSSI, que les lois adoptées par le Parlement soient rapidement suivies des textes d'application. M. Poupard vous exposera plus en détail la transposition de la directive NIS et la déclinaison réglementaire de la récente loi de programmation militaire, notamment de son article 34 qui améliore les outils de détection des attaques cybernétiques. Pour les drones de loisirs, l'arrêté sur l'exemption d'immatriculation avait été publié dès le mois de novembre 2017. Les deux décrets sur la formation des pilotes professionnels ont été publiés le 2 février et celui qui porte sur la formation des pilotes de loisirs l'a été le 18 mai. Le décret sur les seuils de masse a été publié le 20 mai 2018. Nous avons beaucoup progressé au cours des derniers mois, même si un décret sur le signalement électronique et lumineux doit encore faire l'objet d'un avis de la Commission européenne. En revanche, la disposition sur le signalement sonore risque d'être

inopérante. Le Gouvernement sollicitera le Parlement afin de rectifier ce point dès qu'un véhicule législatif se présentera.

Au bout de sept mois d'exercice de mes fonctions au SGDSN, ce qui me frappe, c'est la variété des missions, qui appartiennent à trois grands registres, parfois difficiles à concilier. Cette institution est happée par la préparation et le suivi des conseils de défense et de sécurité nationale qui ont lieu toutes les semaines et supposent des relations très étroites avec la présidence de la République.

On trouve aussi au SGDSN des opérateurs tels que l'ANSSI ou le GIC, qui n'est pas sous l'autorité du SGDSN pour son activité de métier, mais en fait partie pour sa mission de soutien, d'autant plus qu'il vient en soutien de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). Enfin, le Centre des transmissions gouvernementales, le CTG, est une unité militaire qui travaille auprès du SGDSN en s'assurant de la sécurité des communications de la présidence de la République, du Premier ministre et parfois, de certaines autorités ministérielles.

Le SGDSN a aussi vocation à être un instrument de coordination interministérielle, à la disposition du Premier ministre, voire du Président de la République, sur des sujets techniques. Par sa culture de la confidentialité et du traitement du secret, il assure l'interface avec les services de renseignement.

Parce que les registres d'intervention et les compétences sont différents, cette institution peut donner l'impression d'être composite. Mais tous ses personnels sont tendus vers le même objectif d'assurer la sécurité nationale.

Le budget opérationnel de programme (BOP) du SGDSN pour 2018 au sein du programme 129, pour ce qui concerne les rémunérations et charges sociales, atteignait 89,6 millions d'euros et sera exécuté à hauteur de 89,3 millions d'euros. En 2019, les crédits figurant au titre 2 seront de l'ordre de 97 millions d'euros.

Les crédits de fonctionnement, d'investissement et d'intervention se décomposent comme suit : en LFI pour 2018, 196 millions d'euros en CP et 194,5 millions en AE ; en exécution, 184,7 millions en CP et 183,1 millions en AE ; en LFI pour 2019, 197,9 millions en CP et 214,4 millions en AE. Ce ressaut s'explique par la programmation de la dernière tranche triennale des loyers de la tour Mercure, seconde implantation de l'ANSSI dans Paris, ainsi que par les besoins de renouvellement du réseau téléphonique Rimbaud, appelé à être remplacé prochainement.

Le schéma d'emplois pour 2019 fait apparaître une progression de 52 emplois, ce qui amènera le SGDSN, si le budget est voté et réalisé, à 1 175 ETPT. La progression était de 64 emplois en 2016, de 70 en 2017 et de 20 en 2018. En 2017, l'ANSSI a fait des efforts considérables pour être capable de recruter à la hauteur de ce que lui permettait son schéma d'emplois, compte tenu de l'importance du taux de rotation du personnel et des tensions sur le marché du travail pour ce type de profils très recherchés. En 2018, le titre 2 a été mal calibré par rapport à la trajectoire des effectifs autorisés, ce qui aboutira à ne réaliser qu'une partie du schéma d'emplois prévu. L'arbitrage favorable rendu sur le titre 2 pour 2019 nous permet d'être nettement plus sereins pour réaliser la progression prévue de 25 emplois pour l'ANSSI, auxquels s'ajoutent 17 emplois dans le cadre du rattrapage, et de 15 emplois pour le Groupement interministériel de contrôle (GIC). Nous nous sommes engagés, sur le reste du périmètre du SGDSN, à un effort de réduction d'emplois estimé à 5 effectifs.

Pour ce qui est de la direction de la protection et de la sécurité de l'État, l'une des deux directions historiques du SGDSN, nous sommes arrivés au bout de l'évolution normative. Le Premier ministre a présenté le 13 juillet dernier le nouveau plan d'action contre le terrorisme, visant à consolider le cadre juridique, à améliorer les pratiques, à répondre aux besoins, de plus en plus souvent exprimés, d'informations, d'outils, de méthodes, de technologies, pour être à la hauteur du niveau de menace toujours élevé. Le SGDSN continue son effort de sensibilisation des secteurs concernés, avec des formations à la gestion de crise et des exercices de simulation à l'échelon national : sont programmés, en novembre 2018, un plan Piratair, en avril 2019, un plan de réponse à une pandémie, et, en novembre 2019, un plan de sécurité des emprises nucléaires.

La direction des affaires internationales, stratégiques et technologiques est l'autre direction historique. Le contexte international se dégrade, les zones d'incertitude se multiplient, autant de questions stratégiques évoquées lors des conseils de défense ; d'où un travail de préparation à mener pour le SGDSN. Nous avons veillé, s'agissant du Brexit et des relations à venir entre la Grande-Bretagne et l'Union européenne, à anticiper les effets potentiels dans le champ de la sécurité et de la défense, comme ceux qui pourraient résulter du souhait exprimé par les Britanniques d'accéder au service public réglementé dans le cadre du système Galileo. Le SGDSN s'intéresse également à l'impact du Brexit sur les exportations d'armement : la Grande-Bretagne devenant un État tiers, il faudra prévoir la transformation des licences de transfert, devenues caduques, en licences d'exportation.

M. Guillaume Poupard, directeur général de l'ANSSI. – La menace numérique n'a pas radicalement changé et s'est plutôt développée. Aujourd'hui, le numérique est partout et a vocation à continuer à croître. La cybercriminalité bénéficie d'un effet systémique, pouvant, à très grande distance, toucher énormément de victimes en même temps. Plus troublant encore, nous observons une cybercriminalité « d'État ». Le numérique a ramené des usages qu'on croyait disparus.

A lutte contre l'espionnage constitue 90 % de l'activité opérationnelle de l'ANSSI. À la fois technologique, commercial, stratégique, il est probablement le fait d'officines et de services de renseignement.

La menace s'exprime également dans l'atteinte au fonctionnement des systèmes, avec des risques réels de sabotage, même si peu de cas sont observés. Voilà un peu plus d'un an, une attaque massive contre l'Ukraine a touché nombre de structures ayant un lien informatique avec ce pays. Saint-Gobain a vu son système informatique paralysé pendant plusieurs jours et perdu 80 millions d'euros de résultat net. L'ANSSI a coopéré efficacement avec Saint-Gobain, ce qui a permis un redémarrage rapide. Toutes les victimes n'auront pas cette chance.

En matière de sabotage, l'avantage est clairement à l'attaque. Cibler certains systèmes se prépare, parfois pendant des mois. Nous avons détecté des cas très inquiétants dans l'année écoulée, notamment une tentative d'intrusion de systèmes de cartographie liés au secteur de l'énergie, qui n'avait qu'un but : la préparation d'actions violentes futures. Imaginez les conséquences sur le fonctionnement d'un pays d'une attaque sur les réseaux de distribution d'énergie. Ne nous leurrons pas, tel est l'objectif d'un certain nombre d'équipes, de pays, d'armées, pour anticiper les conflits de demain et être prêts à agir si l'ordre leur en est donné.

Voilà les prémices de réalisation d'un scénario anxiogène que nous avons en tête. Ce n'est plus de la science-fiction. L'ANSSI collabore excellentement avec nos partenaires, publics comme privés, avec les opérateurs d'importance vitale (OIV), priorité étant donnée au secteur de l'énergie.

Les atteintes aux processus démocratiques ont commencé avec les élections américaines. À cet égard, l'élection présidentielle française nous a beaucoup occupés. Les conséquences ont été contenues. Il va falloir vivre avec cette menace, qui a notamment recours à l'attaque informatique.

Pour lutter contre la menace, l'ANSSI dispose d'une arme majeure : ses ressources humaines. Être en capacité de recruter des talents est pour nous essentiel. L'année 2018 a été très compliquée. Ces ressources coûtent cher, d'autant que les remplaçants gagnent plus que ceux auxquels ils succèdent, ce qui fait voler en éclats certaines mécaniques budgétaires. C'est pourquoi il n'y a eu que 8 recrutements supplémentaires en 2018, par rapport aux 25 prévus. Je suis ravi que les 17 restants puissent être reportés sur l'exercice budgétaire 2019.

Un taux de croissance annuel de 50 emplois nous permettrait de remplir correctement nos missions. J'assume pleinement une forme d'élitisme : l'ANSSI a besoin d'experts de haut niveau, son avis doit faire référence dans un domaine suffisamment complexe pour qu'il soit exclu d'y ajouter du doute.

La régulation des OIV, portée par la LPM de décembre 2013, est entrée en phase d'exécution. Elle représente une approche originale, la France ayant été le premier pays au monde à s'engager dans cette voie. La Commission européenne s'en est fortement inspirée et l'a traduite dans la directive NIS, transposée en droit français. Le dernier arrêté permettant la mise en œuvre complète de cette transposition a été publié samedi dernier : c'est le plus technique et le plus important puisqu'il fixe toutes les règles de sécurité applicables aux futurs opérateurs de services essentiels (OSE) : 150 seront désignés début novembre. Tout va bien se passer pour ceux qui étaient déjà OIV. Pour les nouveaux, l'ANSSI devra faire un énorme travail d'accompagnement, pour expliquer la menace, les règles à mettre en œuvre et les pratiques intelligentes, ce qui l'obligera à mobiliser du temps et de la ressource.

L'article 34 de la nouvelle LPM est pour l'ANSSI une avancée fondamentale. Il va permettre aux opérateurs de télécommunications électroniques de faire de la détection d'attaques. En cas de doute sur l'activité d'une adresse IP donnée, il sera dorénavant possible d'accéder à l'ordinateur correspondant, même lorsque celui-ci est loué auprès d'un hébergeur. Nous pourrons donc mieux détecter les attaquants dès la phase préliminaire de l'attaque, quand ils n'ont pas encore causé de dégâts.

L'ANSSI n'a pas vocation à couvrir l'ensemble du champ des acteurs concernés, notamment pas les PME, pourtant cibles majeures aujourd'hui. Par souci de pragmatisme, la plateforme internet « cybermalveillance.gouv.fr » a été mise en place, sous la forme d'un groupement d'intérêt public, donc avec des acteurs privés. Elle porte des messages de sensibilisation adaptés aux différents publics et met en contact les victimes d'attaques avec des prestataires informatiques capables d'apporter une aide à titre individuel, à des prix abordables et des conditions de proximité géographique raisonnables.

M. Olivier Cadic, rapporteur pour avis (mission « Direction de l'action du Gouvernement », programme 129, « Coordination du travail gouvernemental »). –

J'interviendrai d'abord au nom de Rachel Mazuir au sujet du SGDSN. Dans son dernier rapport, la délégation parlementaire au renseignement a déploré l'instabilité des structures chargées de la sécurité économique. Comment le SGDSN articulera-t-il sa mission sur le volet interministériel de cette politique publique, dont le bras exécutif reste la direction générale des entreprises (DGE), à Bercy ?

Le GIC éprouve des difficultés à pourvoir les emplois créés. Il est pourtant un rouage indispensable dans la mise en œuvre des techniques de renseignement, qui se développent rapidement. Ces difficultés, si elles perduraient, pourraient affaiblir les capacités de nos services de renseignement, notamment dans la lutte contre le terrorisme. Quelles solutions envisager ?

S'agissant des opérateurs, l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) avait pris du retard dans la rédaction d'un contrat d'objectifs et de performance (COP), à l'inverse de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), exemplaire en ce domaine. Le plafonnement des emplois constitue un frein au développement des activités génératrices de ressources propres. Ce dossier a-t-il avancé ?

Pouvez-vous nous donner quelques indications sur les travaux de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG) ?

Quelles sont les principales conclusions des exercices MétroPirate et Piratair réalisés en 2018 ?

Où en est la révision de l'instruction générale interministérielle (IGI) 1300 du 30 novembre 2011 sur la protection du secret de la défense nationale ?

Pour ce qui concerne l'ANSSI, je commencerai par féliciter son directeur général pour le formidable travail effectué. Nous nous réjouissons des créations de postes annoncées : il s'agit de recruter et de fidéliser. De quelle souplesse l'ANSSI bénéficie-t-elle pour assurer un niveau de rémunération suffisant ? Quel est le nombre d'emplois effectivement créés en 2018, le nombre de départs et de recrutements ? Le *turnover* est-il stable ou en accroissement ?

Nous pointons depuis deux ans les retards pris par les ministères, à l'exception de ceux de la défense et de l'intérieur, pour satisfaire aux obligations de protection de données, ce qui est paradoxal avec le fait, pour l'État, d'imposer des obligations aux OIV et aux OSE. La revue stratégique de cyberdéfense de février 2018 a fait le même constat, préconisant de soumettre à l'ANSSI les projets les plus sensibles dès leur phase de lancement. Faut-il subordonner le niveau des crédits alloués pour ces projets au respect de normes minimales de sécurité informatique ? Ne faudrait-il pas inclure des qualifications en cybersécurité dans le recrutement et l'évaluation des directeurs informatiques des ministères ? Et renforcer le pouvoir de supervision de l'ANSSI sur ces systèmes d'information ?

Où en est la mise en place d'un centre de coordination des crises cyber (C4) ?

Nous demandons depuis deux ans que la sécurité des systèmes d'information des OIV fasse l'objet d'un objectif du projet annuel de performance assorti d'un indicateur de performance, afin de mesurer les progrès réalisés et de disposer d'un tableau de bord annuel sur les infractions constatées et les remédiations réalisées. La pertinence de cette demande a-t-elle été au moins étudiée ?

L'ANSSI, arrivée à maturité, représentant plus de la moitié des effectifs de l'action 2 et le tiers des crédits, hors titre 2, ne devrait-elle pas disposer d'une plus grande autonomie de gestion ? Pourquoi ses crédits ne sont-ils pas présentés plus explicitement que ceux du GIC dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances ? Nous vous demandons une réponse claire et des engagements fermes sur ce point, car la présentation actuelle ne permet pas un contrôle parlementaire satisfaisant.

L'Express a évoqué hier les risques que font courir les équipements de télécommunications que Huawei entend implanter dans les véhicules PSA. Les ministres pourraient-ils être écoutés ? L'entreprise Huawei est interdite aux États-Unis et en Australie. L'antivirus Kaspersky est banni aux États-Unis. L'ANSSI planifie-t-elle de faire une liste des équipementiers électroniques ou des fournisseurs de logiciels étrangers susceptibles de représenter une menace pour notre sécurité ?

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Avec vos prérogatives aujourd'hui renforcées, surtout en ce qui concerne la coopération des intermédiaires techniques, avez-vous la capacité de faire face à l'évolution exponentielle des menaces et des attaques ? Les moyens de détection et de remédiation sont-ils suffisants ?

Le logiciel édité par Palantir, société américaine liée à la CIA, est utilisé par la direction générale de la sécurité intérieure depuis 2016 pour analyser les milliards de données qui circulent sur la toile. Est-il techniquement possible de se déconnecter de Palantir ? Les moyens alloués permettront-ils de trouver une solution de remplacement ? Y a-t-il plus de risques pour la France à continuer à utiliser ce logiciel ou à s'en séparer ?

M. Cédric Perrin, rapporteur pour avis (mission « Défense », programme 146, « Équipement des forces »). – Le drone Harfang a été remplacé par le Reaper, qui n'est pas habilité en matière de surveillance du territoire national. La France accueillera de grands événements, dont les jeux Olympiques en 2024. Le drone Patroller sera-t-il opérationnel, même si la surveillance du territoire n'entre pas dans son rayon d'action ? Le centre d'excellence drone inauguré à Salon-de-Provence rencontre des problèmes budgétaires majeurs. Quel est l'état de la réflexion du SGDSN sur tous ces sujets ?

M. Hugues Saury. – La LPM prévoit des recrutements en nombre pour renforcer le commandement cyber, créé en 2017, ainsi que des avancées en termes de matériels, avec la fourniture de tablettes sécurisées annoncée pour 2019. Il est toujours question de cyberdéfense, mais beaucoup moins de cyberattaque. Comment les moyens humains et financiers se répartissent-ils entre les deux ? Ces moyens, relativement modestes à l'échelle internationale, sont-ils en phase avec nos objectifs ?

M. René Danesi. – Au moins la moitié des États membres de l'Union européenne dispose d'une capacité de défense proche de zéro. Les seuls pays à avoir un niveau de défense satisfaisant sont la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France. La faiblesse de tous les autres multiplie les points d'entrée pour les malfaisants. L'ENISA, l'agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information, est basée à Malte, ce qui indique le peu d'intérêt qui lui a été porté à sa création. L'ANSSI ne pourrait-elle pas jouer un rôle important pour contribuer à hausser le niveau de ses homologues ?

M. Ladislav Poniatowski, rapporteur pour avis. – L'ANSSI pâtit d'un problème de ressources. Ses talents sont très jeunes mais ne restent pas, débauchés par d'autres. Bien que la LPM ait donné des moyens importants à la cyberdéfense, la France ne joue pas dans la

même catégorie que les États-Unis, la Russie et la Chine. Nous avons un long chemin à parcourir pour rattraper notre retard.

M. Joël Guerriau, rapporteur pour avis (mission « Défense », programme 212, « Soutien de la politique de défense »). – Quelles connaissances avons-nous des organisations mises en œuvre par d'autres nations pour lutter contre les cyberattaques ? Des partenariats et des échanges d'expériences sont-ils prévus, en particulier lorsque le langage utilisé par les cybercriminels est éloigné de notre culture, à l'instar du mandarin ?

Mme Claire Landais. – La DGE de Bercy a été confortée dans son rôle de pilote de cette politique publique qu'est la sécurité économique. Son directeur général est commissaire à l'information stratégique et à la sécurité économique, et dirige le système d'information stratégique. Le Président de la République et le Premier ministre ont demandé au SGDSN d'être aux côtés de la DGE pour assurer le volet interministériel et motiver les grandes directions « métiers », les mieux à même de connaître les vulnérabilités des différentes entités concernées, celles qui sont à protéger en priorité. Le SGDSN réunit tous les mois les départements ministériels intéressés à ce sujet de la sécurité économique. L'objectif est de mobiliser tous les outils existants – OIV, protection du potentiel scientifique et technique... – et de s'accorder sur une doctrine commune quant à leurs emplois. Le SGDSN doit être capable de bien orienter les « capteurs » des services de renseignement.

Le GIC est confronté aux mêmes difficultés que l'ANSSI, s'agissant du recrutement de profils très recherchés et du sous-calibrage du titre 2 en 2018 par rapport au schéma d'emplois. Mais il devrait pouvoir suivre la trajectoire prévue en 2019. S'il souffre de l'exiguïté de ses locaux, des solutions ont été identifiées.

L'IHEDN a un contrat de performance qui courait jusqu'en 2017. Son nouveau directeur, le général de corps d'armée Patrick Destremau, est très mobilisé et travaille en coordination avec Hélène Cazaux-Charles, directrice de l'INHESJ, en vue d'élaborer une vision stratégique pour les années à venir qui sera présentée au conseil d'administration de l'institut à la fin du mois de novembre. Signe d'une mutualisation grandissante des activités, les deux instituts ouvriront demain jeudi 4 octobre une session commune « souveraineté numérique et cybersécurité ».

La CIEEMG a une activité quasi industrielle, au sens où elle traite plus de 6 000 demandes de licences par an. Elle a connu cette année une inflexion liée à la situation au Yémen, qui a conduit à porter une attention particulière aux demandes de licences des matériels à destination de l'Arabie Saoudite et des Émirats arabes unis.

L'exercice Piratair a été reporté en novembre. Durant ces douze derniers mois a eu lieu un exercice Vigipirate, qui a permis de se rendre compte du besoin de poursuivre la formation des acteurs de la gestion de crise afin de faire face efficacement à des scénarios d'événements complexes. Les enseignements tirés de l'exercice MétroPirate ont permis de conclure à la validité de la mouture provisoire du plan Pirate-Mobilités terrestres. Ce plan est désormais à la signature du Premier ministre. Il sera publié dans les jours qui viennent.

La refonte de l'IGI 1300 et de la réglementation du secret de la défense nationale est toujours sur les rails, avec certains ajustements. Le SGDSN s'apprête à saisir le Conseil d'État d'un projet de décret, pour actualiser, dans le code de la défense, les niveaux de classification. L'enjeu est de protéger cette institution qu'est le secret, essentielle à la sécurité

de nos opérations et à la protection de nos capacités, à l'égard notamment de la volonté de certains acteurs, y compris dans la sphère parlementaire, de « mettre un pied » dans le champ du secret de la défense nationale. Il s'agit aussi d'en promouvoir un usage vertueux.

Le SGDSN s'est beaucoup impliqué dans la lutte contre les drones malveillants. Son expérience sera mise à profit pour réfléchir, notamment avec le préfet Lieutaud, chargé de la sécurité des grands événements, à l'usage des drones par les forces de sécurité.

M. Guillaume Poupard. – Le taux de sortie annuel observé au sein de l'ANSSI oscille entre 16 % et 18 %, légèrement inférieur à la moyenne du secteur. Nous avons réussi à stabiliser notre modèle de croissance. Il est assez naturel de voir nos jeunes repartir au bout de cinq ou six ans. Au début de 2017, l'ANSSI employait 497 personnes. Ayant connu 93 départs, il lui a fallu recruter 143 personnes, dans un domaine fortement concurrentiel.

Les retards pris par certains ministères pour satisfaire à leurs obligations en matière de protection sont une cause de frustration. Nous souhaitons impliquer au juste niveau les directeurs d'administration centrale, les chefs de projets, les directeurs des systèmes d'information, évidemment, et, demain, les directeurs du numérique. L'ANSSI ne peut pas tout faire sur ce sujet transverse. La conduite du changement demande du temps et de l'énergie. Dans le secteur privé, le responsable de la sécurité des systèmes d'information n'est plus le seul concerné par ces préoccupations, qui remontent dorénavant jusqu'au comité exécutif. J'espère qu'il en sera de même au niveau de l'État.

À l'instar de ce qui se fait dans le cadre des projets informatiques avec la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication (DINSIC), nous avons proposé que l'ANSSI puisse donner un avis, pas forcément conforme, au lancement des projets en matière de protection. Ne prendre en compte la sécurité qu'à la fin des projets coûte très cher et n'est pas efficace. La DINSIC, avec laquelle nous avons d'excellentes relations, nous saisit déjà sur certains projets et cela mériterait d'être généralisé.

Je suis franchement étonné que le C4 fonctionne aussi bien. Réunir une fois par mois autour d'une même table des experts de la cybersécurité, des services de renseignement, des diplomates, Bercy, le ministère de la justice, dans un contexte permettant d'évoquer des questions classifiées, se révèle extrêmement efficace pour traiter les problèmes, dont certains traînaient depuis plusieurs années. Il faudra voir si cela se confirme dans la durée.

En ce qui concerne l'élaboration éventuelle d'une liste des infractions, ne confondons pas infraction et attaque. Quand un OIV est attaqué, il est victime ; s'il ne met pas en œuvre les règles de sécurité, il est en infraction. L'ANSSI commence juste à procéder à des contrôles. Elle en est encore à faire de la pédagogie. Il lui faudra passer aux sanctions, mais il serait contre-productif de piéger des acteurs qui ne sont pas encore prêts.

Quant à instaurer un indicateur de performance, l'ANSSI y travaille très sérieusement. L'objectif est de disposer d'un outil qui représente le niveau de sécurité réel, ce qui s'annonce assez difficile à réaliser.

Mme Claire Landais. – Sur l'autonomie de gestion de l'ANSSI, je n'ai pas de tabous. Je trouve logique que l'Agence revendique davantage de souplesse et que le Sénat souhaite une individualisation plus claire des moyens qui lui sont dédiés. Des pistes d'amélioration existent, il s'agit de bien placer le curseur.

M. Guillaume Poupard. – Le rôle des industriels étrangers extra-européens est une question complexe, sur laquelle l'Europe est en retard. Point positif, la notion d'autonomie stratégique européenne est, depuis peu, pleinement intégrée par la Commission. Si maîtriser les technologies clés n'impose pas de tout faire en Europe, il est des domaines dans lesquels nous ne devons clairement pas être dépendants de certains industriels extra-européens, aussi bons soient-ils.

Le droit européen nous interdit de rendre publique une liste noire des équipements menaçants. Nous traitons au cas par cas. Les agissements de certains industriels nous occupent énormément, notamment dans le domaine des équipements de télécommunication. Tout ne pouvant pas être fabriqué en France, l'essentiel est de continuer à préserver l'architecture de nos systèmes, pour absorber les « briques » qui ne sont pas maîtrisées et nous concentrer sur celles qui nécessitent un effort particulier : cette doctrine est directement issue du monde de l'armement, d'où je viens.

S'agissant des véhicules PSA, je me suis laissé dire qu'il aurait été possible de faire avec des acteurs européens, voire français, pour un coût similaire. Kaspersky est très clairement au centre d'un conflit opposant le monde anglo-saxon à la Russie. Tout antivirus est un produit extrêmement intrusif. Ceux qui ne s'aperçoivent qu'aujourd'hui que Kaspersky est russe ne font pas preuve d'un grand professionnalisme. Ceux qui ont installé un antivirus sur des réseaux sensibles, en le laissant communiquer directement avec son éditeur, ont fait une très grosse faute de sécurité, une grave erreur en termes d'architecture. Il serait totalement inefficace de jeter l'opprobre sur Kaspersky du jour au lendemain. Nous allons continuer à nous servir de cet antivirus extrêmement efficace, dans des conditions maîtrisées.

Pour ce qui est de l'exploitation de données massives non structurées, j'avoue ne pas comprendre pourquoi l'on n'est pas capable de faire un Palantir européen. Cela ne me paraît pas hors de portée. Ceux qui dirigeront le monde demain sont ceux qui seront capables de posséder les données et de savoir comment les traiter. Renoncer au traitement des données nous condamne à être des vassaux. Le temps presse.

J'y insiste, ce n'est pas l'ANSSI qui sauvera la France. Il est essentiel que les métiers qu'elle développe et invente parfois en son sein deviennent des métiers développés dans le secteur privé, au profit du secteur privé. C'est ainsi que nous élaborons des listes, « blanches », d'acteurs compétents et de confiance : c'est ce qu'on appelle la qualification. Nous le faisons dans le domaine de la détection, de la réaction aux incidents, c'est-à-dire la remédiation, des audits, autant de domaines où la confiance envers les acteurs est primordiale. Ces listes sont établies après une évaluation en profondeur, avec l'idée de transférer la confiance des évaluateurs vers les utilisateurs. Elles sont publiées sur notre site internet. Point positif : de nombreux acteurs français de confiance se font qualifier dans ces nouveaux métiers et sont en mesure d'apporter des solutions.

Le commandement de la cyberdéfense (Comcyber), porté par la LPM, a deux activités puisqu'il couvre les aspects défensifs et offensifs. Sur les aspects défensifs, il travaille en étroite coordination avec l'ANSSI, qui est l'autorité nationale unique. Le Comcyber protège directement les réseaux, complexes et atypiques, du ministère des armées. C'est un modèle que je souhaiterais voir essayer dans les autres administrations. Le Centre d'analyse de lutte informatique défensive (CALID) est hébergé au sein des locaux de l'ANSSI : loin d'être une coïncidence, cela illustre la bonne coordination entre ces deux structures. On voit tout l'intérêt qu'il y a à mettre les centres opérationnels côte à côte.

Officiellement, je n'ai pas connaissance des moyens alloués à la cyberattaque en France, mais je pense qu'il y a un bon équilibre avec ceux qui sont consacrés à la cyberdéfense. En cas de doute, les autorités rappellent que la priorité est aux activités défensives. Comparer nos moyens à ceux des autres États ne veut pas dire grand-chose. Je le dis en toute immodestie, nous sommes beaucoup plus efficaces. Cela n'est pas tout d'avoir des dizaines de milliers de personnes qui font de la cybersécurité, comme aux États-Unis, encore faut-il qu'elles travaillent ensemble. En Europe, les Britanniques sont très bons, s'appuyant sur un modèle qui leur est propre. Les Allemands ont un peu plus de moyens que nous, mais rencontrent d'autres difficultés. La Russie et la Chine sont un autre monde. Je n'échangerais pas la situation de la France contre celle de l'un de ces pays.

À l'évidence, c'est bien l'Europe dans son ensemble qu'il faut protéger. Cette nécessité de cohérence globale est bien comprise par la Commission européenne. Au travers du *capacity building*, nous aidons déjà concrètement les pays soucieux de se protéger. La base industrielle de cybersécurité est mise en commun. Nous devons parfois lutter contre de fausses bonnes idées, notamment celles qui figuraient dans le projet de Cyber Act, publié voilà un an par la Commission européenne. L'ENISA ne doit pas faire le travail des agences à leur place. Il faut d'abord se protéger soi-même, et ensuite coopérer. Faire de la cybersécurité aujourd'hui suppose d'avoir un État investi, des victimes conscientes, ainsi qu'un écosystème industriel capable d'agir.

Le partenariat dans le domaine cyber est autant compliqué qu'indispensable. Compliqué, car dans d'autres pays, y compris chez nos alliés, ce sont les services de renseignement qui s'occupent de cyberdéfense. On ne parle pas avec un service de renseignement sans prendre de précautions. Les partenariats bilatéraux, avec l'Allemagne, le Royaume-Uni, les États-Unis, se développent et ont atteint un niveau opérationnel : on lutte contre des attaques ensemble. Malgré certains partenariats multilatéraux, il n'existe pas encore de réelle défense collective.

La réunion est close à 13 h 5.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 3 octobre 2018

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Santé au travail - Audition de Mme Charlotte Lecocq, députée, MM. Bruno Dupuis, consultant senior en management, Henri Forest, ancien secrétaire confédéral de la CFDT et Hervé Lanouzière, inspecteur général des affaires sociales

M. Alain Milon, président. – Nous accueillons ce matin Mme Charlotte Lecocq, députée, MM. Bruno Dupuis, consultant senior en management, Henri Forest, ancien secrétaire confédéral de la CFDT et Hervé Lanouzière, inspecteur général des affaires sociales, afin qu'ils nous présentent les conclusions du rapport « Santé au travail : vers un système simplifié pour une prévention renforcée » qu'ils ont remis au Premier ministre cet été.

Le constat est connu : notre système de prévention des risques professionnels est très complet mais il se heurte en pratique à de grandes difficultés, liées notamment à la démographie des médecins du travail. Les solutions ont jusqu'à présent plutôt consisté à gérer la pénurie par des dispositifs palliatifs. Votre rapport formule seize recommandations, parmi lesquelles une refonte en profondeur de l'organisation et de la gouvernance du système.

La ministre du travail, Muriel Pénicaud, a annoncé qu'un projet de loi serait soumis au Parlement sur la santé au travail. Le contenu de ce texte et son calendrier d'examen parlementaire ne sont pas encore connus précisément mais il m'a semblé d'ores et déjà utile de nous pencher sur cette question.

Mme Charlotte Lecocq, députée. - Merci de nous avoir conviés à présenter les éléments clés de notre rapport et le scénario que nous proposons. La santé au travail fera l'objet de négociations entre les partenaires sociaux, la lettre de cadrage interviendra dans le courant du mois d'octobre, et un projet de loi de réforme sera présenté en 2019 au Parlement.

La commande du Premier ministre portait sur les acteurs de la santé au travail : nous devons nous pencher sur le fonctionnement du système, ses résultats, et sur les améliorations possibles. Notre parti pris méthodologique nous a conduits à étudier le système *via* la perception qu'en ont les acteurs du terrain. Nous avons voulu écouter tous ceux qui sont engagés dans une démarche de prévention, et réunir, dans des ateliers participatifs, responsables des ressources humaines, patrons d'entreprises de tailles diverses, représentants du personnel, salariés... Nous avons entendu les responsables de l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact), de l'institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS), les partenaires sociaux,... Et nous avons consulté tous les rapports produits sur le sujet.

Il apparaît que la santé au travail est regardée, en particulier dans les petites et moyennes entreprises (PME), plus comme une obligation que comme une action bénéfique à l'entreprise, l'engagement d'un employeur dans ce domaine étant insuffisamment reconnu.

Et si elle est une préoccupation quotidienne du chef d'entreprise, les outils et les moyens de la prévention manquent ; il est difficile de concilier cette exigence et celles de l'activité quotidienne. Les relations sont de qualité très variable avec l'interlocuteur naturel, le service de santé au travail, qui devrait être un allié : le partenariat est parfois très satisfaisant, mais nous avons aussi entendu des critiques. Certains employeurs se sentent peu aidés, mal accompagnés. Dès lors, ils se soucient seulement de cocher les cases, sans être véritablement engagés dans une démarche de prévention...

Il y a pourtant, sur le terrain, les associations régionales pour l'amélioration des conditions de travail (Aract), les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat), et un foisonnement d'acteurs et d'outils. Mais on ne sait qui contacter, ni comment exploiter les outils. D'où la demande d'un guichet unique, clairement identifié.

De même les salariés entretiennent des relations diverses avec les médecins du travail. Peut-on tout leur dire ? Ne risque-t-on pas d'être déclaré inapte, de ne plus avoir de travail ? Autre problème, le cloisonnement entre médecine de ville et médecine du travail, car il n'y a pas de partage d'informations.

En matière de prévention, la frontière entre contrôle et conseil n'est pas nette, du moins dans l'esprit des intéressés. Comment, si l'on craint une sanction, être en confiance avec le praticien ? Les deux fonctions doivent être distinctes.

Au plan macroéconomique, on observe des avancées. Le nombre des accidents du travail a beaucoup diminué ces dernières années. Le nombre de maladies professionnelles reconnues a augmenté. On atteint aujourd'hui un palier : il faut encore avancer. En France, nous bénéficions, en cas de maladie professionnelle ou d'accident du travail, d'une indemnisation en durée et en montant plus élevée que dans les autres pays. En revanche, la part des cotisations AT-MP affectée à la prévention ne dépasse pas 3 ou 4 %, niveau très inférieur à ce qui se fait chez nos voisins, en Allemagne par exemple.

La politique de santé au travail, la réglementation sur le sujet, ont toujours été élaborées en réaction à des crises : amiante, vague de suicides à France Telecom, par exemple. Il convient de gagner en efficacité.

Quant à la gouvernance du système, les trois plans santé au travail sont un remarquable outil, qui pose parfaitement les axes prioritaires. Ils sont le résultat d'une co-élaboration avec l'ensemble des parties prenantes. Le plan rend possible un vrai pilotage de la politique de santé au travail. Hélas, il n'est pas correctement mis en œuvre. Chaque acteur s'en empare, mais faute de coordination, les doublons sont nombreux, les expérimentations intéressantes restent confidentielles. Le nombre d'acteurs complique le fonctionnement : comment conclure des conventions avec tant de monde ? Il faut donc se poser la question du pilotage.

Nous proposons un portage politique fort de la santé au travail, et un vrai engagement dans la prévention. Une gouvernance très renforcée rassemblerait au niveau régional tous les acteurs de la prévention, services de santé au travail, Aract, organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBTP), préventeurs des Carsat, etc. La constitution d'équipes pluridisciplinaires et étoffées conduirait à mieux accompagner les PME et très petites entreprises (TPE), à mieux intégrer la prévention dans la stratégie des entreprises. À cette gouvernance paritaire au niveau régional répondrait une structure tripartite de pilotage du plan santé au travail, au niveau national, comprenant les

partenaires sociaux et l'État, capable de conventionner avec les acteurs régionaux mobilisés sur la prévention. Enfin, j'y insiste, la distinction claire entre prévention, contrôle et réparation serait un principe fort du dispositif. C'est ainsi que nous pouvons espérer progresser en prévention.

M. Bruno Dupuis, consultant senior en management. - L'exercice auquel nous nous sommes livrés n'avait jamais été effectué, du moins avec la focale que nous avons adoptée. La santé au travail s'est construite par strates, avec la loi fondatrice de 1898, racine du droit du travail, puis la création de la médecine du travail en 1946 et la création des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT); et par briques successives, des aménagements sont intervenus, instauration des services de santé au travail en particulier, mais sans réflexion d'ensemble sur le fonctionnement du système, ni sur les relations entre les acteurs. Nous proposons un schéma disruptif, un plan de transformation important, qui pourtant préserve toutes les compétences, toutes les parties prenantes. Aujourd'hui il existe beaucoup de doublons, de chevauchements, la gouvernance très complexe consomme un temps infini, des conventionnements interviennent en tous sens... Nous simplifions : le saut de modernisation est considérable.

M. Henri Forest, ancien secrétaire confédéral de la CFDT. - Nous avons voulu replacer l'intérêt général au centre de la conduite de la politique de santé au travail, et rappeler la responsabilité de l'employeur en matière de prévention. Il importe de distinguer la mission de chacun, y compris celle des pouvoirs publics, dans une gouvernance tripartite équilibrée, car l'équilibre n'existe plus aujourd'hui : au sein de la sécurité sociale, dans la branche AT-MP, les pouvoirs publics sont en première ligne, en raison des problèmes financiers...

Pour que le système fonctionne avec l'adhésion de tous les acteurs, il faut que ceux-ci puissent s'exprimer et tenir leur place dans le dispositif.

J'ai été frappé, lorsque je m'occupais de ces questions à la CFDT, des auditions parlementaires multiples qui étaient menées sur le financement de la prévention. Nous étions sollicités dans le cadre du budget général de la nation, pour la partie prévention relevant du ministère du travail ; nous venions également parler - pas forcément aux mêmes interlocuteurs - du budget de la sécurité sociale, qui comporte une part affectée aux actions de prévention. Les élus de la nation n'avaient pas de vision d'ensemble des moyens de la santé au travail. Les dépenses se montent pourtant à 2 milliards d'euros et méritent attention. Nous essayons dans le rapport de faire la vérité des prix !

M. Hervé Lanouzière, inspecteur général des affaires sociales. - Je suis intervenu en appui à la mission, en raison de mon expérience dans le pilotage d'organisme de prévention du système français de santé au travail, et parce que j'ai assuré également des fonctions de la coordination de la santé dans un groupe industriel. L'éclatement, la dispersion des organismes de prévention, la confusion des rôles qui s'est installée, ont des conséquences : un guide à destination des boulangeries sera peut-être élaboré, mais il a peu de chance d'être lu par les boulangers ; une dizaine de guides concernant les boulangeries seront peut-être élaborés par dix organismes, tandis qu'aucun ne traitera des éoliennes. Du côté des entreprises, la confusion entre prévention, contrôle et réparation cause des difficultés insurmontables. En cas de suicide sur le lieu de travail, aucun chef d'entreprise ne songera à appeler l'inspection du travail ou les services de la sécurité sociale. L'accompagnement durable fait défaut.

Le troisième plan santé au travail est un modèle, il résulte pour la première fois d'un consensus entre partenaires. Or il pose la nécessité de changer ce paradigme, alors qu'aujourd'hui, c'est la logique de réparation qui prime. Mais ce changement est-il possible dans le système actuel ? Le contrôleur Carsat visite l'entreprise tous les deux ou quatre ans ; la prévention doit être au centre du système, avec un vrai pilotage et des responsabilités claires.

M. Alain Milon, président. – Nous accueillons ce matin notre collègue Sonia de la Provôté, qui n'est pas membre de notre commission, mais qui a souhaité assister à notre réunion car elle est médecin du travail.

M. Gérard Dériot, rapporteur pour la branche AT-MP. – Je remercie nos interlocuteurs de m'avoir auditionné lors de la préparation de leur rapport. Je les félicite de cet important travail. Oui, il est grand temps de trouver des solutions efficaces pour promouvoir la prévention. Les grandes entreprises ont leur propre système de santé au travail, en interne ; mais les plus petites sont rattachées au service de santé au travail dans chaque département.

Tout n'est pas à condamner dans le système actuel, beaucoup a été accompli. Le vrai problème reste la pénurie de médecins ! Et ce qui est rare étant cher, le coût de la médecine du travail augmente. Les prétentions des praticiens sont de plus en plus élevées, parfois inversement proportionnelles à leurs capacités réelles. Le travail proposé n'est pas le plus valorisant, donc pas le plus recherché par les médecins. La pénurie est donc amplifiée. Des infirmiers ayant obtenu un certificat particulier interviennent, mais ce n'est pas la même chose...

Sur ce que vous avez dit des PME et TPE, je veux préciser que l'employeur paie des cotisations au service de santé au travail, il doit donc bien connaître son existence ! Même remarque pour les salariés. Quoiqu'il en soit, les visites médicales sont rares et rapides. Si on demande plus d'actes aux médecins du travail, cela aura un coût supplémentaire...

Si vous organisez le système dans les nouvelles grandes régions, l'éloignement aggravera la mauvaise identification de la médecine du travail.

Si le médecin du travail se déplace dans l'entreprise, il n'y a pas de problème ; mais si ce sont d'autres personnes qui se présentent, le chef d'entreprise, le représentant du personnel auront tendance à penser qu'ils viennent pour pénaliser leur entreprise.

Les services actuels subsisteront-ils, au niveau du département, dans le système que vous proposez ? Vous rassemblez le personnel de diverses structures. Les agents des Carsat s'inquiètent, ils ont l'impression qu'ils seront « noyautés ».

C'est par les accidents du travail que l'on connaît la sinistralité dans les entreprises. La diminution du nombre d'accidents témoigne néanmoins d'une prise de conscience au sein des entreprises. Je rappelle du reste que beaucoup d'accidents ont lieu durant les trajets domicile-entreprise, ils n'ont rien à voir avec la prévention.

J'ai le sentiment qu'on a voulu surtout replacer l'État au centre du système, alors que son fonctionnement reposait jusqu'à présent paritairement sur le chef d'entreprise et les salariés : n'est-ce pas une mainmise de l'État, bien loin de la décentralisation que nous avons connue ?

Le rapport propose un guichet unique de la prévention qui regrouperait les services de santé au travail interentreprises (SSTI) et les Carsat. Or ces dernières, parce qu'elles sont un assureur social, peuvent mener des actions de prévention pertinentes. Dans le transfert que vous envisagez, ne perdra-t-on pas le bénéfice de cette approche complémentaire ?

Les entreprises ont tendance à envisager la santé au travail sous le prisme de la sanction, du coût : oui, mais cela pousse aussi à faire de la prévention !

Avez-vous étudié le développement possible des labels qualité de vie au travail ?

La région Auvergne-Rhône-Alpes a lancé un projet innovant, « Elence », proposant un accompagnement sur-mesure à une trentaine d'entreprises pilotes qui s'engagent à revoir leur organisation pour « replacer l'humain au centre de leur fonctionnement », un peu comme le plan santé qui remet « le patient au milieu du chantier »... Cette expérience pourrait-elle être généralisée ? Car le problème de management est majeur, et face aux *burn out*, au stress, ce sont les habitudes de management qu'il faut changer.

Mme Charlotte Lecocq. - Les structures régionales que nous proposons de créer auraient une gouvernance paritaire, une structure de droit privé telle qu'une association, comme c'est déjà le cas pour les services de santé au travail, les Carsat ou les Aract. La mise en œuvre au niveau régional du plan santé au travail passerait par un conventionnement bien sûr, avec l'intervention de l'État qui aurait également un rôle de coordonnateur dans le pilotage de la structure.

La régionalisation n'implique pas de réunir tous les préventeurs dans la capitale régionale. Nous voulons bien entendu conserver le maillage territorial et la proximité géographique ! Par gouvernance régionale, il faut entendre coordination entre les acteurs existants, déjà implantés dans les territoires. Des marges existent, des gains de temps et d'efficacité sont possibles, nous voulons nous y employer - mais la proximité dans l'entreprise est essentielle, et aujourd'hui insuffisante.

Au sein des Carsat, aujourd'hui, des agents sont chargés du contrôle. La prévention, plus réduite dans ces structures, ne se déploie pas complètement. J'ai exercé des fonctions de conseil en ressources humaines et qualité de vie au travail. Dans ce cadre, j'ai organisé des réunions avec des chefs d'entreprise, des directeurs des ressources humaines (DRH), sur la santé et la sécurité au travail. J'ai invité un contrôleur de Carsat pour les sensibiliser sur le sujet : les participants ont approuvé ses recommandations, mais se sont plaints de ne pas avoir les outils pour les mettre en œuvre. Il a alors proposé la création d'un groupe de travail et ensemble, ils ont produit des outils très pertinents, prenant en compte la réalité de terrain et le savoir-faire du préventeur. Hélas, les résultats n'ont pas été utilisés au-delà des entreprises participantes.

La pénurie touche toutes les spécialités médicales. Mme Buzyn présente un projet de transformation précisément destiné à résoudre ce problème. Nous avons, en France, un nombre de médecins du travail bien supérieur à ce qu'il est dans les pays voisins. Les moyens existent pour revaloriser cette discipline, peu reconnue, dans le cursus universitaire : nous proposons par exemple que le service sanitaire envisagé par la ministre puisse avoir lieu également dans les services de santé au travail. Une vraie structure centrée sur la prévention renforcera aussi l'attrait de la profession. Le développement de la télémédecine est une autre piste pour résorber la pénurie et dégager des marges pour la santé au travail.

Nous avons rencontré les promoteurs du projet évoqué par M. Dériot. Il s'agit de très bonnes pratiques, sous une étiquette unique ! La coordination, la gouvernance renforcée permettront en complément des gains de temps et une réduction des doublons. Cette logique de performance globale rejoint notre conviction : il faut une menace et des sanctions contre les employeurs récalcitrants, et des encouragements pour convaincre tous les employeurs que la prévention des risques sert la performance de l'entreprise. Ces points ne sont peut-être pas suffisamment détaillés dans le rapport : merci de les mettre ainsi en relief.

Mme Catherine Deroche. – *Quid* des entreprises publiques, de la fonction publique ? Dans les collectivités locales ou la fonction publique hospitalière, les agents rencontrent les mêmes difficultés que les salariés du privé...

M. Stéphane Artano. – Je vous félicite de ce travail très intéressant. Quelques questions cependant.

Le guichet unique régional intègre les SSTI, les Carsat, les Aract, mais les services de santé au travail autonomes (SSTA) sont maintenus. Ne va-t-on pas vers une prévention à deux vitesses ?

Votre recommandation n° 16 concerne une réflexion à mener pour améliorer la qualité de la santé au travail dans la fonction publique. La création d'un service territorial de santé qui intégrerait les compétences des SSTI, des SSTA, des services de santé y compris de la fonction publique, ne serait-elle pas une bonne solution ? Je crois que l'innovation sociale doit provenir de nos territoires !

L'après-rapport, ce sera le projet de loi. À Saint-Pierre-et-Miquelon, depuis un an, un syndicaliste travaille sur un projet de service territorial de prévention et de santé au travail qui intègre les salariés du privé, les travailleurs indépendants, les trois fonctions publiques... Ce projet n'a pas été retenu comme innovation sociale lors des Assises de l'outre-mer, c'est dommage. Pensez-vous que nous pourrions, sur un tel projet, être territoire d'expérimentation à petite échelle ?

M. Michel Amiel. – Je suis médecin, ancien maire employeur, et ancien président d'un centre de gestion - or les centres de gestion participent activement à la médecine du travail.

Je doute que le nombre de médecins du travail puisse augmenter, en raison des problèmes de démographie médicale. La spécialité est sinistrée, comme d'autres, il faudrait donc repenser l'organisation de la médecine du travail : quel est le positionnement exact du médecin du travail dans le système que vous proposez ?

Les attentes des salariés et celles des employeurs me semblent très différentes. Quant aux relations entre les médecins du travail et les généralistes, elles sont quasiment inexistantes.

Une dernière question : le *burn out* doit-il ou non relever de la liste des maladies professionnelles ? La commission s'était prononcée sur ce point, mais je pose tout de même la question !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Il serait bon d'élargir vos propositions aux collectivités territoriales : 5 millions de personnes sont concernées. Je n'ai pas de statistiques sur les accidents, mais je sais que des efforts de prévention sont indispensables !

J'ai noté votre réponse sur les Carsat et la nécessité de mieux cerner la position de conseil ; il demeure qu'une bonne communication est à faire auprès des agents pour leur expliquer votre projet...

Mme Florence Lassarade. – Je salue un travail exhaustif. Cependant, vos préconisations vont dans le sens de la centralisation, alors que les employés attendent du concret, sur leur lieu de travail. Pourquoi ne mentionnez-vous pas l'intérêt du sport et des techniques de relaxation au sein de l'entreprise ? On parle beaucoup de prévention, mais peu des outils !

M. Bruno Dupuis. - Le secteur public, la fonction publique, n'étaient pas dans le champ de notre mission. Nous recommandons, précisément, de traiter le sujet de la même façon que dans le privé. Le directeur de cabinet de Mme Buzyn nous a d'ailleurs dit : « à l'hôpital, il faudrait faire la même chose ». Oui !

La démographie médicale suscitait déjà les débats au temps où j'étais conseiller au cabinet de M. Xavier Bertrand, ministre du travail et de la santé. Et la préoccupation ne concerne pas seulement la médecine du travail ! Le système créé en 1946 a été marqué par un très fort recours aux médecins du travail, qui personnifient la santé et la sécurité sur le lieu de travail. L'Europe du Nord, par exemple, a fait des choix différents. La pénurie est indiscutable, mais nous avons la plus forte population de médecins du travail au monde.

Le rapport Leclerc-Dellacherie a, de même qu'un rapport de l'inspection générale des affaires sociales (Igas), traité de l'attractivité de la profession. Lorsque Xavier Bertrand avait augmenté le nombre de places à l'internat, sur 120, 30 étaient restées vacantes. Le problème de l'attractivité est réel, malgré un niveau de rémunération correct, une convention collective favorable, un temps de travail inférieur à celui d'un généraliste. Les solutions sont à combiner.

Labels, sport : des pistes viennent d'être évoquées, ce sont des évolutions à intégrer. La nouvelle étape visera à développer au sein des entreprises l'approche promotionnelle en faveur de la santé. Dans les grands groupes, elle existe déjà, on relaie des messages de santé publique.

Vous craignez une « nationalisation » : pas du tout ! La structure de droit privé qui sera créée sera gérée paritairement. Mais l'État stratège doit intervenir, dans ce domaine régalien qu'est la santé ; il donne les orientations aux partenaires sociaux.

M. Henri Forest. - Vous évoquez une discordance entre service de santé au travail interentreprises pour les petites entreprises et les services de santé au travail autonomes intégrés dans les grandes entreprises. Il n'y a pas d'impossibilité juridique, tout employeur peut suivre en interne l'état de santé des salariés, mais les PME sont contraintes de recourir à la mutualisation. Nous proposons, nous, une porosité entre les deux systèmes, et que les grandes entreprises qui ont des sous-traitants internes ou externes participent au financement du dispositif mutualisé de la structure régionale. Cinq services ont été identifiés dans le rapport, dont le suivi médical, qui peuvent être pris en charge par les entreprises elles-mêmes - lorsqu'elles en ont les moyens.

Je fus médecin du travail. C'est un métier aujourd'hui mal considéré. Dans la formation universitaire, les futurs praticiens n'abordent les spécificités de cette profession que dans les six derniers mois de leur internat !

Le problème est surtout la densité géographique, très variable selon les territoires. Or la structure régionale aura un rôle de stratège, pour définir un schéma d'implantation, pour mieux répartir les médecins du travail. Je précise qu'il existe aujourd'hui 20 000 antennes de services de santé au travail, il n'est pas question de les démanteler ! En revanche, la gouvernance est resserrée au niveau régional.

Nous formulons des propositions sur le lien entre santé publique et santé au travail, entre médecine de ville et médecine du travail. Nous avons perçu des attentes pour un parcours de santé homogène : c'est le patient qui fait la synthèse entre sa vie privée et l'entreprise. Son dossier médical partagé (DMP) pourrait comprendre un volet « exposition professionnelle », et être accessible à tous les praticiens, y compris le médecin du travail, mais cela ne se fera pas immédiatement, compte tenu des blocages à la mise en place du DMP. Nous avons cherché à établir un calendrier réaliste.

Un mot des données recueillies : l'organisation que nous proposons permet de valoriser le métier dans sa dimension de veille et d'alerte. L'informatisation ne s'est pas diffusée encore dans tous les services de santé au travail, et dans les petits services ruraux, le faible nombre de médecins n'autorise pas la constitution de plateaux techniques importants : la mutualisation des moyens au niveau régional prend tout son sens. La valorisation du métier de médecin du travail passe par un cadre rénové, uniforme, homogène, avec des échanges de pratiques plus fluides qu'actuellement.

Mme Laurence Cohen. – Dans ce très riche rapport, vous proposez un guichet unique, c'est intéressant mais des exemples négatifs de fusions d'organismes à moyens constants existent. Le service rendu est moins performant que dans le passé. Or des moyens de financement supplémentaires sont-ils prévus pour l'améliorer ? Il ne me semble pas. Nous sommes tous attachés à la prévention, mais vous ne dites rien du CHSCT, supprimé au profit d'une instance plus large. Les salariés nous alertent, car c'est dans ce comité que l'on discutait de santé et de prévention.

La branche AT-MP est excédentaire : au lieu d'envisager des exonérations de cotisations, pourquoi ne pas proposer d'actualiser le tableau des maladies professionnelles, par exemple, pour intégrer la reconnaissance de l'épuisement professionnel ?

Enfin, la régionalisation ne risque-t-elle pas de s'accompagner d'une disparition des acteurs de proximité ?

Mme Pascale Gruny. – La gouvernance régionale, dans les grands ensembles régionaux qui ont été créés, induira des heures de transport supplémentaires pour se rendre à des réunions, un temps que les praticiens et les agents ne passeront pas dans les entreprises. Il y a eu des avancées depuis le document unique d'évaluation des risques, mais les moyens humains et financiers manquent. Pourquoi les contrôleurs font-ils une visite tous les quatre ans ? Parce qu'ils n'ont pas le temps de faire plus ! Comme DRH, je veux préciser que j'ai pour ma part très bien travaillé avec les médecins du travail.

Concrètement, le guichet unique serait-il un lieu physique, ou se matérialiserait-il par des visites à l'entreprise ? Les médecins du travail font un travail exceptionnel mais, récemment, la visite médicale a été réduite à une visite d'information et de prévention au moment de l'embauche ; et les apprentis peuvent effectuer leur visite auprès d'un médecin en ville, ce qui n'améliore pas la prévention car ce dernier ne connaît pas l'entreprise.

Mme Jocelyne Guidez. – Sur les onze millions de proches aidants, la moitié exerce aussi un emploi. Stress, fatigue : ne conviendrait-il pas de mieux les écouter au sein de leur entreprise, peut-être d'adapter leur temps de travail ?

Mme Élisabeth Doineau. – Un euro dépensé doit être un euro utile. Vous indiquez que les sommes consacrées à la santé au travail sont importantes, mais pas employées toujours à bon escient. J'ai eu l'occasion de me rendre compte, pour avoir travaillé dans une grande entreprise et dans une petite entreprise, que les réponses ne sont pas du tout les mêmes dans une PME et dans un grand groupe.

Il faudra aussi pousser la réflexion sur le lien entre le plan de santé annoncé il y a quelques jours et les territoires, entre la médecine de ville et la médecine du travail. Les maisons de santé pluridisciplinaires fonctionnent sur la base d'un contrat local de santé où la prévention occupe une place significative. Quelle que soit leur taille, les entreprises n'existent pas *ex abstracto*, elles sont ancrées dans un territoire : il faut faire le lien entre l'entreprise, le territoire, le citoyen.

M. Jean-Marie Morisset. – Ne craignez-vous pas que le système simplifié que vous prônez soit surtout un système étatisé ? Je vise ici le guichet unique au niveau régional. Les grandes régions comptent jusqu'à douze départements, s'étendent sur 600 kilomètres – je parle de la Nouvelle Aquitaine... Les services de santé au travail doivent demeurer dans nos territoires, ils se sont déjà restructurés, ils sont imaginatifs, ils seraient perdus à Bordeaux ! Entre France Santé Travail et les structures régionales, quelles seront les relations financières, contractuelles, juridiques ? Comment fonctionnera l'articulation ? Il faut nous rassurer !

M. Daniel Chasseing. – Si l'on veut améliorer la santé au travail et la prévention et mettre en place le guichet unique, il est indispensable de progresser sur le dossier médical partagé et sur les contacts entre praticiens.

Dans la réforme des études médicales, ne faudrait-il pas réduire le temps de spécialisation de la médecine du travail ?

Mme Sonia de la Provôté. – Merci de m'accueillir dans votre commission. J'ai été moi aussi auditionnée par les auteurs du rapport. Distinguer le contrôle, la prévention et la réparation me semble important.

Les moyens de la prévention ne sont pas rationalisés. En santé publique, nous ne sommes pas aussi efficaces que certains de nos voisins européens qui n'ont pas plus de moyens que nous.

Le maintien dans l'emploi est une dimension importante. Dans l'adaptation des postes de travail pour les travailleurs handicapés, la médecine du travail a un rôle important. Une politique nationale, échelon régional pour organiser et gérer les fonds, fort bien. Mais il faut aussi savoir territorialiser les actions à une échelle plus fine, car les types d'entreprise, les conditions sanitaires locales, ne sont pas identiques partout.

Or je m'inquiète de la traçabilité des fonds recueillis par les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), qui vont remonter au niveau national, pour redescendre ensuite - du moins faut-il l'espérer. Une

complète transparence sera nécessaire afin que la manne récoltée ne soit pas utilisée à d'autres objectifs...

M. Alain Milon, président. – Le plan santé est bien fait quant au diagnostic - encore faut-il éviter, ensuite, de prescrire une ordonnance de 53 médicaments, sinon on risque de tuer le patient !

L'argent est le nerf de la guerre. Il serait important que les excédents de la branche AT-MP ne servent pas chaque année à combler les déficits de la branche santé !

Mme Charlotte Lecocq. – Un euro engagé doit profiter également à la prévention ! Sur la régionalisation, il faut distinguer la partie gouvernance-pilotage, qui doit être en cohérence avec le portage régional du plan santé au travail, et sa mise en œuvre opérationnelle qui doit être mieux coordonnée. Des doublons existent et les entreprises, notamment les TPE et les PME, connaissent des problèmes d'accompagnement et ne bénéficient pas, de manière identique, des outils de prévention qui leur sont destinés. J'ai la conviction que la fusion des instances représentatives du personnel et du CHSCT permet l'intégration de la santé au travail dans l'ensemble des problématiques de la vie des entreprises. Cette démarche n'empêche pas la création de commissions spécifiquement consacrées à la santé et à la sécurité ; les chefs d'entreprise y voyant une avancée, à la condition toutefois de ne pas dissoudre le lien avec les salariés et de porter ces sujets dans le cadre de la stratégie globale de l'entreprise.

Je souscris à la proposition de notre collègue de Saint-Pierre-et-Miquelon d'intégrer l'ensemble des acteurs d'un même territoire ; cette collectivité ultramarine pourrait être la base d'une expérimentation en ce sens. Bien que cette perspective ne figure pas dans le périmètre de notre mission, je l'ai évoquée avec M. Olivier Dussopt qui réfléchit actuellement à la transformation de la fonction publique.

Nous n'avons pas abordé, dans notre rapport, la reconnaissance de l'épuisement professionnel dans le tableau des maladies professionnelles. À titre personnel, il me semble que cette démarche n'est pas mûre et incombe aux partenaires sociaux plutôt qu'au législateur. La montée en puissance des maladies psychiques dans le monde du travail est manifeste et nous préconisons le développement de la prévention, notamment grâce à l'activation de cellules spécifiquement dédiées aux risques psycho-sociaux, soit par les chefs d'entreprise ou les salariés eux-mêmes.

M. Bruno Dupuis. - Sur l'augmentation des temps de réunion induite par cette nouvelle gouvernance, nous avons identifié actuellement 8 274 sièges, 650 structures de gouvernance et en moyenne 2 200 réunions sur une année. Le système va être simplifié et la gouvernance renforcée. Les partenaires sociaux, tant du côté patronal que syndical, concèdent la difficulté de trouver des personnes compétentes et motivées pour siéger dans ces nombreuses instances de gouvernance. Simplifier ce système permettrait ainsi de résoudre cette difficulté.

Cependant, fusionner des structures n'est pas sans risques : au-delà des moyens à mobiliser sur une période transitoire, l'ensemble des acteurs de la prévention doit être motivé. À la différence des opérations de fusion et d'acquisition où une structure hégémonique absorbe les autres, cette toute nouvelle configuration permet d'amorcer une dynamique culturelle de fusion moins anxiogène.

M. Henri Forest. – Nous comptons remettre les 20 000 implantations territoriales en ordre de marche. Dans le cadre de l’articulation des différents plans de santé publique et de santé au travail, il faut assurer la visibilité des risques professionnels et dresser l’état des lieux de la santé au travail par territoire ou groupe d’entreprises. Or les agences régionales de santé (ARS) conduisent surtout des diagnostics territoriaux sur l’état de santé des populations en référence à certains déterminants de santé comme le logement ou les transports. Une telle démarche n’existe donc pas en matière de santé au travail pour des bassins d’emplois, faute de la capacité des services à agréger leurs données, lorsqu’elles existent. Notre projet permettrait de faire remonter les données relatives à la santé au travail et d’assurer une meilleure visibilité des territoires, des entreprises, des salariés et des individus. La sécurité sociale considère que la visibilité de la situation de la santé au travail au niveau de la branche AT-MP et de la branche maladie est un leurre, en raison du cloisonnement des services informatiques. Il est impossible d’assurer le croisement des données de santé générale, qui relèvent de la branche maladie, avec le code NAF (nomenclature des activités françaises) des entreprises, sauf à le faire de manière ponctuelle ! Ce croisement va bien au-delà de la simple synthèse des données. Notre rapport préconise de sensibiliser le grand public aux déterminants du travail susceptibles d’altérer la santé. Aucune campagne n’est conduite sur le harcèlement au travail, le *burn-out* ou la prévention par les entreprises des problèmes psychiques. La prévention doit être l’affaire de tous.

M. Alain Milon, président. – Merci pour ces informations que nous aurons l’occasion d’approfondir durant notre examen du prochain projet de loi.

Déplacement de la commission en Guyane et en Guadeloupe – Communication

M. Alain Milon, président. – Nos missions annuelles ont alterné ces dernières années entre les outre-mer et l’étranger ainsi qu’entre les thématiques de santé et de droit du travail. Suivant ce principe, le bureau de notre commission a inscrit à son programme pour 2018 un déplacement en Guyane et en Guadeloupe sur le thème de la politique sanitaire. Plusieurs d’entre nous s’étaient rendus deux ans plus tôt, en 2016, à La Réunion, sur le même thème. Notre déplacement s’est déroulé lors de la suspension des travaux parlementaires au printemps dernier, du 22 au 27 avril. La délégation, ici représentée et que je conduisais, était composée de Michel Amiel, Laurence Cohen, Bernard Jomier, René-Paul Savary et de Jocelyne Guidez qui nous a rejoints en Guadeloupe.

Quelques mots avant de laisser mes collègues vous présenter plus en détail le fruit de nos échanges et rencontres. Un premier constat préalable est la très nette différence de contexte et de situations que nous avons pu percevoir entre la Guyane et les Antilles : des thématiques communes se détachent, comme celle de l’attractivité des territoires pour les médecins, mais se posent à des degrés assez divers.

La Guyane est exposée, en raison de sa situation géographique et sociale, à une pression migratoire qui agit comme une caisse de résonance sur des dysfonctionnements de l’organisation de son système de soins. Notre ancienne collègue Dominique Voynet, que nous avons rencontrée sur place et reçue la semaine dernière, y conduit deux missions, l’une au titre de l’Igas sur l’offre de soins sur le territoire guyanais et l’autre, à la demande du premier ministre, sur la coopération transfrontalière, portant à la fois sur la Guyane et Mayotte où les difficultés sont encore plus importantes.

La situation en Guadeloupe est, du point de vue de l'offre de soins, plus conforme aux standards métropolitains. Toutefois, son insularité et sa position géographique posent des enjeux particuliers auxquels pourraient également être apportées des réponses particulières ; je pense notamment aux possibilités de recruter des médecins des pays voisins, de Cuba par exemple, qui sont très bien formés. Je laisse mes collègues revenir sur ce point.

Ces constats préalables confortent bien l'idée que les outre-mer - dont nous parlons à juste titre au pluriel - correspondent à autant de réalités qu'il y a de territoires ; nous ne pouvons nous contenter d'un « copier-coller » des mesures ou des politiques publiques en appliquant la même grille de lecture que dans l'hexagone. Nos collègues ultra-marins n'ont de cesse de le rappeler, à juste raison, et c'est un message qu'il nous appartient collectivement de porter.

M. Michel Amiel. – La situation du système de santé en Guyane nous a, en effet, interpellés. Nous y avons rencontré les équipes administratives et médicales de trois centres hospitaliers : celui de Cayenne - le centre hospitalier Andrée Rosemon ou CHAR -, celui de l'ouest Guyanais à Saint-Laurent-du-Maroni et enfin celui de Kourou. Nous avons également échangé avec de nombreux acteurs du système de santé guyanais, les représentants de l'État - préfet, Agence régionale de santé -, des élus locaux, des associations.

Un an plus tôt, le territoire avait traversé un mouvement social de grande ampleur, marqué par un mois de grève générale. Les « accords de Cayenne » signés le 21 avril 2017 y ont mis un terme, en déployant un plan d'urgence immédiat d'un milliard d'euros orienté vers la sécurité, l'éducation ou encore la santé : 60 millions d'euros ont été délégués au centre hospitalier de Cayenne pour lui permettre de payer ses fournisseurs et de se moderniser, 25 millions d'euros au centre hospitalier de l'Ouest Guyanais pour renforcer son budget d'investissement alors qu'un nouvel hôpital, dont nous avons visité le chantier, doit ouvrir ce mois-ci après 5 ans et 140 millions d'euros de travaux. Rappelons que ce projet a été lancé en 2005. Ce plan d'urgence a aussi prévu le maintien dans le service public du centre médico-chirurgical de Kourou, relevant jusqu'alors de la Croix-Rouge et qu'il était envisagé de céder à un organisme privé : celui-ci a été transformé en établissement public de santé au 1^{er} janvier 2018.

Nous avons perçu une situation encore tendue à bien des égards. Le contexte géographique, démographique comme social pose en effet un défi particulier au système de soins guyanais.

L'enjeu d'accès aux soins est majeur d'abord pour des raisons physiques qui tiennent aux particularités du territoire : vaste de plus de 83 000 km², recouvert à 99 % par la forêt amazonienne, près des 9/10^{ème} de la population se concentrent sur le littoral. Le coût et les délais de transports sont un frein évident : l'accès aux soins devient vite un « parcours du combattant ». Certaines zones de l'intérieur ne sont accessibles qu'en deux à trois jours de pirogue. 18 centres délocalisés de prévention et de soins, qui dépendent de l'hôpital de Cayenne, maillent ce territoire, notamment le long des deux fleuves qui le bordent - le Maroni à l'ouest, l'Oyapock à l'est - ; moins de la moitié assurent une présence médicale continue. Plus de 200 patients par mois sont ainsi transférés vers les hôpitaux de Cayenne ou Saint-Laurent-du-Maroni. L'ARS a évoqué une expérimentation avec l'Assurance-maladie visant à reconnaître la pirogue comme transport sanitaire : ce serait une adaptation utile. Les hôtels hospitaliers offrent une autre piste intéressante pour accueillir ces patients venant de communes isolées ; un site de 25 places est en projet au centre hospitalier de Cayenne. De

telles initiatives sont à soutenir pour libérer des lits médicaux alors que la durée moyenne des séjours est plus élevée qu'ailleurs et crée une pression sur les services.

La question de l'accès aux droits est aussi centrale. Le taux de pauvreté en Guyane est d'après l'Insee de 44 %. Pour les établissements de santé que nous avons visités, la part des patients sans couverture sociale ou sans papier est de 20 à 30 %, ce qui allonge la durée des séjours, le temps de les accompagner dans des démarches, et pèse sur la trésorerie des établissements. D'après la directrice de la caisse de sécurité sociale de Guyane, 11 % de la population relève de l'AME et 45 % des assurés bénéficient de la CMU-C ou de l'aide à la complémentaire santé (ACS). La précarité de la population a aussi un impact très concret sur leur état de santé, avec une concentration de pathologies lourdes, ou très avancées, des diagnostics tardifs, par exemple pour le VIH ce qui entraîne une surmortalité liée au Sida par rapport à la métropole et encore des cas de contamination mère-enfant, comme nous l'a indiqué l'association Aides. Cette précarité, notamment des logements, freine aussi le développement de l'hospitalisation à domicile par exemple, ce qui se répercute, là encore, sur les établissements de santé. Il faut aussi tenir compte des différences culturelles des populations amazoniennes et adapter les dispositifs de prévention comme de dépistage, ce qui n'est pas toujours le cas ; les professionnels de santé doivent y être formés.

La pression démographique - à la fois endogène puisque le taux de fécondité est de 3,5 enfants par femme et liée à l'arrivée de populations du Suriname ou d'Haïti - est aussi une course permanente pour les équipes de soins, et impose, à tous les niveaux, un mode de fonctionnement dégradé. La pression est la plus forte à Saint-Laurent du-Maroni, ville frontalière, où le nouvel hôpital, qui permet de quasiment tripler le nombre de lits, apparaît déjà sous-dimensionné. Il s'agit toutefois d'une avancée déjà considérable vu l'état de délabrement et la sous-capacité des anciens bâtiments, qui sont ceux de l'ancien bagne. À Cayenne, l'augmentation des naissances correspond à une petite maternité de niveau 1 chaque année.

Mme Laurence Cohen. – La population de Guyane est très jeune avec plus de 40 % des habitants qui ont moins de 20 ans ; mais les services correspondants, en pédiatrie ou néo-natalité, sont nettement sous-calibrés : d'après l'ordre national des médecins, la Guyane compte 24 pédiatres en 2016, soit une densité deux fois inférieure à la moyenne nationale ; l'offre libérale y est quasi-inexistante.

Le contexte général contribue, en pratique quotidienne, à l'épuisement des équipes de soins, même les plus motivées.

La question de l'attractivité médicale est évidemment centrale. Deux problèmes se conjuguent : la démographie médicale d'une part, et le fort *turn over* des équipes d'autre part.

L'ensemble du territoire de la Guyane est classé déficitaire en offre de soins. Cela va d'ailleurs plus loin que l'offre strictement médicale. Les structures de prise en charge du handicap, le médico-social, le nombre d'Ehpad, la protection maternelle et infantile (PMI), sont également insuffisants. Les défaillances de l'amont - l'offre libérale - comme de l'aval - les structures d'accueil - se répercutent donc sur l'hôpital.

La Guyane compte environ 600 médecins inscrits à l'ordre, dont moins d'un tiers de libéraux, essentiellement des généralistes ; en 2017, la densité médicale est de 231 médecins pour 100 000 habitants, contre 330 en moyenne nationale. La Guyane est à cet égard en bien meilleure position que Mayotte qui ne compte que 133 médecins pour

100 000 habitants. Compte tenu d'une démographie médicale vieillissante, la dynamique est positive avec un relèvement du nombre de médecins constaté depuis 2010, essentiellement portée par l'arrivée de praticiens diplômés hors de l'Union européenne ; une ordonnance de 2005 a en effet ouvert cette dérogation pour la Guyane, mais celle-ci est compliquée à appliquer en raison des contraintes fixées en interne et des conditions d'exercice préalables exigées.

Il n'en demeure pas moins que des carences pèsent sur certaines spécialités médicales. Il n'est pas rare que des services demeurent fermés : c'était le cas, lors de notre passage, du laboratoire d'anato-pathologie du centre hospitalier de Cayenne ; des spécialités comme la cardiologie ou l'hématologie sont aussi parfois absentes, d'où des évacuations sanitaires vers les Antilles quand cela est possible ou vers l'Hexagone.

La pression sur les équipes, les problèmes d'organisation, le manque d'équipements ou leur vétusté, mais aussi les problèmes d'attractivité générale du territoire - en termes notamment d'offre de logement, de qualité des établissements scolaires ou des services publics d'une manière générale - entraînent une forte rotation des personnels et donc des difficultés dans la continuité des prises en charge. Ces difficultés de recrutement contribuent au fait qu'il manque parfois, dans les établissements de santé, un véritable projet médical : certaines spécialités disparaissent ou sont proposées « au fil de l'eau », au gré des départs ou des arrivées de médecins.

Les établissements de santé font avec des infirmiers ou médecins « sacs à dos », qui viennent vivre une expérience, souvent en début de carrière, pour 6 mois à un an, sans toujours s'investir dans des projets de long terme. Ces difficultés ne sont pas propres, d'ailleurs, au secteur sanitaire : la fonction publique compte, dans tous les domaines, de nombreux postes non pourvus.

Il faut signaler que quelques jours après notre départ, le 3 mai, dix-sept médecins urgentistes du centre hospitalier de Cayenne ont annoncé en bloc leur démission : c'est un signal de la crise qui affecte les services d'urgence, appelés à compenser les carences du système de santé en amont comme en aval, et d'un mal-être des équipes locales. C'est vrai dans l'Hexagone, mais ces problèmes sont exacerbés en Guyane. Le professeur Pierre Carli a été missionné sur place par le ministère. Dans le courant du mois d'août, un protocole d'accord a été trouvé avec la direction de l'hôpital et a mis fin à cette crise en prévoyant l'embauche de nouveaux praticiens et la réorganisation du service.

Au-delà de cet aspect particulier, on voit bien que c'est toute une politique globale d'attractivité du territoire qui est à bâtir, en liaison avec les élus du territoire.

Sur les questions sanitaires et la démographie médicale, nos échanges ont nourri plusieurs axes de réflexion. D'une part, la question de l'adaptation de l'offre de soins et des prises en charge à la réalité des besoins des populations doit être posée : comme le président Alain Milon l'a rappelé, « copier-coller » des solutions existant ailleurs n'est pas une démarche toujours pertinente. Il faut innover et expérimenter. À cet égard, pourquoi ne pas réfléchir à des modes de coopération plus poussés entre professionnels de santé ? Par exemple, afin de prendre en compte les difficultés à disposer de suffisamment de gynécologues, certains actes de prévention ne pourraient-ils pas être délégués à des sages-femmes ?

M. Bernard Jomier. – De nombreux besoins relèvent aussi d'une forme d'accompagnement social. Des infirmiers ou des auxiliaires pourraient être formés à certains actes de dépistage de base par exemple en ophtalmologie. On nous a cité l'exemple d'un cabinet d'ophtalmologie flambant neuf mais vide de médecin : des réponses plus simples pourraient parfois être mieux adaptées aux besoins. Comme pour d'autres territoires sous-dotés en professionnels de santé, une piste serait par ailleurs de former sur place des personnes originaires du territoire. Une préparation aux études d'infirmier vient d'être mise en place et il existe un Institut de Formation en Soins Infirmiers (IFSI) au sein du centre hospitalier de Cayenne pour lequel la pérennité du financement doit être assurée ; cet institut accueille chaque année 290 élèves. Une formation de sages-femmes serait par ailleurs utile vu le nombre de naissances sur le territoire. Quant au *numerus clausus* des médecins pour la Guyane, il est passé de 5 en 2016-2017 à 12 pour 2018-2019, ce qui est faible mais déjà un progrès ; toutefois, tous ces postes ne sont pas pourvus. Les étudiants doivent par ailleurs poursuivre leurs études en Guadeloupe puis dans l'Hexagone, avec un retour dans la région qui est donc aléatoire ; la suppression annoncée du *numerus clausus* ne sera pas forcément une solution évidente à ces difficultés. Un système de bourses d'études comme d'autres départements ou régions l'ont mis en place pourrait être envisagé pour les jeunes guyanais.

Se pose parallèlement la question de la structuration de l'offre de soins et de son attractivité pour les praticiens. Il n'existe pas de centre hospitalo-universitaire (CHU) en Guyane, à la différence des Antilles, ni même de groupement hospitalier de territoire (GHT). Un projet médical de territoire est toutefois en projet entre les trois centres hospitaliers et devrait permettre de poser les bases d'un futur GHT, envisagé pour 2019 d'après l'ARS, d'abord avec une mutualisation de services communs. Il faudra veiller à ce que ce GHT s'étende au secteur privé et au médico-social. Une transformation du CH de Cayenne en CHU est évoquée mais ne fait pas l'unanimité notamment par crainte d'un CHU au rabais, sans véritable activité de recherche ; la promotion de pôles d'excellence, sous la forme d'un CHU multi-sites adossé au futur GHT, paraîtrait mieux adaptée. Il existe déjà à Cayenne un laboratoire et des services hospitalo-universitaires de parasito-mycologie, dermatologie et maladies infectieuses et tropicales.

Les coopérations et partenariats offrent aussi un moyen de renforcer l'offre de soins locale. Il faut saluer la convention passée avec l'AP/HP en janvier 2018, qui porte à la fois sur l'appui administratif et l'ingénierie de projet, la coopération médicale et scientifique, par le biais de visio-conférences, téléconsultations, échanges d'expertise, et avec la création de postes d'assistants spécialistes partagés, la recherche et la formation. Reste à présent à mobiliser des volontaires pour ces postes d'assistants partagés. La coopération doit aussi s'entendre entre les équipes présentes sur place : une convention est en préparation avec le service de santé des armées. C'est une avancée même si elle arrive tardivement.

Une dernière question est celle de la coopération transfrontalière. Comme l'a rappelé le Président Alain Milon, nous avons rencontré à Saint-Laurent-du-Maroni Dominique Voynet, chargée par le premier ministre, avec le préfet Marcel Renouf, d'une mission visant à redéfinir la coopération sanitaire transfrontalière entre la Guyane et le Suriname et entre Mayotte et les Comores, dans un contexte de pression migratoire. Cette mission est en cours et nous serons attentifs aux propositions qui seront formulées.

Il faut souligner que la santé n'est pas le seul déterminant des migrations et que le renforcement de l'offre de santé de l'autre côté de la frontière, en l'occurrence au Suriname, ne suffira pas à répondre à la situation de saturation de l'offre de soins sur l'ouest guyanais, le long du Maroni. L'offre de soins n'est d'ailleurs pas nulle de l'autre côté de la frontière,

même si elle ne répond pas à certains de nos standards. Des formes de coopération seraient possibles ; un groupe de travail vient d'être installé pour avancer en ce sens, mais le contexte politique rend les choses compliquées.

Mme Jocelyne Guidez. – En Guadeloupe, notre mission s'est déroulée dans un contexte encore marqué par la gestion de crise, à la suite de l'incendie qui a ravagé une partie du CHU de Pointe-à-Pitre le 28 novembre 2017. La situation est inédite. Cet incendie, déclaré au niveau d'un local technique, a nécessité une évacuation totale en quelques heures des patients et de l'établissement - soit 1 200 personnes dont 700 patients -, sans faire heureusement de victime. Les dégâts ont toutefois été importants sur un bâtiment datant de la fin des années 1970, déjà très vétuste au point que la construction d'un nouveau site était envisagée. Ce projet de nouvel hôpital, représentant un investissement à hauteur de 580 millions d'euros, avait fait l'objet d'un rapport d'expertise dès 2014-2015. Il est devenu d'autant plus nécessaire.

Un grand nombre de nos échanges, avec les professionnels et élus locaux, ainsi qu'avec la nouvelle directrice générale de l'ARS, nommée juste deux mois avant notre arrivée, ont porté sur la gestion de court terme de cette crise, mais surtout sur les leçons à en tirer pour organiser l'après. Pour un territoire insulaire, les enjeux de structuration du système de soins sont cruciaux.

À court terme, l'incendie a ouvert une zone de turbulences aussi propice aux innovations. Comme nous l'avons constaté, les conséquences de l'incendie du CHU ont pu être correctement prises en charge grâce à la mobilisation des autres établissements de santé, publics comme privés, vers lesquels des services du CHU ont dû être transférés. Cela a permis d'assurer dans les meilleures conditions possibles la continuité des prises en charge et la gestion des urgences vitales.

La situation a toutefois avivé des tensions et inquiétudes au sein du personnel du CHU, impacté dans ses conditions de travail, du fait de l'éclatement des sites ou de questions de sécurité liées à la présence de poussières ou moisissures. Le dialogue social demeure encore tendu au moment de notre visite, d'autant que des incertitudes portaient encore sur la réorganisation du site : étaient à l'étude une option de délocalisation partielle ou une autre de délocalisation totale, dans des bâtiments modulaires. Courant juin, c'est l'option d'une délocalisation partielle associée au nettoyage et à la décontamination d'une partie des actuels bâtiments, fortement endommagés, qui a été retenue. La perspective demeure celle d'un nouveau bâtiment pour le CHU d'ici 2022-2024. Dans l'immédiat, l'État a débloqué une aide de 69 millions d'euros. Il est impératif que le nouvel hôpital puisse être fonctionnel dans les meilleurs délais.

Les perspectives sont ainsi plus claires pour les personnels comme les usagers mais il faut aussi en tirer des enseignements pour l'avenir, sur l'organisation territoriale de l'offre de soins.

Paradoxalement, cette situation de crise a amorcé une dynamique intéressante à valoriser en obligeant les uns et les autres à travailler de concert. Nous avons visité, en dehors du CHU, plusieurs établissements de santé : le centre hospitalier de Basse-Terre, deuxième hôpital de l'île, une clinique privée, les nouvelles eaux vives, et un centre spécialisé en soins psychiatriques. Nous avons également échangé lors d'une table ronde avec les représentants des autres établissements de santé ou de soins de suite et des professionnels libéraux. Tous ont

insisté sur les nécessaires complémentarités au niveau du territoire, entre public et privé, sanitaire et médico-social, ville et hôpital, pour optimiser les prises en charge.

Un projet médical partagé pour l'ensemble du territoire devrait convertir les coopérations nouées dans le contexte de crise en des partenariats de long terme.

Les réflexions sont notamment à orienter vers l'identification et la structuration de filières ou services d'excellence ; le U du CHU c'est-à-dire le volet universitaire et de recherche gagnerait là aussi à être multi-sites, pourquoi pas en liaison avec le CHU de Martinique, pour développer des pôles d'attractivité. Les acteurs de la psychiatrie ont engagé une initiative intéressante en ce sens en se regroupant, depuis janvier 2018, en établissement public de santé mentale.

Il faut aussi se donner les moyens de former plus de médecins sur place, alors que seules les trois premières années se déroulent aujourd'hui sur le territoire. En effet, le territoire doit être auto-suffisant en offre de soins alors même qu'il peine, dans des proportions toutefois moindres que la Guyane, à attirer des médecins. Des manques sont sensibles dans certaines spécialités, comme la cardiologie ou la psychiatrie, alors que les pathologies sont fréquentes. Les hôpitaux fonctionnent avec un grand nombre de « mercenaires ».

M. René-Paul Savary. – Il pourrait y avoir un intérêt, de l'avis de certaines personnes sur place, à bénéficier, comme la Guyane, d'une dérogation pour l'accueil de médecins diplômés hors de l'Union européenne. Cette piste mérite d'être étudiée.

Par ailleurs, la publication récente du décret sur les infirmières de pratiques avancées offre aussi des opportunités, en particulier pour le suivi d'une population vieillissante – 20 % a plus de 60 ans – et le développement de l'ambulatoire ou d'alternatives à l'offre en Ehpad, largement insuffisante et inaccessible financièrement pour une partie de la population : la densité en infirmiers libéraux est en Guadeloupe le double de la moyenne nationale - environ 260 pour 100 000 habitants contre moins de 57 en Seine-Saint-Denis ou dans le Val-de-Marne -. Il serait utile de monter sur l'île des formations de pratique avancée pour accompagner leur montée en compétences.

Face à ces défis, le territoire est le siège d'expérimentations intéressantes. Une plateforme territoriale d'appui (PTA) a été mise en place en février 2016. C'est l'une des premières à fonctionner, dans le cadre prévu par la loi de modernisation de notre système de santé. Cet outil, sollicité par les professionnels de santé, notamment les médecins, permet une coordination des acteurs pour la prise en charge de cas complexes et la mobilisation de ressources dans une approche ciblée sur le patient, en libérant du temps médical. Toutefois, le taux d'activité reste faible même si l'enthousiasme des équipes laisse à penser qu'il pourrait monter en charge. La télémédecine est aussi une priorité, surtout avec les territoires voisins comme Saint-Martin ou les zones isolées comme Les Saintes : la tarification des actes qui entre en vigueur en cette rentrée est incontestablement un levier à son essor.

Un autre enjeu que partage la Guadeloupe avec la Guyane est celle des surcoûts liés à l'insularité ou à l'isolement. Ces surcoûts - comme les majorations pour vie chère des salaires des fonctionnaires ou ceux liés à la cherté de certains travaux ou équipements – sont de l'avis des hospitaliers sous-estimés : la FHF locale les a évalués à environ 35 % alors que le coefficient actuel pris en compte dans le cadre de la tarification à l'activité est de 27 %. Les dépenses de médicaments pèsent notamment sur la trésorerie des établissements ; le

non-paiement des droits de douane peut bloquer certaines livraisons, nous a-t-on dit, notamment au moment des fêtes de fin d'année. C'est aussi le cas du poste des transports et évacuations sanitaires. Cela plaiderait pour une plus large mutualisation et une concentration des achats de médicaments que la Cour des comptes a appelée de ses vœux dans un rapport de 2017 sur la politique d'achat des hôpitaux. L'assurance maladie pourrait également négocier pour les outre-mer les tarifs des transports et évacuations sanitaires, pour parvenir à une baisse des coûts.

Quelques mots pour finir d'enjeux de santé publique. Nous avons fait un point sur des actions de lutte anti-vectorielles, qui passent notamment par des actions de sensibilisation de la population. Nous avons également abordé la question du chlordécone qui empoisonne la vie de nos concitoyens des Antilles. L'utilisation de cet insecticide sur les plantations de banane, pour lutter contre le charançon du bananier, entre 1972 et 1993, a entraîné une pollution des sols contre laquelle il n'existe aujourd'hui aucune solution.

Pour mémoire, le produit avait été interdit dès 1976 aux États-Unis en raison de sa toxicité. C'est principalement le sud de l'île qui est concerné - soit environ 16 % des parcelles d'usage agricole -, mais aussi les zones maritimes qui les bordent. Les risques sur la santé humaine de l'exposition à cette molécule, par la voie de l'alimentation, ont donné lieu depuis la fin des années 90 à de nombreuses recherches, en particulier par l'Inserm. Il existe ainsi un risque augmenté de survenue du cancer de la prostate, de prématurité ou des retards de la croissance. Ces études montrent aussi, ce qui est plus positif, une tendance à la diminution de la contamination corporelle de la population, à laquelle contribuent les mesures de prévention individuelle et collective mises en place depuis 2008 dans le cadre des « plans chlordécone » successifs. Un rapport de l'OPECST de notre collègue Catherine Procaccia a fait le point en 2009 sur ce sujet.

Nous en sommes aujourd'hui au plan 3, avec 94 millions d'euros mobilisés en 10 ans sur des actions de communication, de prévention - comme l'accompagnement des pratiques d'auto-alimentation par l'analyse des jardins créoles - ou encore de recherche. Certaines questions comme celle des seuils de limites maximales de résidus présents dans l'alimentation suscitent encore des débats, ce qui a donné lieu à un récent avis de l'Anses.

Ce sujet reste en tout cas une source de préoccupations et nous éclaire sur la vigilance à avoir à l'égard des risques environnementaux sur la santé, comme nous en avons récemment débattu avec l'examen d'une proposition de loi portant création d'un fonds d'indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques.

M. Alain Milon, président. – Voici, mes chers collègues, les principaux enseignements de cette mission. Nous avons regretté de ne pouvoir consacrer du temps, sur place, avec nos collègues « locaux », Victoire Jasmin et Guillaume Arnell, qui étaient mobilisés de leur côté, au même moment, par une mission de la délégation sénatoriale aux outre-mer.

Au-delà des éclairages de nos collègues ultramarins qui sont indispensables, au quotidien, pour notre commission et sa bonne mesure des enjeux propres à ces territoires, j'estime qu'il est utile et même indispensable que plusieurs d'entre nous puissent, à intervalles réguliers, se rendre aussi sur place pour appréhender directement la situation locale et améliorer notre connaissance collective. Je vous remercie de votre attention.

M. Stéphane Artano. – Je vous remercie de la qualité de votre présentation et surtout de vous être déplacés pour mieux évaluer les problèmes spécifiques qui se posent dans les outre-mer. À Saint-Pierre-et-Miquelon, tout problème de santé sérieux implique le transfert du patient vers la métropole ou le Canada ! La diversité de nos situations implique des réponses adaptées.

M. Alain Milon, président. – Il faut tenir compte du contexte local. Les études des professionnels de santé impliquent, à un moment ou un autre, un séjour dans l'Hexagone, ce qui ne facilite pas leur retour sur le territoire.

Le recours, dans les outre-mer, à des médecins étrangers diplômés hors de l'Union européenne, pose problème en raison d'une directive européenne. Or, il serait bon que l'Europe accorde l'autorisation d'installation aux médecins cubains, dont la formation est tout à fait remarquable et dont les compétences répondraient aux besoins de la population des Antilles.

Mme Laurence Cohen. – Aller sur place nous a permis de mesurer la diversité des situations dans les outre-mer, où toute tentative de reproduire à l'identique le système de soins de la métropole est vouée à l'échec. J'ai été extrêmement choquée de constater que ni le transfert des patients ni l'acheminement de matériel médical n'était considéré comme prioritaire par le fret aérien. Ne pourrions-nous pas réquisitionner des avions militaires ou bénéficier d'un accès spécifique aux avions de ligne pour répondre efficacement à ces situations d'urgence ?

Dans les Antilles, il n'y a pas de formation pour les orthophonistes qui sont absents des hôpitaux, mais dont les compétences sont pourtant essentielles à la rééducation des personnes à la suite d'un AVC. Des mesures ponctuelles et essentielles à l'amélioration du quotidien pourraient être mises en œuvre !

La réunion est close à 12 heures.

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

Mercredi 3 octobre 2018

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Audition de M. Fabrice Fries, président-directeur général de l'Agence France- Presse

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je suis heureuse d'accueillir M. Fabrice Fries, président de l'Agence France-Presse (AFP). Monsieur le président, vous avez été élu le 12 avril 2018, et il s'agit donc de votre première venue devant notre commission : soyez le bienvenu, et sachez que nous suivons avec beaucoup d'intérêt la situation de votre agence.

L'Agence France-Presse traverse une zone de turbulence. Votre prédécesseur, Emmanuel Hoog, militait en particulier pour un soutien accru de l'Etat et une évolution de votre statut, qui date de 1957 et a été rénové à la marge en 2015. Vous avez présenté un plan très ambitieux « AFP 2018-2022 – changeons ! », qui marque votre confiance en la capacité de l'Agence à se rénover. Vous subissez, comme tant d'autres, le choc numérique, une vive concurrence des GAFAM, devenus des intermédiaires incontournables, avec lesquels cependant des collaborations ont été engagées. En un mot, les défis ne manquent pas.

Je vous propose de vous entendre nous exposer votre vision de l'AFP, puis je passerai la parole à notre Rapporteur Michel Laugier, et à l'ensemble de nos collègues.

Enfin, je souhaite préciser que le sénat est représenté au conseil supérieur de l'AFP par notre collègue Céline Boulay-Espéronnier.

M. Fabrice Fries, président de l'Agence France-Presse. – J'ai été élu en avril sur la base d'un projet connu de tous, commenté et décrypté. Comme je m'y étais engagé, dès mon élection j'ai lancé un exercice - certes courant dans les entreprises, mais qui n'avait pas eu lieu depuis longtemps à l'AFP -, de démocratie participative, sur la base d'ateliers. Il existe en effet de très nombreux rapports sur l'AFP, mais il me paraissait intéressant d'avoir l'avis des personnels. Le projet avait été réalisé par quelqu'un extérieur à l'AFP qui s'était appuyé sur les documents publics, et je souhaitais qu'il soit enrichi voire contesté si besoin. Ces ateliers ont connu un beau succès et étaient principalement axés sur la croissance. Une synthèse des travaux a été présentée au conseil d'administration début juillet. J'ai d'ailleurs eu la satisfaction de constater que le projet sur la base duquel j'avais été élu avait été confirmé dans son ensemble par ces travaux. L'ambition de ce document est simple : clarifier la stratégie de l'AFP. En effet, il me semblait que les priorités que s'était fixées l'AFP étaient trop nombreuses - intensifier le développement de la vidéo, développer l'offre vers les entreprises, gagner des clients supplémentaires, être un acteur du sport -, et accompagnées de trop peu d'indicateurs chiffrés.

L'AFP a aujourd'hui une seule priorité : développer la vidéo et dégager 30 millions d'euros de revenus additionnels en cinq ans. L'agence dispose d'une très bonne

renommée en ce qui concerne les photos et les textes. D'ailleurs, on considère souvent que l'AFP est, avec Getty Images, l'une des meilleures agences photo au monde. Elle a cependant pris tardivement le tournant de la vidéo et elle s'est laissée distancer par Reuters et Associated Press. Elle l'a depuis développé, à l'initiative de mes prédécesseurs, et devient compétitive. Nous avons ainsi récemment gagné des contrats. Pour nous, cette branche représente une chance, car elle constitue un relai de croissance. Auparavant, l'image était complémentaire du texte. Maintenant, elle devient une porte d'entrée à l'information, particulièrement chez les plus jeunes, pour lesquels le texte devient complémentaire de l'image ou de la vidéo. C'est la raison pour laquelle je suis persuadé que l'AFP dispose d'un gisement de croissance, que la vidéo peut devenir un des cœurs de métiers de l'agence. Pour cela, nous avons accéléré les investissements - et pris aussi quelques risques -, que ce soit en moyens supplémentaires pour les régies et de nouvelles équipes. Aujourd'hui, les grandes chaînes de télévision et les portails Internet s'abonnent à deux flux d'images et de vidéos. Or, il existe trois grandes agences internationales : Reuters, Associated Press et l'AFP. Nous sommes donc en concurrence avec ces derniers pour être l'un des flux retenus.

L'Agence a besoin de retrouver la croissance. Entre 2014 et 2017, elle a perdu 10 millions d'euros de recettes, en raison, principalement, de la crise de la presse. Or, il est difficile de réformer une entreprise sans croissance. J'entends les critiques de certains expliquant que je vais sacrifier le texte. Aujourd'hui il représente 43 % des revenus, la vidéo 16 % et la photo 22 %. Mon objectif est de faire passer la part de l'image de 39 % à 50 % de nos recettes en cinq ans.

En outre, nous sommes en train de développer un outil technique, mais fondamental, relatif à la présentation de la livraison des contenus. Il existe deux sites Internet : un site grand public - afp.com -, et un site pour nos clients - AFP forum. Ce site n'est pas à la hauteur de celui de nos concurrents.

Enfin, nous devons développer une nouvelle stratégie marketing et commerciale. Certes, l'ADN de l'AFP est l'information et non la vente. Mais, il est indispensable de renforcer cet axe. D'ailleurs, j'ai tendance à penser que l'une des raisons de mon élection tient peut-être à mon expérience commerciale.

Pendant plusieurs années, l'AFP n'a pas pu mettre les moyens nécessaires sur l'innovation. Or, elle est essentielle pour lutter contre les *fake news*, par des logiciels de décryptage et d'identification d'altération de fichiers, ou contre le piratage. La directive sur le droit d'auteur, qui comporte des dispositions sur les droits voisins, va nous permettre de suivre plus précisément nos contenus.

En résumé, nous devons retrouver de la croissance en développant la vidéo, avec un outil de présentation des contenus compétitifs et une nouvelle dynamique marketing et commerciale.

M. Michel Laugier. – Votre prédécesseur avait indiqué que 60 millions d'euros lui paraissaient nécessaires sur cinq ans pour donner à l'AFP les moyens de poursuivre son développement. Les premiers éléments du budget 2019 font état d'une hausse de la dotation de 2 millions d'euros. Quelle analyse faites-vous de ce chiffre et à combien estimez-vous vos besoins supplémentaires au cours des prochaines années ? En outre, vous avez expliqué vouloir revenir sur la priorité donnée au sport par votre prédécesseur. Or, la France s'apprête à accueillir un certain nombre de grands événements sportifs. Pouvez-vous développer ce

point ? De manière générale, nous ne disposons pas d'information sur la vision et le dialogue stratégiques entre l'État et l'agence.

En ce qui concerne les GAFAM, qu'attendez-vous vraiment de la directive « droits voisins » et de l'Europe ? Par ailleurs, avez-vous pu avancer sur un nouveau cadre de relations avec les GAFAM ?

La Cour des comptes propose un rapprochement entre France Bleu, France Trois et l'AFP. Quelle est votre position ?

Enfin, estimez-vous que votre élection a été fragilisée par une participation inhabituelle de l'État au processus de décision ?

M. Fabrice Fries. – Qu'entendez-vous par une participation inhabituelle de l'État ?

M. Michel Laugier. – Le personnel de l'AFP s'est ému de ce que la position de l'État ait fait pencher la balance de votre côté.

M. Fabrice Fries. – Je vous invite à consulter les articles de presse relatifs à la précédente élection d'Emmanuel Hoog, notamment un article du *Point*. Je regrette que la presse n'ait jamais évoqué le processus de sélection, ni mentionné sa qualité. Il a été tout à fait transparent. J'ai eu connaissance de l'ouverture de ce poste en même temps que les autres candidats. À la fin du premier tour de sélection, nous étions six candidats. Je suis sorti en tête. Honnêtement, je n'ai jamais été le favori. Puis nous étions deux candidats à la fin du deuxième tour de sélection. J'ai dû alors faire connaissance avec les membres du conseil d'administration ainsi que le ministère de tutelle et me présenter à des gens qui ne me connaissaient pas. Il n'y a pas de collusion avec l'État, qui ne me connaissait pas quinze jours avant la décision finale. Il est très difficile d'être élu à la présidence de l'AFP. En effet, il faut recueillir 13 des 18 voix des membres du conseil. Or, les représentants du personnel s'abstiennent systématiquement, ce qui nécessite d'obtenir 13 des 15 voix restantes, soit une quasi-unanimité. Le matin du dernier tour, l'État - disposant de cinq voix - a fait savoir qu'il ne voterait pas pour Emmanuel Hoog. Ainsi, si en théorie, il pouvait quand même être élu, en pratique, cela était impossible et c'est la raison pour laquelle il a retiré sa candidature. C'est à ce moment-là que les syndicats ont publié un communiqué indiquant qu'il n'y avait pas de concurrence car il ne restait qu'un seul candidat. Pour ma part, j'ai eu l'impression d'être en concurrence permanente pendant trois mois. Je n'étais le poulain de personne. En outre, l'État ne dispose pas de la majorité des voix. Certes, il finance l'AFP à 44 %, mais il n'y a pas de candidat de l'État.

En ce qui concerne le sport, la volonté de mon prédécesseur était de se démarquer de la concurrence. Associated Press est très bien positionné sur le marché américain, Reuters sur l'économie et la finance. Toutefois, cette différenciation par le sport n'est pas, selon moi, la bonne solution. En effet, nous ne pouvons pas faire face au renchérissement des droits sportifs. Lors de la dernière coupe du monde de football, 140 de nos journalistes couvraient l'événement. Mais nous avons très peu de « high lines », c'est-à-dire les minutes des matchs, soumis au marché des droits sportifs. Nous disposons seulement des droits pour l'Afrique. En revanche, nous étions très performants sur les événements qui se passaient autour des matchs, des stades, dans les pays participants, ... Pour autant, cela ne signifie pas que nous allons abandonner le sport. Ce dernier irrigue aujourd'hui l'information. D'ailleurs, un quart de la conférence de rédaction est consacrée à la couverture sportive. En outre, le développement de

la vidéo va servir le sport, car elle est au cœur de l'information sportive. Il nous faut également investir sur nos points faibles, telle notre couverture anglophone du sport.

Nous sommes soumis à des contraintes financières. C'est la raison pour laquelle nous devons passer des partenariats, notamment avec les GAFAM. Facebook vient d'acheter les droits sportifs de la Liga pour l'Asie. Nous pouvons faire jouer nos atouts, notamment pour la couverture des grands événements sportifs. J'étais, il y a quelques jours, à Tokyo dans le cadre de la préparation de la couverture journalistique de la coupe du monde de Rugby de 2019 et des Jeux olympiques de 2020. Notre expérience est reconnue par nos partenaires.

La Cour des comptes propose un rapprochement avec France Bleu et France Télévisions. Je n'ai pas encore ouvert ce dossier. J'ai rencontré Delphine Ernotte, qui a déjà beaucoup à faire pour rapprocher France 3 et France Bleu. En outre, pour l'AFP, les enjeux se situent surtout à l'international.

L'AFP a joué un rôle important de lobbying pour que le Parlement européen ne renonce pas à ses ambitions sur la directive relative aux droits voisins. Lorsque nous avons su que le Parlement européen avait repoussé le dossier et voté défavorablement lors de la première phase, l'AFP s'est engagée. Son but était de sortir du débat très théorique pour montrer les conséquences pratiques, par le biais de notre chef de bureau à Bagdad. Il a ainsi expliqué que les droits voisins permettraient au final de financer des reportages sur le terrain. Je me suis rendu récemment à Beyrouth, bureau à partir duquel nous couvrons l'Irak. Seuls cinq médias sont présents dans ce pays : les trois agences, le *New York Times* et le *Washington post*. Par rapport à il y a 15 ans, la couverture journalistique de l'Irak est dramatique. La position du Parlement européen a changé et désormais le trilogue est ouvert. Je ne sais pas ce que ces droits voisins vont représenter pour l'AFP, sans doute pas une manne pour nous. Mais il est important de reconnaître la valeur de l'information et sa qualité dans un monde où nous sommes inondés de nouvelles. Aujourd'hui, il y a une double spoliation : les GAFAM mettent sans autorisation nos contenus sur leurs sites. Pour Facebook, l'information est la deuxième source de consultation de ce site. D'autre part, ils captent toute la publicité. Nous sommes aujourd'hui dans une situation duopolistique jamais connue auparavant. Facebook et Google captent 95 % de la publicité en ligne. Toutefois, nous ne devons pas nous présenter sur ce dossier comme des agences en déclin cherchant à grappiller quelques subsides car ne disposant plus de revenus. Aujourd'hui, tout grand titre de presse de qualité dispose d'un site Internet, mais les revenus publicitaires ne suivent pas et les investissements réalisés ne sont pas rémunérés.

On nous explique que les droits voisins constituent un dossier très compliqué, qu'il faudra mettre en place une société de gestion collective des droits, risquant de créer une usine à gaz. Or, des sociétés de ce type existent déjà, nous savons le faire. Il en est de même pour la complexité supposée de calcul de ces droits, qui existe dans tous les métiers.

L'AFP est très soutenue par l'État avec lequel elle entretient un dialogue de qualité, notamment lors de la négociation de la convention d'objectifs et de moyens. La Cour des comptes souligne cependant que l'État, le Quai d'Orsay ne précisent pas suffisamment leurs attentes.

Sur la période 2014 à 2017, les recettes commerciales ont diminué de 10 millions d'euros, soit de 3,6 %, alors qu'au même moment, les charges ont augmenté de 3,7 %. Cet effet ciseau a entraîné un déficit cumulé de 12 millions d'euros. Si l'on continue sur cette trajectoire, sans modifier les grands paramètres, les charges de personnel vont continuer à

augmenter, et dès 2019, nous aurons un déficit d'exploitation de 6 millions d'euros. En cinq ans, le déficit cumulé atteindra 95 millions d'euros. Des mesures ont déjà été prises et une réflexion pour gérer au mieux les effectifs est engagée. Mais la priorité actuelle, et la plus compliquée à réaliser, est de retrouver de la croissance. Je présenterai demain au conseil d'administration un programme de réduction des coûts avec pour objectif de revenir à l'équilibre. Vous comprendrez que je doive garder la primeur de ces annonces pour le conseil d'administration mais il est impératif de contenir l'augmentation de la masse salariale pour préserver la capacité de l'Agence. Emmanuel Hoog demandait un soutien financier de l'État de 60 millions d'euros répartis à parts égales sur trois postes : 20 millions d'euros pour soutenir une politique de départs volontaires, 20 millions d'euros pour les investissements et la même somme pour le désendettement. L'État ne s'est pas prononcé sur cette demande afin de ne pas influencer sur la procédure d'élection du nouveau président de l'agence. Toutefois, depuis la réforme des statuts de 2015, l'État ne peut pas venir en sauveur financier. Il ne peut que compenser des mesures d'intérêt général. Cela est regardé de près par la Cour des Comptes et par Bruxelles. Dans ces conditions, un soutien de 60 millions d'euros me paraît impossible. L'État a déjà fait plus que ce qui est prévu dans la convention d'objectifs et de moyens. Il souhaite désormais que l'AFP fasse des efforts de son côté. Cela ne veut pas dire que l'État va se défausser. Mais toute subvention allouée doit l'être dans le respect du droit européen. Nous avons soumis un dossier de financement dans le cadre du fonds pour la transformation de l'action publique, à hauteur de 16 millions d'euros, selon nous compatible avec la réglementation des aides d'État. L'État attend pour sa part que l'Agence montre sa capacité à contenir la masse salariale. Toutefois, je ne parle pas ici d'une réduction des postes, et je peux vous assurer que le dialogue social dans l'Agence est solide.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Un des points évoqués par les syndicats est une rationalisation de l'espace de travail, ainsi qu'un déménagement du siège historique place de la Bourse.

M. Fabrice Fries. – Ce projet n'était pas inscrit dans mon projet initial. Je n'étais jamais venu à l'AFP. Il vaut savoir deux choses. Tout d'abord, la salle de rédaction est coupée en deux. Nous disposons de 3 000 m² d'un côté de la rue - rue Vivienne où nous louons les locaux - et de 11 000 m² de l'autre. Dans n'importe quelle rédaction aujourd'hui, il existe un seul plateau. Chez nous, en raison de ces contraintes, se trouve d'un côté de la rue le suivi de l'information française et de l'autre l'international ainsi que les photos, vidéos et l'infographie. Cela pose un problème d'efficacité que les journalistes sont les premiers à soulever. L'organisation de l'espace dans les bâtiments est celle du XX^e siècle. Par exemple, je possède un immense bureau qui pourrait être réduit de moitié, voire plus. Tous les bureaux sont cloisonnés, à l'exception de la salle de rédaction. J'ai ouvert la discussion sur la cession du bâtiment. Un communiqué des syndicats publié hier témoigne de l'émotion suscitée par cette annonce. Les trois charges principales de l'agence sont le personnel, les achats et le loyer ; elle possède un seul actif - l'immobilier. Le dossier est donc sur la table, pour une prise de décision en fin d'année. L'idée est de dégager une plus-value pour pouvoir se désendetter - notre dette est de 52 millions d'euros - mais aussi pour renforcer l'efficacité de l'Agence. Les salariés s'interrogent légitimement sur le lieu d'un éventuel emménagement. On ne trouvera jamais mieux que la place de la Bourse. J'aimerais rester dans Paris, même si l'on constate que tous les grands médias sont aujourd'hui en périphérie de Paris : *Le Monde* s'est ainsi installé à proximité de la Grande bibliothèque. Dans le quartier de la Bourse, il ne reste que *Le Figaro* et nous. Toutefois, il faut également être conscient que pour des raisons comptables, le coût de sortie fiscale ponctionnera 20 % de la plus-value. Dès lors, un déménagement ne se fera qu'à la double condition de ne pas trop s'excentrer et de dégager une plus-value suffisante.

M. Claude Malhuret. – Nous nous félicitons que l'AFP reste une grande agence mondiale. Les autres agences sont vos concurrents. Mais face aux GAFAM, elles sont placées dans la même situation. Y-a-t-il eu un front commun des agences, sur la directive « droits voisins » par exemple ? Quelles sont les discussions et les rapports de force aux États-Unis ? Enfin, y-a-t-il un risque, si les GAFAM décident que la directive « droits voisins » ne leur convient pas qu'ils arrêtent de référencer vos contenus ?

M. Laurent Lafon. – Depuis dix ans, plusieurs journaux de la presse quotidienne régionale ont résilié leurs abonnements à l'AFP. Je pense notamment à *La Provence* ou *Nice Matin*. Avez-vous mis en place un plan de reconquête ?

Vos deux concurrents sont anglophones. L'AFP est l'agence de la francophonie. Y-at-il un positionnement particulier de l'Agence en Afrique, notamment face à l'offensive de Chine Nouvelle ?

Mme Catherine Dumas. – Vous voyez dans le développement de l'image et de la vidéo un gisement de croissance. Toutefois l'exigence de réactivité doit être mise en balance avec des informations de qualité. Twitter dispose de 500 millions d'utilisateurs et voit circuler 400 millions de messages quotidiennement. S'agit-il pour vous d'un haut-parleur, d'un allié de l'information, ou un contraire d'un concurrent, notamment en raison du piratage ?

M. David Assouline. – Je me suis beaucoup intéressé à l'AFP. J'ai notamment publié un rapport à son sujet en 2010. Votre présentation est fondée sur des considérations financières. Mais la mission essentielle de l'AFP, dans un contexte de forte concurrence et de présence des réseaux sociaux est de rester une vitrine de l'information francophone de qualité : vérifier les sources, confronter les points de vue. D'ailleurs, aujourd'hui, lorsque l'on veut vérifier une information, on va voir ce que dit l'AFP. L'AFP est une vitrine internationale. C'est la raison pour laquelle l'État participe à son financement depuis 60 ans. C'est pourquoi l'approche financière est un peu réductrice. On oublie que pour arriver à ce niveau de qualité, qui est votre source principale de revenu, cela a un coût. Si la masse salariale diminue, vous risquez de perdre des clients. Dès lors comment s'assurer de ne pas toucher à ce joyau qu'est la qualité de l'information dans le plan d'économie ?

En 2016, en très bonne harmonie avec votre prédécesseur, j'avais déposé une proposition de loi visant à créer un droit voisin au profit des agences de presse. Je l'ai redéposée il y a quelques semaines, cosignée par l'ensemble des membres du groupe socialiste, en l'étendant à tous les éditeurs de presse. J'ai été conforté dans cette démarche par le vote du Parlement européen.

Enfin, s'agissant des *fake news*, sur lesquelles nous avons il y a peu légiféré, nous avons constaté que le véhicule législatif n'est pas forcément la bonne réponse. Il faut passer par l'éducation et s'interroger sur la manière dont les médias agissaient pour valider et disposer d'une information de qualité. Je trouve que l'AFP ne fait pas suffisamment de choses à ce sujet. Des médias ont mis en place des outils, ont engagé du personnel pour décrypter des rumeurs ou « informations ». Quelles sont vos actions en ce domaine ?

Mme Françoise Laborde. – Je soutiens votre choix d'ordonner les priorités de l'Agence. Vous avez évoqué le piratage. Nous avons été sensibilisés à ce sujet avec les lois HADOPI I et II. Quant aux fausses nouvelles, une nouvelle lecture de la proposition de loi relative à la manipulation de l'information aura lieu au Sénat très prochainement. Des

contenus de presse sont piratés. Quels outils sont développés pour y remédier ? Je suis en effet perplexe sur la manière de lutter efficacement contre ce fléau.

M. Fabrice Fries. – Parmi les trois grandes agences mondiales, l'AFP est la seule agence européenne. En effet, beaucoup de personnes l'ont oublié, mais Reuters n'est plus anglaise mais canadienne. Nous sommes également en concurrence avec Chine Nouvelle, l'agence d'État chinoise, qui fait un travail de qualité, mais aussi avec les agences russe et turque.

Il n'existe pas de front commun des agences de presse face aux GAFAM. Toutefois, l'avantage de la directive « droits voisins » est que les médias européens avancent désormais groupés face à la menace de déférencement.

Les difficultés de la presse quotidienne régionale font que nos relations commerciales sont tendues. Si certains titres se sont désabonnés, ils ont pu se réabonner par la suite. Des représentants de la presse régionale siègent à notre conseil d'administration. Je pense notamment au quotidien *La Montagne*. J'ai proposé la mise en place d'un groupe de travail pour sortir d'un face à face focalisé sur le tarif. Nous avons déjà proposés des formules particulières, par exemple « l'essentiel », qui est différent du fil d'actualités générales.

Chine Nouvelle est notre concurrent sur le continent africain et casse les prix. En outre, Reuters investit lourdement sur ce continent : ils recrutent beaucoup, ont fait une grande campagne de promotion vidéo il y a quinze jours. Cette agence dispose en effet de liquidités importantes. La vidéo est un point d'entrée clé, car les jeunes en consomment beaucoup.

Dans mon projet se trouve l'idée de développer des offres partenariales. Nous étudions l'idée d'une application mobile pour le public, sur le modèle de BBC world. Nous augmentons nos moyens pour développer l'offre francophone, mais aussi en langue arabe et russe.

En ce qui concerne l'équilibre à trouver entre la réactivité grâce à la vidéo et la qualité de l'information, je tiens à préciser que même pour les vidéos, nous procédons à des vérifications avant de les publier.

Twitter est à la fois un allié, un haut-parleur et un concurrent. Nous savons désormais que les nouvelles urgentes arrivent d'abord par les réseaux sociaux. Désormais, lors de tels événements, notre équipe se divise en deux : une partie va couvrir l'événement, comme auparavant, tandis que l'autre partie regarde ce qui se dit sur les réseaux sociaux. En outre, nous avons la chance de disposer de bureaux partout dans le monde - dans des fuseaux horaires différents. Ainsi, lors de l'attentat de Nice, c'est notre bureau de Montevideo qui a commencé à couvrir l'événement. Lorsque l'on voit une vidéo, notamment de particuliers, on procède à une validation, à une identification, puis nous demandons les droits.

La lutte contre les *fake news* est très importante pour nous. Cela participe notamment à la protection du journalisme de terrain. L'AFP a changé sa posture face à ce phénomène. Avant, elle ne relayait que des faits avérés. Maintenant, nous traitons les *fake news*, avec un format dédié, intitulé « factuel », en partenariat avec Facebook. Cette entreprise finance des postes dans des pays où se déroulent des élections. C'est le cas au Brésil actuellement. Lorsque des messages nocifs sont postés, Facebook nous les transmet, nous les

décryptons et le cas échéant Facebook les déréférence. C'est une source de revenus pour nous car Facebook nous paye pour ce travail.

Je remercie le sénateur Assouline pour le dépôt de la proposition de loi relative aux droits voisins pour les agences et éditeurs de presse. Aujourd'hui, nos espoirs sont tournés vers le cadre européen. Toutefois, si cela se passait mal, une solution nationale pourrait être envisagée.

Nous sommes également investis dans l'éducation aux médias. Une personne à temps plein est chargée d'aller dans les collèges pour participer à cette démarche. Je vais la rencontrer très prochainement.

Enfin, concernant la lutte contre le piratage et les outils à développer, je vous invite à venir voir ce que nous faisons. Nous avons notamment développé des partenariats avec des *starts-up*.

Mme Annick Billon. – Votre objectif est de porter les revenus des images et vidéos à 50 % de vos revenus. Or, les vidéos et images sont souvent un produit de consommation immédiate. N'y a-t-il pas un risque d'appauvrissement des contenus ? En outre, comment lutter contre les vidéos de particuliers, très réactives ? Quels outils et quels investissements sont nécessaires ?

M. Michel Savin. – Vous souhaitez renforcer la vidéo. Comment faire face aux chaînes d'information en continu qui sortent ces dernières en temps réel ?

M. Fabrice Fries. – Pour moi, l'image et la vidéo ne sont pas des produits de consommation immédiate et d'appauvrissement de nos contenus. D'ailleurs, nos archives photos sont colossales et sources de différenciation par rapport aux autres agences. La vidéo est le fruit d'un vrai travail journalistique. L'Agence a commencé à produire des vidéos *via* les magazines. Les jeunes regardent beaucoup les vidéos. Des agences comme Konbini font de façon très intelligente des vidéos de décryptage de l'actualité. Les chaînes d'information sont consommatrices de nos vidéos. En outre, nous commençons à développer le direct.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – L'Agence France-Presse est une référence. Sachez que nous nous y intéressons de près et nous connaissons les difficultés auxquelles elle est confrontée. Nous vous encourageons dans votre projet. Je vous propose de revenir devant notre commission avant la fin de l'été 2019, lorsque la nouvelle convention d'objectifs et de moyens aura été signée. Ce sera une bonne manière de poursuivre nos travaux.

Projet de loi de finances pour 2019 - Désignation des rapporteurs pour avis

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Mes chers collègues, nous allons procéder à la nomination des rapporteurs pour les avis budgétaires du projet de loi de finances pour 2019.

Ont été désignés :

Mission Action extérieure de l'État

M. Claude Kern

Mission Culture

Patrimoines : M. Philippe Nachbar

Création et transmission des savoirs et démocratisation de la culture: Mme Sylvie

Robert

Mission Enseignement scolaire

Enseignement scolaire : M. Jacques Groperrin

Enseignement technique agricole : M. Antoine Karam

Mission Médias, livre et industries culturelles

Audiovisuel et avances à l'audiovisuel public : M. Jean-Pierre Leleux

Presse : M. Michel Laugier

Livre et industries culturelles : Mme Françoise Laborde

Mission Recherche et enseignement supérieur

Recherche : Mme Laure Darcos

Enseignement supérieur : M. Stéphane Piednoir

Mission sport, jeunesse et vie associative

Sport : M. Jean-Jacques Lozach

Jeunesse et vie associative : M. Jacques-Bernard Magner

Nomination d'un rapporteur

La commission désigne Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure sur sa proposition de loi n° 706 (2017-2018) visant à lutter contre l'exposition précoce des enfants aux écrans.

La réunion est close à 11 h 25.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 3 octobre 2018

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

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de M. Jean-Marc Lacave, Président-directeur général de Météo France

M. Gérard Cornu, président. – Je vous prie de bien vouloir excuser notre président qui, retenu dans son département, ne pouvait être parmi nous ce matin.

Je remercie M. Jean-Marc Lacave d'avoir répondu à notre invitation. Nous sommes nombreux dans cette commission à nous inquiéter des conséquences du réchauffement climatique. Notre bureau a d'ailleurs récemment décidé de créer un groupe de travail sur l'indemnisation des préjudices liés aux catastrophes naturelles. En outre, nous nous interrogeons depuis longtemps sur les moyens alloués à Météo-France au regard des missions essentielles qui lui sont confiées. Notre ancien rapporteur budgétaire, M. Médevielle, s'est interrogé, à partir de 2015, sur les conditions financières extrêmement contraintes faites à votre établissement. M. Chevrollier, qui lui a succédé, nous a alertés l'an passé sur les restrictions budgétaires et la contraction des effectifs.

À la veille de l'examen du budget pour 2019, nous aimerions savoir, monsieur le président, quelles sont les orientations retenues pour Météo-France.

M. Jean-Marc Lacave, Président-directeur général de Météo France. – Merci pour votre invitation. Je suis accompagné de M. François Bolard, secrétaire général de Météo-France, et de M. Olivier Rivière, directeur de la stratégie.

Je vais vous présenter les évolutions et le projet de Météo-France.

Nous avons signé un contrat d'objectif et de performance (COP) avec notre tutelle, contrat qui a été validé en mars 2017 par Ségolène Royal. En novembre, M. Hulot nous a adressé une lettre afin que nous présentions un projet pour 2018-2022 dans le cadre du programme Action Publique 2022. Nous avons remis notre rapport en mai, rapport qui a été approuvé en juin.

La lettre de mission du ministre nous demandait de reprendre les orientations du COP et notamment le renouvellement du supercalculateur. Elle nous demandait également de définir une trajectoire financière assez contrainte et de supprimer 95 ETP par an pendant cinq ans, soit 475 personnes en tout. Nous n'avons jamais réduit autant le nombre d'agents à Météo-France puisqu'auparavant, nous étions plutôt sur une baisse tendancielle de 60 à 75 ETP par an. Notre établissement compte aujourd'hui environ 3 000 agents. Le ministre nous demandait également de tenir compte des évolutions scientifiques et techniques et de revoir l'organisation territoriale de Météo-France. En 1981-1982, l'exécutif avait voulu que nous nous développions sur tout le territoire. Jusqu'en 2012, chaque département comptait un centre météo.

Le COP fixe quatre axes stratégiques : Météo-France défend une logique de services tous azimuts, à l'égard des institutionnels, comme les ministères de l'intérieur, de l'agriculture, de la santé, de la défense, des transports, mais aussi à l'égard des acteurs économiques : nous vendons ainsi des services à des clients de différents secteurs économiques, comme l'énergie, les transports, les médias. Deuxième axe : l'anticipation des risques. Nous déplorons encore des pertes de vies et des destructions de biens du fait des risques naturels, notamment du risque météo ; cyclones, mais aussi pluies violentes. Ainsi, en 2016, il y a eu une vingtaine de morts dans le Sud-est à cause d'un épisode de pluies violentes.

Le troisième axe concerne la sacralisation de la recherche et des infrastructures : sans observations, nous sommes aveugles. Dernier axe : l'efficacité, c'est-à-dire l'amélioration à moindre coût.

Dans le projet que nous a demandé M. Hulot, nous avons confirmé le maintien des services institutionnels aéronautiques et des services commerciaux. Sur ce dernier point, les Américains ne l'assurent pas. Pour notre part, nous considérons qu'il est indispensable de mieux appréhender la météo-sensibilité de la société. Nous avons également décidé de maintenir l'enseignement et la recherche : nous sommes un des rares pays à disposer d'une école pour les techniciens et les ingénieurs, ce qui nous permet de nous classer parmi les cinq meilleurs établissements météorologiques mondiaux.

Nous n'avons pas non plus voulu externaliser la maintenance des réseaux d'observation, car cette solution nous semblait onéreuse et n'aurait pas permis de mobiliser les agents qui restent sur le terrain.

Nous avons maintenu l'ambition du COP sur le renouvellement du supercalculateur : tous les cinq ans, les machines deviennent en effet obsolètes. Les observations étant plus nombreuses et les modèles s'améliorant, les capacités de calculs doivent s'accroître en conséquence.

Météo-France étant dans le top cinq mondial, notre activité internationale est très importante. En Europe, nous partageons des modèles identiques avec une vingtaine de pays. Il en va de même avec certains pays d'Afrique et, de façon plus générale, avec les pays francophones. Nous travaillons aussi avec l'Organisation mondiale de la météo (OMM), organisme onusien qui est une sorte de Parlement mondial de la météo.

Pour parvenir à la suppression de 475 ETP, soit 15 % de nos effectifs, nous suivons trois pistes : l'automatisation de diverses tâches, ce qui n'est socialement pas facile à faire admettre au sein de l'établissement. En outre, notre présence territoriale va fortement diminuer : nous ne maintiendrons sur le territoire que le strict nécessaire et nous privilégierons les communications via Internet. Enfin, nous tiendrons compte de la saisonnalité de la météo pour organiser nos équipes.

Le réseau territorial se compose ainsi : le siège se trouve à Paris, mais la Météopole, qui regroupe l'ensemble des services scientifiques et techniques et les calculateurs, se trouve à Toulouse. Nous disposons de sept centres interrégionaux et d'une cinquantaine de centres départementaux. En 2022, nous aurons toujours les sept centres de Lille, de Strasbourg, de Lyon, d'Aix-en-Provence, de Bordeaux, de Rennes et de Paris. Ces régions sont calées sur celles des préfectures de zone. Dans le sud de la France, nous avons conservé l'Aquitaine avec Midi-Pyrénées, mais le Languedoc-Roussillon sera avec la région

PACA. Météo-France disposera à cette échéance de onze centres aéronautiques pour la cinquantaine d'aéroports que compte notre pays. En outre, il y aura un centre à Grenoble et un à Tarbes pour surveiller l'état de la neige et les risques d'avalanche. Enfin, certains centres seront conservés pour la maintenance des outils d'observation. Tout le reste sera centralisé sur Toulouse, si bien que nous aurons perdu 40 % des effectifs territoriaux. En 2022, Météo-France devrait compter 2 500 agents.

Cette évolution est bien entendu accompagnée car les personnels ont du mal à comprendre la réduction des moyens alors que les risques climatiques augmentent. Cette réforme est néanmoins possible car, durant la même période, Météo-France enregistrera 600 départs à la retraite. Il n'y aura donc pas de départs forcés. En revanche, il va falloir former, convertir et qualifier le personnel en place sur les postes libérés. En outre, le niveau de compétence devra s'accroître du fait de demandes de plus en plus pointues, comme l'implantation des champs d'éoliennes. Pour que ces évolutions se passent au mieux, j'ai décidé de ne pas imposer de mobilités géographiques. Les agents pourront rester sur leur lieu de travail actuel, grâce au télétravail.

J'en viens à la situation financière de Météo-France. Entre 2012 et 2017, nous avons perdu 419 ETP, soit une baisse de la masse salariale de plus de 9 millions d'euros. En revanche, le compte d'affectation spéciale (CAS) pension nous a obligés à revaloriser la cotisation pour les pensions. La baisse de la masse salariale a ainsi été bien moindre que celle projetée.

Mon prédécesseur, François Jacq, disait en 2013 que Météo-France était « à l'os ». Nous avons pourtant réussi à réaliser de nouvelles économies de fonctionnement à hauteur de 6 millions d'euros par an, mais la situation devient de plus en plus difficile. Les investissements ont également beaucoup diminué alors qu'il conviendrait de renouveler les outils d'observation, comme les radars, les outils au sol et d'accroître nos contributions aux programmes de satellites.

La dotation de l'État se monte à 18,8 millions d'euros. Les recettes du kiosque – numéro d'appel pour les prévisions départementales - se montaient à 10 millions d'euros. Mais, à l'heure d'Internet, le public ne veut plus payer 2,99 euros pour appeler le serveur Météo-France. De 2 000 à 3 000 personnes continuent de l'appeler quotidiennement, ce qui est marginal. Ce service disparaîtra totalement d'ici quelques années. Les redevances aéronautiques sont importantes, mais ont diminué de 1,5 million ces dernières années. Météo-France a ainsi perdu 30 millions d'euros de recettes lors de la récente période. Les charges de l'établissement ont diminué, mais les recettes davantage, si bien qu'il a fallu puiser dans le fonds de roulement, passé de 45 à 33 millions d'euros. La masse salariale s'élève à 249 millions d'euros, soit une vingtaine de millions par mois, à comparer aux 33 millions dont Météo-France dispose en fonds de roulement.

Le renouvellement du supercalculateur doit intervenir d'ici cinq ans. Nous avons demandé une étude socio-économique sur la rentabilité de cet investissement qui, tout confondu – ordinateur, serveurs, usine de refroidissement... -, se monte à 174 millions. Le commissariat général à l'investissement (CGI) nous a demandé une étude pour évaluer la rentabilité de cet équipement. Cette étude a été expertisée et le résultat est sans appel : le rendement est de 1 à 12. Le ministre nous a cependant demandé de réduire l'investissement à 144 millions.

De 2018 à 2022, nous économiserons une vingtaine de millions d'euros en raison de la diminution des effectifs. Nous réduirons aussi les dépenses de fonctionnement. Pour l'investissement, la baisse ne pourra s'élever qu'à un million par an. Les dépenses d'accompagnement pour le personnel initialement estimées à 11 millions ne s'élèveront *in fine* qu'à 5 millions. Ces dépenses sont essentielles pour aider les agents à accepter ces bouleversements.

Le Gouvernement réduira de 20 millions d'euros la subvention qu'il verse à Météo-France pour charge de service public, ce qui équivaut à la baisse de la masse salariale. Pour le calculateur, il versera 26,4 millions au lieu des 34,4 millions nécessaires, soit 8 millions de moins sur la période et il prévoit 5 millions pour 2019 au lieu des 10 que nous attendions. Pour l'accompagnement, nous avons obtenu 2,9 millions au titre du fonds pour la transformation de l'action publique. Notre fonds de roulement devrait ainsi passer de 33 à 12 millions d'euros. Notre solde budgétaire sera systématiquement négatif année après année avec un creux marqué en 2019. Nous essayons de contractualiser ce projet avec Bercy pour valider cette trajectoire pour les cinq années à venir, ce qui nous éviterait des coups de rabots imprévus tous les ans.

J'en arrive au climat. La COP 21 de 2015 s'était fixé comme objectif pour 2100 un réchauffement nettement inférieur à 2 degrés par rapport à l'ère préindustrielle. Avec les engagements actuels, nous allons plutôt vers un réchauffement de 3 degrés.

Météo-France apporte une contribution importante au Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), notamment grâce à un de nos chercheurs qui coordonne un chapitre entier du futur rapport. Avec CMIP6 (*Coupled model intercomparison project*), chaque pays compare ses modèles de simulation à ceux des autres nations. Dans le rapport précédent, nous avions le meilleur modèle mondial pour les températures moyennes. Météo-France contribue également au plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-2).

Notre établissement fournit de nombreuses données sur le climat depuis les années 1950, comme les pluies extrêmes en région méditerranéenne, les sécheresses... Il propose de nombreuses données sur le climat présent avec, par exemple, les bulles de chaleur de ces dernières années et celle de 2018. Il est également possible de voir l'état de sécheresse des sols département par département par rapport à des normales historiques. Enfin Météo-France fournit des données pour évaluer le climat futur. Ainsi, les étés de 2003 et de 2018 seraient considérés comme des étés frais en 2050, si aucune politique climatique n'est menée. De même, la hauteur de neige à 1 500 mètres d'altitude sur le Mont Blanc diminuerait rapidement d'année en année.

Il est difficile de dire si un événement isolé résulte du changement climatique, mais Météo-France peut estimer la probabilité des temps de retour de tels phénomènes. Or, ceux-ci ont tendance à se réduire, passant de 100 ans à 5 ans en cas de fortes chaleurs.

Météo-France propose au public et aux secteurs économiques de nombreux sites pour présenter ses études et ses statistiques.

M. Gérard Cornu, président. – Merci pour cet exposé extrêmement complet. Vous n'avez évoqué que la future organisation territoriale de la métropole. *Quid* de l'outremer ?

M. Guillaume Chevrollier. – Nous avons besoin de Météo-France pour mieux anticiper les changements climatiques mais il vous est demandé en même temps des efforts budgétaires importants. Votre plaidoyer pour financer le supercalculateur est convaincant mais le compte n’y est pas, alors que la France devrait entraîner la communauté internationale. Quelle est la place de Météo-France lors des conférences internationales ? Sera-t-elle partie prenante lors de la COP24 ? Comment compte-t-elle mobiliser nos concitoyens face aux changements climatiques ?

Mme Nelly Tocqueville. – Les épisodes climatiques de plus en plus violents et nombreux posent la question de la reconnaissance de l’état de catastrophe naturelle. Météo-France a développé le modèle SIM, simulation mathématique qui s’appuie sur des paramètres obscurs et prenant en compte des mailles de 8 km². Un rapport de 2009 de nos collègues Jean-Claude Frécon et Fabienne Keller demandait plus de transparence afin que les critères et les seuils retenus par la commission interministérielle fasse l’objet d’une présentation accessible aux assurés. Or, tel n’est toujours pas le cas.

Ma collègue Nicole Bonnefoy a récemment rappelé que la Charente avait été frappée par une grave sécheresse en 2016, mais Météo-France avait conclu à une absence d’intensité anormale de cet évènement.

Envisagez-vous de remplacer le modèle SIM par un autre dont les critères seraient plus transparents ?

M. Frédéric Marchand. – J’ai lu le rapport de France Stratégie qui fait référence au Centre européen de prévision météorologique. Des mutualisations sont-elles envisageables ?

M. Jean-François Longeot. – Vous estimez qu’un plan de 5 ans est plus facile à mettre en œuvre que des coupes imposées année après année. Mais aurez-vous encore la possibilité d’éclairer les décideurs en 2022 ?

Que pensez-vous de la décision du président américain de quitter l’accord de Paris ?

M. Jean-Marc Boyer. – Les évolutions scientifiques et technologiques permettent-elles de justifier les fermetures de centres que vous envisagez ? Quel sera l’avenir de la station météorologique au sommet du Puy-de-Dôme ? Ce site fera-t-il partie des 30 centres encore en activité en 2022 ?

Les alertes oranges des préfectures sont trop nombreuses et pas toujours justifiées : ne faudrait-il pas qu’elles soient plus fiables ?

M. Claude Bérit-Débat. – La réduction des effectifs ne se fera-t-elle pas au détriment des territoires très ruraux ? Les services offerts offerts aux agriculteurs ne vont-ils pas disparaître ?

M. Patrick Chaize. – Le supercalculateur fournira des informations que les experts devront exploiter, puis diffuser. Avec la diminution du nombre d’agents, ces informations risquent d’être moins bien relayées.

Une récente étude de France Stratégie prouve que les services rendus par Météo-France ont un bénéfice/coût de 4 pour 1. Ne pourrait-on s'appuyer sur cette étude pour maintenir les effectifs sur le terrain ?

Une étude sur les départements alpins a été commandée au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Vous nous avez dit qu'il n'y aurait plus que deux centres dédiés à la montagne. La présence sur ces territoires n'est-elle pas indispensable ?

Êtes-vous convaincu du bien-fondé de la future organisation de Météo-France ?

M. Jean-Marc Lacave. – L'organisation territoriale en outremer sera très peu modifiée, car des synergies avec la métropole sont difficilement envisageables. Nous n'y réduirons donc pas les moyens de prévisions ni les services. Je rappelle que la Nouvelle-Calédonie dispose de la compétence météo.

Les contributions de Météo-France aux conférences internationales et au GIEC sont très importantes et permettent d'alimenter en données les décideurs du monde entier. Nous passons souvent par le canal de l'OMM.

Même si nos effectifs diminuent, nous continuons à nous rendre dans les écoles pour former les enseignants et intervenir en classe auprès des élèves pour les sensibiliser aux évolutions climatiques. En outre, nous disposons de la Cité de l'espace à Toulouse et du Centre national de la mer Nausicaa à Boulogne-sur-Mer : le public a ainsi accès à de multiples informations. Enfin, nos sites Internet proposent divers services.

Le modèle SIM peut certes s'améliorer, mais c'est la commission interministérielle des catastrophes naturelles qui fixe les seuils d'intervention. Météo-France se contente de fournir les données demandées. Comme nous avons entendu les critiques, nous travaillons avec la commission pour voir comment modifier les paramètres des seuils.

Nous avons déjà beaucoup mutualisé avec l'Europe. Ainsi, l'observation est largement coordonnée avec le réseau Eumetnet et avec l'organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques Eumetsat. Le Centre européen pour les prévisions est plutôt dédié aux échéances moyennes, soit entre 6 et 15 jours. Nous pouvons sans doute faire mieux, mais chaque pays dispose de services aux compétences bien définies : l'Allemagne et l'Angleterre possèdent ainsi leurs propres infrastructures alors que d'autres pays ont besoin d'aide et de soutien. Difficile de savoir s'il sera possible de tout regrouper un jour, mais une telle décision ne peut qu'être prise au niveau politique, comme cela fut le cas pour Airbus.

Je suis convaincu par le projet que j'ai présenté, mais le fonctionnement de Météo-France va bien évidemment évoluer et il va nous falloir apprendre à délivrer des services à distance. Les clients, les préfets, les collectivités locales n'aiment pas cela, surtout en cas de phénomènes extrêmes. À part les situations de crise, je suis persuadé que les services peuvent être rendus de façon numérique, par exemple par visioconférences.

Les modèles numériques ne suffisent pas à modéliser une avalanche : les constatations humaines continueront à être nécessaires. Nous devons donc nouer des partenariats beaucoup plus étroits qu'aujourd'hui avec les pisteurs, les guides, les gendarmes pour qu'ils nous délivrent les informations utiles. Nous pourrions alors faire jouer notre

expertise. En outre, comme il n'y aura pas de mutations forcées, nos agents de Chamonix y resteront basés, même s'ils seront fonctionnellement rattachés à Grenoble.

La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises nous interpelle régulièrement sur les vigilances qui ne doivent être ni trop nombreuses, ni trop rares. Il est toujours très difficile d'anticiper l'intensité et la localisation des phénomènes orageux : il nous arrive donc de nous tromper, même si j'ai le sentiment que nous nous améliorons progressivement.

Le centre de maintenance du Puy-de-Dôme ne sera pas fermé.

Je ne me risquerai pas à faire de commentaires sur le président des États-Unis, mais je puis vous assurer que mon homologue américain reste extrêmement actif dans la communauté mondiale de la météorologie et il partage les données et le savoir dont il dispose, d'autant que son pays souffre beaucoup des phénomènes extrêmes.

M. Cyril Pellevat. – Selon une étude du CNRS, la fonte des glaciers a été sous-estimée et la situation s'aggrave. Les estimations de recul sont de 1,2 km d'ici à 30 ans. Votre rôle d'alerte auprès des pouvoirs publics ne devrait-il pas s'accroître ?

La vallée de l'Arve est une des plus polluées de France : Météo-France ne pourrait-il pas renforcer les liens entre la population locale, les associations et les élus locaux pour avancer sereinement ?

M. Louis-Jean de Nicolaj. – Avez-vous l'intention d'accroître le nombre de capteurs de vent dans les territoires, car la force du vent diffère d'un lieu à l'autre ? Or, les assureurs s'appuient sur les données de Météo-France pour indemniser ou non les dégâts causés par les tempêtes.

En outre, vous intéressez-vous toujours aux vieux dictons comme « La pluie du matin n'arrête pas le pèlerin » ou « Vent des Rameaux, vent de l'année » ?

M. Éric Gold. – Beaucoup de maires s'interrogent sur l'efficacité des alertes météo de Météo-France qui semblent souvent surdimensionnées. Les alertes ne pourraient-elles pas être moins fréquentes et plus efficaces ? L'objectif d'efficacité et de responsabilité qui en découle est de moins en moins atteint.

M. Guillaume Gontard. – Avec l'ouverture à la concurrence de certains barrages, ne craignez-vous pas que la continuité des partages de données en souffre ? Or, il en va de la sécurité de ces installations.

Mme Marta de Cidrac. – Avec les plans locaux d'urbanisme (PLU), les communes concourent à l'aménagement du territoire. La loi ELAN encourage, quant à elle, la densification au travers du logement social. Quel doit-être le rôle de Météo-France, notamment en ce qui concerne le pluvial ?

M. Didier Mandelli. – Si l'État s'imposait à lui-même ce qu'il impose à Météo-France, avec 15 % d'effectifs en moins, le problème du déficit budgétaire serait réglé dans l'année.

Notre collègue Michel Vaspert, spécialiste des questions littorales, a présenté en début d'année une proposition de loi. Lors de la discussion avec la ministre, nous avons

évoqué l'érosion du trait de côte et elle nous avait répondu que le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) se livrerait à des simulations. Avez-vous été associé à cette réflexion ?

Mme Martine Filleul. – Les analyses humaines restent indispensables pour évaluer la survenance de phénomènes dangereux. La robotisation n'induit-elle pas un risque ?

M. Jean-Michel Houllégatte. – Cherbourg a été la ville de France la plus ensoleillée en mai ! Il ne s'agit pas d'une *fake news*, mes chers collègues. Dans un écrit, Nicolas Hulot reconnaît qu'un euro investi dans les calculateurs génère 12 euros de valeur ajoutée. Il indique que « les résultats de cette étude prendront pleinement leur place dans la démarche Action publique 2022 ». Dans le rapport de France Stratégie, il est écrit que « les bénéfices socio-économiques apportés par Météo-France sont évalués entre 1 et 2,5 milliards d'euros par an ». Le budget pour 2019 tient-il compte de ce rapport ?

M. Gérard Cornu, président. – Cette commission compte nombre de défenseurs de Météo-France !

Mme Angèle Prévile. – Je forme le vœu que vous puissiez travailler sereinement et donc efficacement, vu les contraintes budgétaires qui vous sont imposées.

Vous proposez divers sites Internet, mais nos concitoyens ne les connaissent pas. Or, il s'agit des décideurs de base ; ce sont eux qui votent.

Dans les Pyrénées, les températures se sont déjà élevées de 1,5 degré et nous devrions rapidement atteindre 4 degrés. Ne pensez-vous pas nécessaire de communiquer davantage sur tous ces sujets afin que nos concitoyens décident en toute connaissance de cause ?

M. Christophe Priou. – En mars 2018, une information syndicale relayée par la presse indiquait que la direction de Météo-France prévoyait la fermeture de l'agence de prévision et de conseil pour la Loire-Atlantique qui comptait, à l'époque, 12 salariés, l'agence étant absorbée par la direction interrégionale de Rennes. Qu'en est-il ? Les prévisions littorales sont en effet essentielles, d'autant que le tourisme est la première économie nationale.

Qu'en sera-t-il des moyens affectés à la gestion des faits exceptionnels ? Dans mon département, nous avons connu deux faits de ce type : le naufrage de l'Erika. À l'époque, les prévisions en courantologie de Météo-France s'étaient révélées inexactes. Plus dramatique encore, Xynthia, avec ses 29 victimes. Comment protéger les vies humaines et, si possible, les biens ? Nos concitoyens estiment que le principe de précaution inscrit dans la Constitution signifie « risque zéro ». Lorsque vos prévisions sont erronées, courez-vous un risque juridique ou pénal ?

M. Ronan Dantec. – En tant que président de la commission spéciale chargée de l'orientation de l'action de l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC), je me félicite du travail que nous avons accompli avec Météo France.

On a toutefois assez peu parlé de l'échelon européen. Or, on peut imaginer, s'agissant du trait de côte, que la montée des eaux sera d'un niveau identique pour le pays basque espagnol et le pays basque français. Il en sera assurément de même entre Dunkerque et

la Belgique. Existe-t-il aujourd'hui une collaboration européenne entre les différents services nationaux à ce sujet ?

Par ailleurs, lors de la COP 21, la France a pris l'engagement de mettre en place un système d'alerte pour les pays les plus vulnérables concernant les événements extrêmes. Il me semble que Météo France était engagée dans CREWS, système d'alerte précoce aux catastrophes climatiques. Où en est-on ?

Mme Pascale Bories. – Je souhaiterais compléter les questions de mes collègues, notamment en matière de vigilance et d'alerte.

On est souvent confronté à une problématique de limite territoriale, voire départementale. Le département du Gard, auquel j'appartiens, s'étend sur une vaste zone géographique qui va des Cévennes au littoral, s'étirant vers l'Est. Nous recevons cependant tous la même alerte vigilance. Ne peut-on affiner ces prévisions ?

Comment déterminez-vous les limites territoriales ? En effet, l'est du Gard, bien que météorologiquement très proche du Vaucluse, est cependant concerné par l'alerte vigilance de l'ensemble du département.

Par ailleurs, j'aimerais connaître le nombre d'accords passés par Météo-France avec les collectivités. Combien adhèrent à votre système d'information ?

M. Jérôme Bignon. – Monsieur Lacave, le Premier ministre a confié à Mme Frédérique Tuffnell, députée, ainsi qu'à moi-même, une mission sur la disparition des zones humides en France. Météo-France dispose-t-elle d'archives qui pourraient nous aider à dresser de façon précise l'état des lieux que nous avons été chargés d'établir ?

Par ailleurs, les plans nationaux relatifs aux zones humides ne se sont pas révélés d'une grande efficacité. Le *top-down* n'est en effet plus à la mode pour résoudre les problèmes du terrain.

M. Jean-Marc Lacave. – Merci pour ces questions, intéressantes, ainsi que pour votre soutien.

En matière de communication, il s'avère qu'il existe un fossé entre ce que l'on fait et ce que l'on transmet. Qu'il s'agisse de la fonte des glaciers ou de la pollution de la vallée de l'Arve, nous sommes très engagés avec nos partenaires locaux. Il existe ainsi des travaux communs avec la société d'autoroute concernant la vallée de l'Arve en matière d'alerte à la pollution, dans le but de trouver des solutions durables. Peut-être Météo-France ne sait-elle toutefois pas comment faire pour que le plus grand nombre puisse en bénéficier.

Je vous invite à utiliser les applications de Météo-France plutôt que celles qui sont livrées avec vos Smartphone. La nôtre présente le défaut de comporter de la publicité, mais 1 million à 1,5 million de visiteurs l'utilisent chaque jour, et il serait dommage de ne pas tirer bénéfice de cette audience. Je cherche à créer une version payante sans publicité, mais c'est très difficile à mettre au point, pour des raisons administratives.

Il existe également un site Internet, dont les onglets qui permettent d'obtenir des informations qui dépassent les prévisions du jour. Celles-ci expliquent aux visiteurs ce que sont l'observation, la prévision, le climat, les phénomènes extrêmes, etc.

Beaucoup de sites existent. Nous avons fait quant à nous le choix de robotiser les informations basiques. J'estime en effet que le plus important n'est pas de donner une température exacte à un ou deux degrés près. Cependant, nous ne robotisons pas les informations sensibles relatives aux phénomènes extrêmes.

En France, nous avons conservé sept grandes régions. Au Royaume-Uni, le service météorologique est entièrement centralisé, mais la climatologie et l'horographie ne sont pas comparables à celles de la France, où il existe une façade maritime, des montagnes, un arc méditerranéen et des zones climatologiques multiples.

En France, nous avons fait le choix de ne pas tout centraliser, et j'espère que cela continuera après 2022 car, en matière de phénomènes dangereux, l'expertise doit demeurer humaine. Rien ne vaut une intervention humaine pour établir une prévision fine.

On est bien sûr satisfait de disposer d'un grand nombre de modèles d'observation et de données, mais c'est l'homme qui est le mieux à même de réaliser la synthèse au sujet de phénomènes à enjeux.

J'ai parfois vu les mêmes machines prévoir qu'un orage se dirigerait à droite et, une heure plus tard, de le prévoir à gauche. En effet, les phénomènes d'orages très localisés, en particulier sur l'arc méditerranéen, ne sont pas encore suffisamment modélisés ni observés dans leur état initial de façon satisfaisante pour que l'on se fie uniquement à la machine. C'est toute la base de l'architecture de demain de Météo France.

Je n'ai pas suffisamment parlé de France Stratégie. Je vois que vous connaissez fort bien les études qui ont été produites, l'une sur le supercalculateur, l'autre sur l'apport en argent de Météo-France dans la fourchette d'1 à 2,5 milliards d'euros.

Comment en tient-on compte dans le budget ? Je solliciterai un *joker* si vous le permettez. Je pense que cette étude a été prise en considération. Notre budget aurait-il été différent sans cela ? Je ne sais pas. Je ne veux pas porter la moindre critique à l'égard de mes tutelles, mais les voies de Bercy sont souvent impénétrables.

Nous travaillons sur l'érosion du trait de côte et le rôle de Météo-France, tout comme sur la communication. Météo France est à présent obligé de modéliser la partie superficielle de la mer, en particulier les vagues, les courants et la température qui interagissent avec l'atmosphère. On sait ainsi ce qui se passe sur les vagues hauturières, mais on est également amené à modéliser les vagues côtières, grâce à la bathymétrie fournie par le service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM). C'est donc bien Météo-France qui travaille aujourd'hui sur l'érosion du trait de côte, en étroite collaboration avec le Cerema.

Il n'y a pas de souci avec le service de maintenance et d'observation ou en matière aéronautique, mais il est vrai que la gestion de la coexistence entre Nantes et Rennes n'est guère facile.

S'agissant de la mise en cause juridique ou pénale, la question nous taraude un peu, mais elle n'a jamais été mise sur la table pour l'instant. Le fait de faire tous les efforts possibles pour apporter la meilleure information, tout en reconnaissant que celle-ci a ses propres limites, nous épargne les mises en cause directes. Ce n'est toutefois pas ce qui nous motive en matière de vigilance, car c'est un sujet de tous les jours. On connaît environ une

alerte et demie de vigilance par semaine, soit 70 à 80 épisodes par an. Nous sommes extrêmement attentifs aux dommages qui peuvent être causés aux personnes et aux biens. Je regrette que certains éprouvent le sentiment que l'on en fait trop. Ce n'est certainement pas pour se prémunir contre les risques juridiques ou pénaux mais parce que, en l'état de l'art, nous sommes, en parfaite bonne foi, convaincus qu'il existe un vrai risque et qu'il faut donc alerter la population. Je regretterai que l'on banalise ceci.

Une ministre de l'environnement m'a un jour demandé de forcer le nombre d'épisodes de canicule. Je lui avais expliqué que c'était la seule chose à ne pas faire, sous peine de ne plus être crédible. La pression n'est pas simple à gérer.

La question concernant la limite départementale est une excellente question. De fait, l'objectif est d'adopter une démarche infra-départementale. Aujourd'hui, nous ne savons pas le faire. Cela signifie des zones géographiques plus restreintes et des maillages très précis, que nous ne sommes pas capables de mettre en place. Il faut aussi tenir compte de l'articulation avec les collectivités et les préfets, qui ont autorité sur le département. On y travaille toutefois, car c'est absolument nécessaire.

Je ne reviens pas sur la réponse concernant les barrages : nous travaillons avec EDF et tous les concessionnaires d'ouvrages hydrauliques. La communication est déjà en place. Le Conseil supérieur de météorologie (CSM) nous permet de mettre tous les secteurs économiques en présence. Une commission dédiée traite de ces questions.

Nous pouvons bien entendu vous communiquer des informations relatives à l'accord avec les collectivités locales. Nous disposons d'un certain nombre d'abonnements. Des contrats ont également été souscrits auprès de la société Predict Services en matière de gestion de crise.

S'agissant des zones humides, nous sommes bien entendu prêts à recevoir votre mission. Je ne suis pas certain que nous disposions d'une mémoire des zones humides elles-mêmes, mais on peut vous apporter les informations utiles dont nous disposons. Je n'y vois que des avantages.

Quant à la coopération européenne sur le trait de côte, elle existe. Elle est multiforme et comporte des accords bilatéraux. Nous travaillons sur les Pyrénées avec les Espagnols, sur la vallée du Rhin avec les Allemands. Par ailleurs, Copernicus, programme de la Commission européenne, met beaucoup d'argent sur la table pour développer des services dans le domaine du climat. On contribue par exemple à des sites d'information sur la qualité de l'air à l'échelon européen. Chacun apporte son information et la met dans un pot commun européen. La Commission européenne joue de ce point de vue un rôle très positif à mon sens en apportant des moyens significatifs pour aider à cette dynamique commune.

Concernant les PLU, on n'intervient pas directement dans la délivrance des permis de construire, mais on fournit des données en matière climatique afin que les collectivités ou les intercommunalités connaissent les perspectives actuelles et à venir.

Quant aux dictons, certains à Météo-France ont en effet écrit des articles sur leur validité en matière météorologique. Quelques-uns sont d'ailleurs fondés.

Enfin, s'agissant de CREWS, nous sommes notamment engagés au Burkina Faso, en Afrique subsaharienne, avec des projets financés soit par la Banque mondiale, soit par le

fonds de Sendai mis en place par Laurent Fabius. C'est sur ces programmes que Météo-France apporte son expertise.

Mme Marta de Cidrac. – Dans les Yvelines, territoire plutôt urbain, tous nos regards débordent en cas de pluie, même lorsqu'il ne s'agit pas d'un épisode exceptionnel. C'est une question de densification. Certaines lois – qui ne vous regardent pas, nous sommes bien d'accord – poussent parfois nos maires et nos communes à se densifier. Ne pourriez-vous envoyer un signal d'alarme pour préserver les équilibres ?

M. Jean-Marc Lacave. – Je partage votre point de vue, d'autant que les inondations soudaines liées au ruissellement dans les zones urbanisées et imperméabilisées constituent un enjeu de sécurité publique très important. C'est un sujet difficile. Nous pouvons, à la demande des collectivités, apporter des informations au sujet des aléas de pluie et des risques que cela peut avoir, mais on ne le fait pas systématiquement. Cela dépend des relations que nous avons avec les communes.

Mme Christine Lanfranchi Dorgal. – Les collectivités peuvent également s'abonner à Predict Services, qui est une start-up dans laquelle vous possédez une participation...

M. Jean-Marc Lacave. – Ce n'est plus une start-up. Elle a maintenant un certain nombre d'années. Il s'agit d'une filiale intéressante de Météo-France qui permet de gérer les plans communaux de sauvegarde. J'ai pu le constater à Lourdes, où Predict Services a alerté le maire afin qu'il fasse évacuer un parking en bord de rivière menacé par la crue.

M. Gérard Cornu, président. – Merci pour la précision de vos réponses. La commission du développement durable est attentive à ce que représente votre institution.

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

Désignation des membres de la mission d'information sur la sécurité des ponts

M. Gérard Cornu, président. – Comme vous le savez, notre commission a décidé, la semaine dernière, la création d'une mission d'information sur la sécurité des ponts, présidée par le président de la commission, avec deux co-rapporteurs, l'un appartenant au groupe Les Républicains, l'autre au groupe socialiste et républicain, et avec un membre de chaque groupe.

J'ai reçu les candidatures de M. Christophe PRIOU et M. Michel DAGBERT pour les postes de co-rapporteurs.

J'ai reçu les candidatures de Mme Éliane ASSASSI, MM. Jean-Pierre CORBISEZ (RDSE), Alain FOUCHÉ (Les Indépendants) et Jean-Michel HOULEGATTE (Socialiste et républicain), Mme Christine LANFRANCHI DORGAL (Les Républicains), M. Frédéric MARCHAND (LaREM) et Mme Nadia SOLLOGOUB (UC) pour être membres de la mission d'information.

Il en est ainsi décidé.

Le Sénat examinera en début d'après-midi notre demande tendant à obtenir les prérogatives de commission d'enquête pour l'exercice de cette mission. La mission d'information devrait tenir sa réunion constitutive la semaine prochaine.

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

Projet de loi de finances pour 2019 - Désignation d'un rapporteur pour avis

Notre collègue Charles REVET nous a fait savoir qu'il ne souhaitait plus être rapporteur sur les crédits du transport maritime, et j'ai reçu la candidature de notre collègue Michel VASPART. Je tiens à remercier chaleureusement notre collègue Charles REVET pour son engagement sans faille sur ce sujet depuis des années.

La commission désigne M. Michel Vaspарт (Les Républicains) en remplacement de M. Charles Revet (Les Républicains) en tant que rapporteur pour avis sur le projet de loi de finances sur les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » relatifs aux transports maritimes.

Groupe de travail relatif à l'indemnisation des préjudices liés aux catastrophes naturelles - Désignation d'un rapporteur et d'un président

Le Bureau de la commission a décidé, lors de sa réunion du 19 septembre, la création d'un groupe de travail sur l'indemnisation des préjudices liés aux catastrophes naturelles, avec un président appartenant au groupe socialiste et républicain et un rapporteur appartenant au groupe Les Républicains.

J'ai reçu la candidature de notre collègue Nicole BONNEFOY pour le poste de président et de notre collègue Pascale BORIES pour le poste de rapporteur.

Il en est ainsi décidé.

Ce groupe pourra mettre en perspective cette question avec les effets attendus du changement climatique sur les phénomènes météorologiques extrêmes.

La réunion est close à 11 h 35.

COMMISSION DES FINANCES**Mardi 2 octobre 2018****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 15 h 05.***Rapport relatif aux taxes affectées, transmis en application de l'article L.331-3 du code des juridictions financières - Audition de M. Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires**

M. Vincent Éblé, président. – Nous recevons aujourd'hui M. Didier Migaud, en sa qualité de président du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), sur le rapport intitulé *Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer*.

Nous le constatons chaque année, le projet de loi de finances est l'occasion de débats parlementaires très intenses sur le montant et la nature des taxes affectées, sur les modalités d'application du principe du plafonnement de ces taxes et sur leurs conséquences pour les organismes bénéficiaires et pour le budget de l'État.

Aussi, sur l'initiative de notre rapporteur général, qui a la lourde tâche d'émettre un avis sur l'ensemble des dispositions proposées par le Gouvernement et nos collègues, notre commission des finances a souhaité demander au Conseil des prélèvements obligatoires une étude à ce sujet, en application de l'article L. 331-3 du code des juridictions financières.

Il était d'autant plus naturel de saisir le CPO que celui-ci avait publié en juillet 2013 une première étude intitulée *La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes* et qu'il était donc en mesure, cinq ans après, de faire un bilan de la mise en œuvre de ses recommandations.

Notre commission n'avait pas demandé d'étude au CPO depuis février 2015 et je me réjouis donc que celui-ci ait pu, dans des délais resserrés, en prévision de la loi de finances, nous apporter ce nouvel éclairage.

M. Didier Migaud, président du Conseil des prélèvements obligatoires. – C'est avec grand plaisir que je me trouve devant votre commission, en ma qualité de président du Conseil des prélèvements obligatoires, pour vous présenter le rapport qui rend compte des travaux effectués à la suite de votre saisine.

Ce rapport s'appuie sur trois rapports particuliers, qui n'engagent pas le Conseil des prélèvements obligatoires, mais qui seront mis en ligne en même temps que celui-ci après la présente audition. La commission des finances de l'Assemblée nationale ayant également marqué son intérêt pour ce sujet, je me suis engagé auprès de son président à faire une présentation devant elle au cours de l'automne, après vous avoir rendu compte de nos travaux.

Cinq ans après le rapport intitulé *La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes*, établi à la suite d'une saisine du Premier ministre, le CPO a été saisi par votre commission afin de faire un bilan de la mise en œuvre de quatorze propositions qui visaient à rationaliser l'usage de la fiscalité affectée, jugée alors insuffisamment maîtrisée.

Votre lettre de saisine nous demandait également d'analyser le dispositif de plafonnement des taxes affectées et ses conséquences à la fois pour les organismes bénéficiaires de ces taxes et pour le budget de l'État. Or, depuis 2013, c'est un sujet qui a connu des évolutions significatives. Comme vous le prescriviez, le Conseil a repris le même périmètre d'analyse qu'en 2013, celui des impositions de toutes natures affectées à des tiers, autres que les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale. Deux ensembles ont donc été écartés : les taxes affectées aux organismes de sécurité sociale et celles affectées aux collectivités territoriales et à leurs groupements.

Le champ de notre analyse est constitué de 150 taxes, sur 350 au total, pour des recettes de près de 30 milliards d'euros, sur plus de 250 milliards d'euros, affectées aux agences de l'État, aux organismes techniques professionnels, consulaires, gestionnaires des fonds de la formation professionnelle, aux agences de l'eau et aux dispositifs de péréquation et de solidarité nationale.

Pour commencer, je rappelle que les taxes affectées sont des instruments durablement installés dans le système fiscal français. Le développement de la fiscalité affectée correspond au souhait des pouvoirs publics d'individualiser des ressources au profit de politiques publiques particulières, le plus souvent afin d'assurer une meilleure acceptation des prélèvements correspondants. Sans remonter au Moyen-Âge et aux impôts affectés au financement des guerres, je peux citer en exemple le financement des chambres de commerce, de la production cinématographique ou des politiques environnementales et énergétiques.

L'expansion, parfois mal maîtrisée, de la fiscalité affectée avait inspiré au CPO en 2013 des orientations visant à en restreindre le périmètre et en rationaliser l'usage. Cinq ans après, les taxes affectées apparaissent globalement en voie de stabilisation. Leurs recettes, qui avaient augmenté de 27,6 % entre 2007 et 2011, se sont depuis stabilisées, leur hausse n'ayant été que de 4,1 % entre 2011 et 2017. Le nombre de taxes reste toutefois élevé – 150 dans le périmètre de l'étude, pour un montant de 28,6 milliards d'euros en 2016. La plupart d'entre elles ont un rendement limité : 87 taxes ont un rendement inférieur à 150 millions d'euros ; 6 seulement, principalement dans la sphère sociale, ont un rendement supérieur à un milliard d'euros. Les taxes restent concentrées sur un petit nombre de secteurs bénéficiaires : la transition écologique, l'intérieur, la culture et l'agriculture.

Or, malgré leur ancienneté, les taxes affectées ne font pas l'objet d'une définition juridique précise, même si l'article 2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) encadre leur création. Il pose ainsi quatre conditions : l'affectataire doit être une personne morale, autre que l'État, exerçant des missions de service public ; la création de l'imposition peut être prévue par une loi ordinaire, mais son affectation doit être autorisée par une loi de finances ; le projet de loi de finances doit être accompagné chaque année de la liste et de l'évaluation de ces impositions.

Pour autant, des imprécisions nombreuses demeuraient concernant le statut juridique des impositions affectées. Des décisions juridictionnelles récentes ont contribué à stabiliser le cadre juridique. Dans sa décision du 29 décembre 2014, le Conseil constitutionnel a reconnu la conformité à la Constitution du plafonnement des taxes affectées instauré par l'article 46 de la loi de finances pour 2012. Ce mécanisme prévoit la possibilité de fixer une limite au-delà de laquelle les sommes collectées au profit d'un organisme affectataire doivent être reversées au budget de l'État. Le Conseil constitutionnel a également prononcé plusieurs censures successives sur des taxes affectées qui poursuivaient des finalités proches. Dans le

cas de la procédure des questions prioritaires de constitutionnalité, il s'est prononcé à onze reprises sur des taxes affectées à des tiers.

Des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne ont été également rendues sur les conditions dans lesquelles les ressources issues des taxes affectées sont compatibles avec le régime européen des aides d'État ou avec d'autres règles de droit européen, notamment les directives relatives aux accises. Le contentieux sur l'appréciation de la conformité de la Contribution au service public de l'électricité (CSPE) avec les directives européennes en matière de fiscalité de l'énergie est toujours pendant devant la Cour de justice.

Le rapport du CPO de 2013 mettait aussi en lumière un certain nombre de dérives parallèles à l'augmentation de leur nombre et de leur montant : perte de contrôle, opacité du dispositif, difficultés de gouvernance et de gestion des organismes affectataires, complexification du système fiscal.

Ces constats avaient été à l'origine de la formulation de quatorze propositions visant à mieux quantifier la fiscalité affectée, à en restreindre le recours et à rebudgétiser les taxes dont l'affectation ne se justifiait pas. De surcroît, il était proposé de supprimer les micros-taxes ou les taxes les plus inefficaces d'un point de vue économique.

Les correctifs appliqués depuis 2013 ont permis d'atténuer certains défauts des taxes affectées. Au cours des cinq dernières années, la situation a heureusement évolué, à la suite notamment de la prise en compte de plusieurs recommandations du CPO.

Tout d'abord, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 comportait un objectif de rebudgétisation des taxes affectées, conformément aux recommandations du CPO. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 s'est ensuite concentrée sur la définition de critères de création des taxes affectées, abandonnant l'objectif précédent de rebudgétisation, lequel n'a pas été mis en œuvre.

Le plafonnement des taxes a également évolué. Créé en 2012, ce dispositif a progressivement pris de l'ampleur. Il ne concernait en 2013 qu'un périmètre de 5,2 milliards d'euros de taxes affectées, pour des versements au budget général de l'État de 218 millions d'euros. En 2018, il porte sur plus de 9 milliards de taxes, pour des versements d'un milliard d'euros. Ces versements, encore appelés « écrêtements », sont aujourd'hui contestés. Des amendements parlementaires, de plus en plus nombreux, ont d'ailleurs souvent pour objet d'élever un plafond ou de le supprimer.

Il faut toutefois reconnaître au plafonnement, malgré ses défauts, un certain nombre de mérites concernant la qualité de gestion des organismes auxquels il s'applique. Ainsi, certaines des dérives dans la gestion des organismes affectataires qui avaient été constatées en 2013 ont été atténuées.

L'exemple le plus frappant de cette évolution concerne les dépenses de ces organismes. Alors qu'elles avaient augmenté plus vite que celles des opérateurs non affectataires de taxes pendant la période 2007-2011, elles ont progressé moins vite que celles de ces derniers pendant la période 2012-2017. L'analyse peut être affinée, selon que le plafonnement est mordant, c'est-à-dire lorsque, en cas de dépassement, le différentiel est reversé au budget général ou non. Or, sans surprise, c'est le plafonnement mordant qui a le plus efficacement contribué à la modération des dépenses et des recettes puisque les charges

et les produits des opérateurs affectataires de taxes plafonnées ont diminué plus vite que ceux des opérateurs avec des taxes non plafonnées. Lorsque le plafond mordait, les charges et les produits des opérateurs affectataires ont diminué le plus rapidement. Toutefois, dans ce cas, les restrictions ont porté essentiellement sur les dépenses d'intervention et d'investissement.

Cette analyse met en évidence à la fois l'utilité et les limites du plafonnement. Son impact sur les dépenses est réel, mais il frappe essentiellement les dépenses d'intervention, objets même de l'affectation, et participe peu à la modération des frais de structure, alors que ce devrait être l'objectif principal.

Il n'en reste pas moins que la situation financière des opérateurs affectataires a été rationalisée, comme en témoigne l'évolution de leur fonds de roulement. Surabondant pendant la période 2007-2011, il a été fortement réduit entre 2012 et 2017, pour revenir aux alentours des normes prudentielles qui prévalent en matière de gestion des deniers publics.

Le CPO dresse un bilan de l'usage de la fiscalité affectée plus nuancé qu'en 2013 puisque les mesures prises depuis, notamment le plafonnement d'un nombre croissant de taxes affectées, ont limité certains des dysfonctionnements qui avaient été alors observés.

Il ne faut pas nier que des difficultés demeurent. Ainsi la liste des taxes affectées présentées dans la partie VII des Voies et moyens n'est ni exhaustive, ni exempte d'erreurs et leurs modalités de recensement restent entièrement déclaratives. De plus, les taxes affectées accentuent certaines caractéristiques du système fiscal français, souvent critiquées par le CPO, tel l'émiettement en un grand nombre de taxes. Certaines taxes ont un rendement très faible, d'autres présentent des coûts de collecte élevés, à l'instar de la taxe radio-amateurs au profit de l'Agence nationale des fréquences : le coût de la collecte représente 400 % des montants recouverts !

Les taxes affectées accentuent également l'instabilité normative, les créations et suppressions de taxes étant nombreuses – respectivement dix et onze depuis 2014 –, de même que les modifications relatives à leur régime.

Ces taxes augmentent le poids de ces prélèvements sur certaines assiettes. L'assiette des taxes affectées est constituée essentiellement des revenus du travail lorsque l'on considère le nombre de ces taxes, mais, en rendement, c'est le capital qui est la principale assiette sollicitée.

Enfin, et c'est devant vous qu'il est sûrement le plus pertinent de soulever cette question, la fiscalité affectée permet trop souvent de contourner la procédure budgétaire de droit commun. L'information dont le Parlement dispose sur ces taxes est encore trop parcellaire, imprécise. Par ailleurs, une fois instituées, les taxes ne suscitent plus de véritable débat au sein de la représentation nationale, ce qui peut poser un problème démocratique important au regard de la réalité du consentement à ce type de prélèvement.

Pour autant, l'analyse de la fiscalité affectée ne saurait se limiter à ses seuls défauts. À côté des difficultés, qui sont réelles, l'utilité de taxes affectées pour certains secteurs ne doit pas être sous-estimée. Certains affectataires de taxes mettent en avant la meilleure acceptation de l'impôt par les redevables, qui auraient l'assurance que le produit de l'impôt finance des dépenses sectorielles dont ils peuvent directement bénéficier. Ce lien entre dépenses et recettes n'est pas toujours établi, même s'il existe, par exemple pour les centres techniques industriels ou encore des agences spécialisées, tel l'Office national de la chasse et

de la faune sauvage. Ces dispositifs sont d'ailleurs fortement soutenus par les acteurs des secteurs économiques concernés.

Les comparaisons internationales, et c'est là l'un des apports de l'étude du CPO, montrent d'ailleurs que la France n'est pas la seule à recourir aux taxes affectées. Ainsi, le système français de soutien au cinéma, qui repose sur des taxes affectées et des financements publics, existe également dans une dizaine d'autres pays européens. Le Royaume-Uni et l'Allemagne se sont dotés d'organismes dont les missions et le financement sont proches de ceux du Centre national du cinéma et de l'image animée, même si les moyens mis en œuvre dans ces pays n'ont pas la même ampleur qu'en France. De même, comme en France, les taxes affectées sont assez largement utilisées à l'étranger dans les secteurs de l'environnement et de l'énergie. Là aussi, la spécificité française tient à la part importante que ces taxes représentent dans le budget des agences affectataires plutôt qu'au principe lui-même, qui est largement partagé.

La dérogation au principe d'universalité que constitue l'affectation d'une taxe à un opérateur ne se justifie que si elle est utile et efficace, ce qui doit pouvoir être démontré et encadré, mais elle doit également s'accompagner de contreparties en termes de transparence vis-à-vis du Parlement, d'une part, et d'encadrement de la dépense et d'ajustement de la recette, d'autre part. Ces contreparties ne sont aujourd'hui qu'imparfaitement réunies.

Nous ne pouvons que constater l'installation durable des taxes affectées dans le système fiscal français et les difficultés d'une rebudgétisation de grande ampleur concernant l'ensemble de ces taxes. C'est pourquoi le rapport d'aujourd'hui ne reprend pas toutes les propositions de 2013. Il en formule huit, qui visent à mieux encadrer la fiscalité affectée et sont groupées autour de trois axes.

Nous proposons tout d'abord d'améliorer l'information du Parlement. Il s'agit d'une exigence de transparence démocratique indispensable pour rendre plus légitime le dispositif de la fiscalité affectée. Nous proposons deux pistes, l'une à la charge de l'administration, qui consisterait à organiser la centralisation des données pour améliorer la fiabilité et la qualité des informations communiquées au Parlement, aujourd'hui limitées à un inventaire des cas d'affectation d'impositions de toutes natures ; l'autre à la charge des organismes affectataires, qui devraient rendre public chaque année un compte d'emploi des ressources fiscales qui leur sont affectées. C'est le cas au Royaume-Uni par exemple. Cela contribuerait très fortement à votre information.

Nous proposons ensuite de mieux encadrer les taxes affectées. Trois pistes peuvent être explorées. La première pourrait consister à prévoir chaque année un vote du Parlement sur les taxes affectées à des tiers autres que les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale dans le cadre du débat budgétaire. Ce vote serait éclairé par les travaux d'un rapporteur spécial ou du rapporteur général analysant les différentes taxes affectées et leur évolution. Ce vote pourrait à terme être rendu obligatoire par une disposition nouvelle de la LOLF.

La deuxième piste pourrait viser à rendre plus contraignantes les conditions de création d'une taxe affectée. Même si l'article 36 de la LOLF, qui prévoit qu'une affectation de taxe ne peut résulter que d'une loi de finances, est généralement respecté, sa portée est limitée par le fait que la décision de création de la taxe elle-même peut avoir été prise dans la loi ordinaire. L'article 36 de la LOLF pourrait être complété d'un alinéa prévoyant que la création

d'une taxe affectée à un tiers autre que les collectivités locales ou les organismes de sécurité sociale ne peut résulter que d'une disposition d'une loi de finances.

La troisième piste consisterait à supprimer certaines taxes affectées, notamment celles qui ont un faible rendement ou un coût de collecte élevé et celles qui pourraient être transformées en contribution volontaire obligatoire (CVO), lesquelles présentent l'avantage de ne constituer ni des prélèvements obligatoires, au sens de la comptabilité nationale, ni des aides d'État, au sens du droit européen, et d'être d'un usage souple. En outre, les lois de programmation des finances publiques pourraient fixer un objectif annuel de réduction du nombre de ces taxes.

J'en viens au troisième et dernier axe de réforme possible : il s'agirait de renouveler et d'enrichir les outils de pilotage des taxes affectées. Pour améliorer la gestion de la fiscalité affectée, le CPO formule trois propositions. Il propose d'abord de faciliter un ajustement par les taux comme alternative à l'écèlement. La modulation à la baisse des taux des taxes affectées peut être envisagée comme un substitut au plafonnement lorsque les ressources affectées à un organisme sont supérieures à ses dépenses pendant deux ans au moins. Il suggère ensuite de doter l'État de moyens de pilotage infra-annuels des taxes affectées lorsque celles-ci connaissent des augmentations importantes et imprévues. Une telle régulation peut être utile lorsque les ressources d'un organisme affectataire connaissent une évolution brusque et non anticipée. C'est le cas du CNC, par exemple, avec la taxe sur les services de télévision. Enfin, il pourrait être pertinent de confier la collecte à l'État ou aux Urssaf, sauf si l'affectataire recouvre des taxes dont les bénéficiaires ne sont pas des bénéficiaires des interventions financées par ces taxes. Cette proposition permettrait de diminuer les coûts de recouvrement chez certains affectataires, ainsi que les risques de fraude fiscale et de potentiels conflits d'intérêts.

Votre commission aura noté l'évolution de la tonalité du rapport du CPO sur la fiscalité affectée. En réalité, ce n'est pas tant la position du CPO qui a changé que la situation qu'il a observée. Les dérives les plus manifestes mises en évidence il y a cinq ans apparaissent plus maîtrisées, même si elles n'ont pas encore toutes disparu. Par ailleurs, le constat de l'extrême difficulté politique des opérations de rebudgétisation des taxes affectées, ainsi que de l'utilité économique avérée de certaines d'entre elles, plaide pour une conservation de ce dispositif. La fiscalité affectée doit toutefois impérativement être mieux maîtrisée, ce qui signifie qu'elle doit être rendue plus transparente, plus démocratique et qu'elle doit être mieux pilotée. Le CPO s'est efforcé de faire des propositions dans ce sens, qu'il a voulues réalistes, concrètes et pragmatiques.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je vous remercie de cette présentation utile sur un sujet que nous connaissons de manière un peu parcellaire. Chaque année, nous consacrons beaucoup de temps à examiner des amendements au projet de loi de finances visant à plafonner ou déplafonner des taxes, dont le rendement n'est pas proportionnel au temps que nous leur accordons en séance. Nous avons donc besoin d'actualiser notre vision sur ce sujet.

Les taxes affectées ne sont pas contestables par principe. Elles le sont surtout dans deux cas.

Le premier est celui du plafonnement, lorsque le rendement de la taxe est trop élevé et que le surplus devient une recette de poche pour l'État. À titre d'exemple, j'évoquerai la taxe de solidarité sur les billets d'avion. Connaissant les difficultés du secteur aérien, et

particulièrement d'Air France, on peut s'accorder sur le fait que le niveau de fiscalité auquel est soumise la compagnie nationale est très supérieur à celui de ses concurrents. C'est notamment dû à cette taxe. Le problème, c'est lorsque le produit de la taxe n'est pas seulement attribué au besoin pour lequel elle a été affectée – dans mon exemple, l'aide au développement – mais qu'il vient abonder aussi les recettes de l'État. En pareil cas, nous proposons chaque année des amendements pour diminuer le montant de la taxe afin de couvrir juste les besoins pour lesquels elle a été créée.

Le second, c'est lorsque le coût de recouvrement est supérieur au produit de la taxe, comme c'est le cas de la taxe radio-amateurs. Dans ce cas, c'est Ubu Roi ! Il faut évidemment supprimer ces situations.

Première question : y a-t-il lieu de faire une distinction entre les redevances et les taxes ?

Deuxième question : vous proposez de confier la collecte de ces taxes pour diminuer le coût de recouvrement à la Direction générale des finances publiques ou à des organismes comme l'Urssaf par exemple, plutôt qu'à des organismes *ad hoc* ayant des coûts administratifs élevés. Avez-vous déjà établi une liste des taxes qui seraient concernées par ces changements de mode de collecte ?

Troisième question, sur la norme de dépenses de l'État. Le plafond d'un certain nombre de taxes n'est pas inscrit dans l'article 46 de la loi de finances pour 2012 mais dans un autre texte, ce qui a pour conséquence la non-intégration de ce plafond dans la norme de dépenses. Cette différence de traitement entre les taxes vous paraît-elle fondée ou non ?

Nous partageons en tout cas pleinement votre analyse sur le coût de la collecte. Nous proposons chaque année de supprimer des taxes, mais, comme les niches fiscales, on ne cesse d'en créer. Chassez le naturel, il revient au galop !

M. Didier Migaud. – Le CPO considère qu'un certain nombre de taxes affectées peuvent être utiles, sous réserve que certaines conditions soient remplies. Cela explique que notre rapport puisse apparaître plus nuancé que celui de 2013. Les propositions que nous faisons visent à mieux encadrer les taxes affectées et à améliorer l'information du Parlement.

Nous suggérons en effet que le recouvrement de certaines taxes, dont le coût de collecte est excessif, soit effectué par l'État et les Urssaf. Patrick Lefas et Christophe Strassel pourront vous donner des exemples de taxes qui pourraient être ainsi recouvrées. Il n'appartenait pas au CPO en revanche d'apprécier l'opportunité de la taxe de solidarité sur les billets d'avion. Le principe du plafonnement a fait l'objet de nombreux débats au sein du CPO. Bercy considère que, dès lors que certaines taxes produisent des recettes importantes, qui ne sont pas toujours bien utilisées, il faut plafonner leur produit et utiliser l'excédent pour combler le déficit, remettant ainsi en cause le principe même d'une recette affectée.

Nous considérons pour notre part que, dès lors que le produit de la taxe est plus élevé que prévu et nécessaire pendant deux années consécutives, il faut baisser le taux au lieu de plafonner le produit, sauf à considérer que la situation budgétaire est telle qu'il est important de compenser le déficit du budget de l'État.

Vous m'avez ensuite interrogé sur les taxes et les redevances. Certaines redevances peuvent être considérées comme des taxes. La dénomination ne correspond pas

forcément à la nature de la recette. Il faut reprendre les cinq critères qui permettent de qualifier une imposition de toute nature.

M. Patrick Lefas, président de chambre maintenu à la Cour des comptes. – Vous trouverez dans le rapport du CPO des éléments d'information relatifs aux coûts de collecte des taxes affectées. Il en ressort que 68 des 136 taxes affectées répertoriées sont collectées par l'administration centrale – DGFIP, douane et Direction générale de l'aviation civile (DGAC) – pour un montant de 8,7 milliards d'euros sur un total de 28,5 milliards d'euros de recettes. Les cinq exemples cités font état du coût de collecte exorbitant de certaines taxes, dont il convient d'organiser la rationalisation. Il ne s'agit pas d'imposer sans délai le recouvrement systématique de la totalité des taxes affectées par la DGFIP ou par les Urssaf, mais de simplifier pour chaque taxe, au regard de son coût, les conditions de son recouvrement.

Vous aurez, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, à examiner un volume de taxes affectées, qui représente un montant significatif – et en augmentation – de 9,5 milliards d'euros. Neuf missions sont concernées ; l'intégration des taxes affectées dans la norme de dépenses publiques représente donc un enjeu considérable.

M. Jérôme Bascher. – J'avais souvenir que, depuis la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, le principe même de la taxe affectée était banni. Nous avons progressivement dérivé pour arriver dans le présent rapport, moins sévère que celui commis en 2013, à des accommodements raisonnables. Pourtant, vous l'avez souligné, la « pilotabilité » de la dépense est devenue quelque peu obscure, avec des taxes affectées dont le surplus au regard du plafond est reversé au budget général, tandis que l'État transmet dorénavant des données financières relatives aux administrations publiques centrales (APUC) et aux organismes divers d'administration centrale (ODAC). Le CPO ne devrait-il pas proposer la suppression des taxes affectées pour les verser intégralement au budget général, afin que le Parlement puisse s'exprimer sur le montant des crédits dont devrait bénéficier chaque opérateur ?

Votre rapport ne concerne par ailleurs pas les milliards d'euros versés à la sécurité sociale et aux collectivités territoriales. Les taxes qui bénéficient à ces dernières ne sont pas plafonnées, alors qu'elles ne sont souvent pas dépensées en totalité pour les politiques auxquelles elles sont affectées. Je pense notamment à la taxe locale d'équipement (TLE) versée aux départements, qui peinent à dépenser au profit de l'environnement des sommes équivalant au rendement de ladite taxe, alors qu'ils se trouvent en grande difficulté s'agissant du paiement du revenu de solidarité active (RSA). Peut-être conviendrait-il de cesser, au niveau des collectivités territoriales, d'affecter des taxes à des dépenses spécifiques ?

Ma dernière question porte sur le sexe des anges, à savoir la distinction entre contribution volontaire obligatoire (CVO) et prélèvement obligatoire. Le débat me semble fort technique, très bruxellois, et, quoi qu'il en soit, nos concitoyens devront payer...

M. Roger Karoutchi. – Ma formation, plus classique peut-être, m'attache à l'universalité de l'impôt. Toute taxe affectée me laisse donc sceptique... Souvenez-vous de la vignette automobile, qui n'a finalement guère servi au financement des retraites. Si chacun connaît l'objectif d'une taxe à sa création, son utilisation effective varie hélas souvent.

S'agissant du coût de la collecte, trois des cinq exemples que vous citez présentent des montants considérables, pour ne pas dire largement excessifs, comme la taxe sur les

radioamateurs affectée à l'Agence nationale des fréquences. Ne vous semblerait-il pas pertinent, avant tout débat sur l'affectation d'une taxe, d'évaluer le périmètre et les missions de l'opérateur concerné ? Les agences ne finissent-elles pas par se maintenir pour prélever des taxes affectées, dont le rapport se révèle si faible, compte tenu du coût de la collecte, qu'il ne permet pas de mettre en œuvre les missions qui leur sont confiées ? J'ai pour ma part toujours été étonné de la manière dont le Gouvernement gère le projet du Grand Paris Express. Initialement, la taxe sur les bureaux (TSB) et la taxe spéciale d'équipement (TSE) devaient être affectées au financement du projet par la Société du Grand Paris (SGP). Or, le Gouvernement ne cesse de se servir dans la trésorerie de la SGP et annonce une augmentation éventuelle desdites taxes si les dépenses de la SGP venaient à croître excessivement en 2022 et 2023. Les Franciliens seront là pour payer... Ce système est fou : il ne porte pas d'équilibre, de vision à long terme, ni de projection sur l'avenir ! Les taxes affectées ne semblent être utiles qu'à la survie des agences ou pour faire fonctionner des systèmes, celui du financement du cinéma par exemple, qui ne sont nullement exempts de critiques.

M. Jean-François Rapin. – Parmi les taxes affectées dont votre rapport offre une analyse fort complète, celle affectée aux chambres de commerce et d'industrie (CCI) occupera nos débats sur le projet de loi de finances pour 2019 et sur le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises, dit « Pacte ». La loi de finances pour 2018 a déjà diminué de 250 millions d'euros le montant de la taxe versée aux CCI, non sans créer un certain émoi chez leurs dirigeants. Le Gouvernement s'était alors engagé à maintenir les crédits des CCI l'année suivante. Hélas, le présent projet de loi de finances prévoit une nouvelle baisse de 100 millions d'euros... Sous prétexte de vouloir réformer des structures et moderniser leur fonctionnement, le Gouvernement les prive de la capacité à se développer, à aider les territoires, voire les rend exsangues. Or, Bruno Le Maire, devant notre commission, l'a reconnu : les CCI ne peuvent pas être traitées identiquement en milieu rural ou en ville.

Mme Christine Lavarde. – Mon intervention prolongera les propos d'Albéric de Montgolfier et de Roger Karoutchi s'agissant plus particulièrement des redevances sur l'eau. Établies dans les années 1960 sur le principe de « l'eau paie l'eau », elles avaient vocation à financer les actions de gestion de l'eau et de traitement de la pollution des milieux aquatiques. Désormais, elles abondent, depuis l'intégration de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) à l'Agence française de la biodiversité, le financement de missions fort éloignées. L'an passé, un versement a même été réalisé au bénéfice de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) ! N'existe-il pas dès lors une inégalité des citoyens devant les charges publiques ? Il me semble que les politiques nationales devraient être financées par le budget de l'État, abondé notamment par des impôts calculés en fonction des revenus de chacun, et non par une taxe payée par tous. Votre rapport se contente malheureusement d'effleurer la dérive de l'utilisation de certaines redevances.

Mme Fabienne Keller. – Mon sujet sera proche de celui évoqué par Christine Lavarde ; il concerne les redevances dans le secteur de l'environnement. Je vais vous sembler quelque peu iconoclaste par rapport à la règle qui voudrait qu'elles soient budgétisées, afin de contrôler davantage leur utilisation. Il m'apparaît parfois pertinent qu'une taxe finance une politique en lien avec son prélèvement. Je pense aux redevances sur l'eau, mais également à la contribution climat énergie (CEE), dite taxe carbone, dont le montant n'est pas affecté. Or, le fait qu'il ne soit pas certain qu'une partie significative de son revenu soit investi dans la réduction de l'effet de serre, de la pollution de l'air et des externalités liées aux carburants fossiles fait débat. J'ai cru vous entendre dire, monsieur le président, qu'il

existait parfois une meilleure acceptation d'une taxe par nos concitoyens lorsque son affectation est comprise. Je voudrais également plaider en ce sens.

M. Arnaud Bazin. – J'aimerais prolonger l'intervention de notre collègue Jean-François Rapin sur les CCI, qui seront frappées d'un prélèvement supplémentaire de 100 millions d'euros par an pendant quatre ans par un Gouvernement qui souhaite leur transformation en organismes de prestations payantes pour les entreprises. Parallèlement, il est envisagé, pour compenser auprès des entreprises leur désengagement, une diminution de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui n'ont nullement la même assiette que la taxe pour frais de chambre consulaire. Nous atteignons un rare niveau de perversité en compensant aux entreprises un service non rendu par une diminution des recettes dues aux collectivités territoriales ! Cette réforme mériterait, à tout le moins, une étude approfondie.

M. Sébastien Meurant. – Ma question porte sur le lien entre les taxes affectées et les projets sur lesquelles elles portent. Je m'interroge, en effet, sur le décalage entre l'ambition de certains projets, le canal Seine-Nord Europe par exemple, et la mise en faillite des organismes qui avaient la charge de leur réalisation. De la même façon, sur le Grand Paris Express cité par notre collègue Roger Karoutchi, l'équilibre entre le coût considérable du projet et les montants attendus par les taxes affectées ne semblent pas évident ; nous avons voté l'an passé un écart de 10 milliards d'euros.

M. Michel Canevet. – Je remercie à mon tour le CPO pour son rapport très instructif qui, même s'il ne traite que d'un tiers des taxes affectées, nous apporte des éclairages et formule des propositions utiles. Nous pouvons effectivement nous interroger lorsqu'il s'agit de transformer certaines taxes en CVO, qui s'apparentent à des prélèvements imposés, au lieu de remettre en cause leur fondement. J'estime notamment, comme le CPO, qu'il conviendrait de réfléchir à la suppression de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), écran inutile entre le ministère chargé des transports et les grands projets d'infrastructures. Dans le cadre de vos travaux, avez-vous identifié d'autres instances sur le maintien desquelles le Parlement pourrait utilement se pencher ? La maîtrise, indispensable, de nos finances publiques passe par la simplification du paysage institutionnel et administratif.

M. Éric Bocquet. – Le présent rapport fait état de certaines améliorations intervenues depuis 2013. Pour autant, les recommandations de l'époque, qui étaient de bon sens, n'ont pas toutes été mises en œuvre. Quels sont selon vous les freins et les obstacles aux changements que vous proposez ?

M. Didier Migaud. – Effectivement, notre rapport ne concerne qu'un certain nombre de taxes affectées, à l'exclusion de celles versées aux organismes de sécurité sociale et aux collectivités territoriales, qui n'entraient pas dans le champ de votre saisine, identique au périmètre de notre rapport de 2013 afin de rendre pertinentes les comparaisons. Monsieur Karoutchi, l'universalité représente évidemment un principe nécessaire à l'analyse du budget de l'État ; il peut néanmoins souffrir d'exceptions à condition qu'elles soient précisées et encadrées. Nous proposons à cet effet de compléter la LOLF s'agissant des critères de création des taxes affectées et de leur contrôle par le Parlement. Je partage également votre analyse concernant les plafonnements : il semble évidemment plus logique de réduire le taux de la taxe lorsqu'un surplus est constaté sur plusieurs exercices consécutifs, même si le fait de le reverser au budget de l'État peut sembler une solution dans une situation budgétaire tendue. Nous invitons le législateur et le Gouvernement à s'interroger sur la transformation de taxes

en CVO : la solution comporte des inconvénients, notamment en matière de perte de recettes sur les importations. Il n'en demeure pas moins que les taxes affectées se justifient en certaines circonstances ; il ne me semble ainsi pas absurde que l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) soit financé par une taxe payée par les chasseurs.

Plusieurs questions ont été posées sur la SGP et sur l'AFITF. Les recettes des taxes affectées à un projet peuvent se révéler supérieures à son coût pendant un temps puis, brutalement, très insuffisantes pour financer les investissements prévus. La Cour des comptes a d'ailleurs fait état de ses inquiétudes s'agissant de la SGP. Le fait de financer ces grands projets *via* le budget de l'État, en l'absence d'une structure intermédiaire, évite cet écueil mais ressort d'un choix politique.

Je vous rejoins : certains coûts de collecte apparaissent exorbitants. L'exemple le plus caricatural réside dans la taxe sur les radioamateurs, qui ne rapporte que 600 000 euros pour un coût de collecte quatre fois supérieur. Il convient dans ce type de cas soit de supprimer la taxe, soit de supprimer la structure.

S'agissant des CCI, l'expertise du CPO ne s'est pas intéressée à la pertinence du recouvrement de la taxe ni aux moyens de fonctionnement alloués à ces structures. Nous avons seulement décrit une situation où, à un moment donné, la recette était supérieure aux dépenses correspondantes et entraînait la constitution d'importants fonds de roulement, conduisant d'ailleurs plusieurs gouvernements à formuler des propositions pour redéfinir le niveau de la taxe. Divers rapports de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes montrent que les CCI disposent également de marges de progrès quant à leur gestion. Si un certain nombre d'orientations politiques relèvent du législateur, chacun doit participer à l'effort de redressement des finances publiques !

M. Patrick Lefas. – Si la CPO a été suivi sur certaines de ses recommandations figurant au rapport de 2013 – encadrement de l'utilisation des taxes affectées et amélioration du contrôle du Parlement –, il a fallu faire preuve de réalisme et constater que certaines ne pouvaient être reconduites en l'état en 2018, notamment s'agissant de la stratégie globale de budgétisation des taxes affectées, désormais solidement ancrées dans l'univers fiscal français.

Notre rapport établit une analyse assez précise des agences de l'eau, dont le financement relève à la fois d'une logique de redevance et d'une logique d'aide, remise à plat par la loi de finances pour 2018, visant à réduire les prélèvements obligatoires sans réflexion sur les besoins liés aux objectifs de politique publique ni sur le périmètre des missions confiées à l'Agence de la biodiversité. La logique fut différente pour l'ONCFS, financé par quatre taxes affectées et une subvention de l'État. Cette dernière ayant été supprimée, une partie de la redevance sur l'eau lui a été affectée sans que cela, je le reconnais, obéisse à une quelconque rationalité. Cet exemple représente la preuve qu'il convient d'être pragmatique dans la gestion des taxes affectées.

M. Christophe Strassel, conseiller maître à la Cour des comptes. – Le CPO n'avait pas pour objectif d'analyser l'opportunité de l'existence de telle ou telle agence et des missions qui lui étaient confiées, mais d'estimer si l'affectation d'une ressource fiscale à une agence avait un intérêt justifiant la dérogation au principe d'universalité. Il apparaît que tel est parfois le cas lorsqu'une taxe conduit à une meilleure affectation du prélèvement, comme cela est probablement le cas du soutien au cinéma ou pour les centres techniques industriels (CTI). Dans d'autres cas, l'intérêt semble moins évident, notamment quand le coût de collecte de la taxe est élevé. S'agissant des agences de l'eau, le CPO a estimé que les récentes évolutions

avaient été principalement motivées par un objectif de baisse des prélèvements obligatoires, ce qui avait pu les mettre en difficulté.

M. Vincent Éblé, président. – Nous vous remercions 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 16 h 15.

Mercredi 3 octobre 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

« État et perspectives de la générosité en France » - Audition commune de MM. Christophe Pourreau, directeur de la législation fiscale, Edouard Marcus, chef du service juridique de la fiscalité à la direction générale des finances publiques, Jean-Benoît Dujol, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, et Daniel Bruneau, auteur de l'étude « Panorama national des générosités » d'avril 2018, Mme Sylvaine Parriaux, déléguée générale de l'Association pour le Développement du Mécénat Industriel et Commercial (Admical) et M. Olivier Cueille, directeur général de l'entreprise MicroDON

M. Vincent Éblé, président. – Alors que nous sommes aux prémices de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, un chiffre et une comparaison pourraient introduire nos débats : selon l'étude « Panorama national des générosités » parue en avril dernier, le volume total de la générosité des Français, particuliers et entreprises, s'élèverait à 7,5 milliards d'euros ; ce montant équivaut à plus de 80 % du budget annuel de la mission « Justice ».

Dans la mesure où une grande partie de ce montant ouvre droit à une déduction d'impôt, la générosité est sensible à toute réforme fiscale. Le remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) par l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) ainsi que la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ont et auront des incidences sur le comportement des donateurs alors que l'on a pu, ces dernières années, observer une croissance des dons. Nous avons entendu, la semaine dernière encore, par voie de presse, les inquiétudes des associations sur la perdurance de ces pratiques.

D'autre part, une réforme de la réduction fiscale ouverte aux entreprises au titre du mécénat serait, semble-t-il, étudiée par le Gouvernement.

Parallèlement, l'érosion du paiement en espèces, l'apparition de nouveaux modes de paiement, l'essor du financement participatif et d'autres évolutions dont nous sommes familiers à la commission des finances, renouvellent les schémas traditionnels de la générosité.

C'est pour débattre de l'état et des perspectives de ces comportements généreux en France que nous accueillons Christophe Pourreau, directeur de la législation fiscale ; Édouard Marcus, chef du service juridique de la fiscalité à la direction générale des finances publiques ; Jean-Benoît Dujol, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ; Daniel Bruneau, auteur de l'étude « Panorama national des générosités » ; Sylvaine Parriaux, déléguée générale de l'Association pour le développement du mécénat industriel et commercial (Admical) ainsi qu'Olivier Cueille, directeur général de l'entreprise MicroDON..

Je me tourne d'abord vers Christophe Pourreau : pouvez-vous nous présenter les principales dépenses fiscales au titre des dons, ainsi que les conséquences possibles des réformes fiscales conduites sur ces dispositifs ?

M. Christophe Pourreau, directeur de la législation fiscale. – Le système fiscal concourt à la générosité en France puisque les sommes versées donnent lieu à des réductions d'impôts. Les trois principales dépenses fiscales en matière de générosité sont la réduction de l'impôt sur le revenu à hauteur de 66 % ou 75 % du montant du don, dans la limite de 20 % du revenu du foyer ; la réduction au titre de l'impôt sur la fortune immobilière, qui a succédé à l'impôt de solidarité sur la fortune, à hauteur de 75 % du don dans la limite de 50 000 euros ; ainsi que la réduction de l'impôt sur les sociétés, à hauteur de 60 % dans la limite de 0,5 % du chiffre d'affaires de l'entreprise. Au total, le montant de ces dépenses fiscales est très élevé, puisqu'il s'élève à 1,5 milliard d'euros pour la réduction au titre de l'impôt sur le revenu, à 900 millions d'euros pour le mécénat des entreprises et entre 75 millions et 80 millions d'euros au titre de l'impôt sur la fortune immobilière – à rapporter aux 200 millions d'euros de réduction de l'ISF.

D'autres dispositifs fiscaux plus ciblés existent également. On constate donc l'importance du soutien public aux dons, les taux de réduction en faveur de la générosité étant les plus élevés du système fiscal. En outre, la France offre des taux et des plafonds de réduction plus hauts que les autres pays. Le rapport que la Cour des comptes prépare sur le mécénat le soulignera sans doute.

Le système est bouleversé par les réformes fiscales en cours, en particulier la suppression de l'ISF et son remplacement par l'IFI et la mise en œuvre du prélèvement à la source. Le Gouvernement souhaite maintenir, le plus possible, le cadre existant. Ainsi, la réduction de l'IFI au titre des dons a repris les caractéristiques de celle de l'ISF, contrairement à d'autres possibilités que l'ISF offrait telles que la réduction d'impôt pour investissement dans le capital d'une petite et moyenne entreprise (PME), qui a été supprimée.

À la demande des associations, le législateur a maintenu le calendrier d'éligibilité à la réduction d'impôt, en décalage par rapport à l'année civile, qui est l'année de référence, ce qui préserve les deux campagnes principales, pour l'IFI et pour l'impôt sur le revenu. Le *statu quo* a été maintenu le plus possible dans un contexte où le nombre de redevables de l'IFI est moindre que celui de l'ISF, tout comme le montant d'impôt.

En matière d'impôt sur le revenu, le souci, lors du passage au prélèvement à la source, a été de ne pas bouleverser l'ordre établi. Grâce au crédit d'impôt de modernisation du recouvrement au titre des revenus de 2018, l'intérêt fiscal de nos concitoyens à faire des dons en 2018 a été pleinement maintenu. Les personnes qui donnent aux œuvres en 2018 auront le bénéfice de la réduction d'impôt alors même que l'impôt sur les revenus de cette année-là sera complètement effacé pour la majorité d'entre eux. La seule question qui demeurait était celle

de l'articulation entre le prélèvement à la source et le bénéfice des réductions et crédits d'impôt. Elle a fait l'objet d'une évolution ces dernières semaines. Le Gouvernement voulait initialement reporter ces bénéfices à l'année N+1, après le dépôt de la déclaration d'impôts, pour plus de précision. Le monde associatif plaidait pour le maintien de la restitution *ex post*, afin de mieux sensibiliser les Français à l'intérêt fiscal des dons, mais cela engendrait un décalage de trésorerie. Le choix a finalement été de prévoir une avance de trésorerie comme pour les crédits d'impôt pour services à la personne. Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une avance égale à 60 % de la réduction d'impôt accordée l'année précédente, afin de supprimer tout décalage de trésorerie. Cette avance devra être remboursée si les dons prévus n'ont pas été effectués, sachant que le taux de récurrence du bénéfice de la réduction d'impôt pour dons aux œuvres est supérieur à 60 %. La majorité des foyers fiscaux ne seront donc pas concernés par une demande de restitution.

Je le répète en conclusion : la préoccupation du Gouvernement a été de maintenir, le plus possible, les dispositifs actuels afin d'éviter toute rupture dans l'incitation au don.

M. Édouard Marcus, chef du service juridique de la fiscalité à la direction générale des finances publiques. – L'administration fiscale a une action de soutien et d'accompagnement des acteurs de la générosité publique sous la forme de rescrits de mécénat. Des correspondants dans les services fiscaux offrent une sécurisation du régime fiscal applicable, lorsqu'une association ou un organisme a l'intention de lancer un projet de mécénat, par l'émission de reçus fiscaux. Ces dispositifs ont du succès. Sur 9 000 rescrits généraux demandés à l'administration fiscale en 2016, un tiers concernait le mécénat, en augmentation de 4 % entre 2015 et 2016. Nos services s'attachent à être réactifs ; notre délai moyen de réponse est de 90 jours sachant que la loi prévoit qu'en l'absence de réponse dans les six mois, l'entité peut émettre des reçus fiscaux qui ne pourront pas être remis en cause rétroactivement.

J'insiste sur cette offre de service et sur l'intérêt pour les opérateurs du secteur de s'adresser à nous le plus en amont possible des projets afin que nous puissions leur expliquer exactement quelles sont les règles applicables.

M. Vincent Éblé, président. – Je donne la parole à Jean-Benoît Dujol afin qu'il précise le cadre de notre débat : de quels organismes sans but lucratif parlons-nous et quelles sont les principales incitations à la générosité ?

M. Jean-Benoît Dujol, directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative. – Les Français sont généreux : 7,5 milliards d'euros, c'est une somme considérable – et plus que ce que nous pensions. En outre, tous les dons ne donnent pas lieu à une déduction fiscale : 40 % ne sont pas déductibles.

Quelle est la dynamique ? L'an dernier, une étude de Recherches & Solidarités montrait des indices inquiétants avec une érosion de 4,2 % du nombre de foyers fiscaux déclarant un don au titre des œuvres pour leur impôt sur le revenu et pour la première fois des montants globaux en stagnation, autour de 2,5 milliards d'euros. Ces chiffres ne doivent pas masquer une dynamique de moyen et de long terme très favorable, avec une hausse de 70 % du volume de dons déductibles de l'impôt sur le revenu entre 2006 et 2015, les montants moyens déclarés ayant progressé de 44 %. Le nombre d'entreprises mécènes a doublé, passant de moins de 30 000 en 2010 à plus de 60 000 en 2015 – ce chiffre continue de croître.

Soulignons aussi la diversification des modalités de dons : SMS, financement participatif, générosité embarquée, comme l'arrondi sur salaire ou l'arrondi en caisse.

Ces dépenses fiscales sont en forte croissance. Elles sont rattachées au programme budgétaire 163 « Vie associative » dont j'ai la charge. Le montant de la générosité a été comparé avec la mission « Justice » : c'est encore plus frappant avec le montant de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », d'environ 1 milliard d'euros, contre 2,8 milliards d'euros de dépenses fiscales qui lui sont rattachées. Celles-ci sont plus généreuses que dans beaucoup d'autres pays qui ont aussi des mécanismes d'incitation au don, qui sont plutôt des déductions à la base imposable et non des réductions d'impôt.

Ces dépenses fiscales sont-elles efficaces ? On peut constater une progression parallèle de la dépense fiscale et de la collecte. Une étude de 2009 met en avant une élasticité significative du don à la réduction fiscale. Lorsque l'on réduit le coût du don, il y a bien une progression mécanique.

Néanmoins l'ingrédient essentiel est la confiance entre donateur et bénéficiaire. Cette confiance est fragile. C'est un bien collectif. Les errements de quelques-uns peuvent affecter les autres. C'est ce qui a justifié la loi du 7 août 1991 sur les organismes faisant appel à la générosité publique, qui a créé le compte d'emploi des ressources qui montre l'usage du don et fait l'objet d'une publication systématique depuis le début des années 2000. Après les scandales, il a fallu soutenir la confiance. Ce dispositif, essentiel, est à rapprocher des mécanismes mis en place par les associations elles-mêmes, tels que le label « don en confiance ».

Les principaux bénéficiaires du programme 163 sont les organismes d'intérêt général, sans but lucratif, qui ont une gestion désintéressée et ne fonctionnent pas au profit d'un cercle restreint de personnes. Nous avons en revanche peu d'informations sur les bénéficiaires individuels des dons. On constate une relative concentration des dons issus de la réduction d'impôt sur le revenu, puisque 1,6 milliard d'euros va à 60 associations. Les six premières recueillent plus de 50 millions d'euros de collecte.

Les générosités privées sont des éléments essentiels du fonctionnement des associations. C'est pourquoi il est très important de renforcer la confiance pour soutenir leur développement pérenne.

M. Vincent Éblé, président. – Daniel Bruneau va nous présenter les principaux résultats de l'enquête qu'il a conduite l'an dernier, abordant l'ensemble des dons, y compris ceux ne donnant pas lieu à déduction fiscale. Il nous éclairera sur l'importance du don pour les ressources des associations.

M. Daniel Bruneau, auteur de l'étude « Panorama national des générosités » d'avril 2018. – Notre travail, mené sous les auspices de la Fondation de France, porte sur des données de 2015. Nous avons tenté de mesurer le déduit, connu par le ministère des finances, et le non déduit, dont un morceau colossal, les legs, représente un milliard d'euros, qui est mal connu.

Nous avons mis en évidence le chiffre de 7,5 milliards d'euros de dons, qui est un minimum. La générosité a des formes extrêmement variées ; elle peut s'exercer *via* des associations très locales. Pour moi, il est certain que le chiffre réel est bien supérieur.

Quelque 60 % des dons donnent lieu à des réductions d'impôts. Le reste, soit 40 %, est plus difficile à évaluer, faute de sources. La part des particuliers est d'environ 60 % et celle des entreprises d'environ 40 %. Là encore, je pense que le premier chiffre est sous-estimé.

En 2015, environ 2,6 milliards d'euros de dons de particuliers ont été déduits de l'impôt sur le revenu, 246 millions d'euros de l'ISF et 1,6 milliard d'euros de l'impôt sur les sociétés. Pour ce qui est du non déduit, les legs représentent un milliard d'euros et les quêtes dans les lieux culturels ou sur la voie publique environ 330 millions d'euros. Ce montant est certainement très inférieur à la réalité.

L'évolution de la générosité est extrêmement positive. C'est grâce à elle que les associations peuvent accomplir leurs missions sociales, surtout lorsqu'elles connaissent des difficultés de financement par ailleurs. Toutefois, il est réducteur de penser que la générosité publique se limite aux associations, voire aux fondations. Nous avons ainsi tenté de mesurer les sommes versées aux acteurs publics et les avons estimées à plus de 200 millions d'euros, avec une progression importante des dons et legs aux collectivités territoriales et à l'État, ces dix dernières années. Pour ce qui est des dons déduits des impôts, une centaine de millions d'euros, voire plus, vont aux partis politiques et aux campagnes électorales. Il est également possible de déduire des dons à des organismes étrangers, en théorie agréés par l'administration fiscale. Ce phénomène est en forte augmentation. Ainsi, une quarantaine de millions d'euros sont versés à des organismes européens.

En pensant amoindrir le coût des réductions fiscales, l'État peut lui-même s'amputer de dons allant vers les grands établissements culturels et l'enseignement supérieur notamment.

M. Vincent Éblé, président. – Sylvaine Parriaux, déléguée générale de l'Association pour le développement du mécénat industriel et commercial (Admical), pouvez-vous nous présenter le rôle spécifique des entreprises en matière de mécénat ? Quel a été l'essor de ces flux au cours des dernières années ?

Mme Sylvaine Parriaux, déléguée générale de l'Association pour le développement du mécénat industriel et commercial (Admical). – Notre association, créée en 1979 et reconnue d'utilité publique, a pour mission majeure de développer et de professionnaliser le mécénat d'entreprise en France. Nous donnons à la fois l'envie et les moyens aux entrepreneurs et aux entreprises d'affirmer leur rôle sociétal.

En 2011, Admical a défini le mécénat dans la charte du mécénat d'entreprise – avec d'autres mots que celui du code général des impôts – comme un engagement libre de l'entreprise qui peut prendre la forme d'un don financier, en nature ou en compétences ; son objectif est de répondre avant toute chose à une cause d'intérêt général, sans recherche d'impact sur les activités marchandes de l'entreprise. C'est différent d'une politique de responsabilité sociétale des entreprises (RSE), du parrainage ou de l'investissement. Le mécénat, qui se professionnalise, est encadré par cette définition.

Nous organisons notamment un tour de France des mécènes, au cours desquelles plus de 1 200 personnes ont été sensibilisées. Nous formons les entreprises et les associations. Plus de 400 organisations ont signé notre charte, qui les engage.

Les Français ont des attentes vis-à-vis du mécénat et des pouvoirs publics. Six Français sur dix pensent que le mécénat est un mode de soutien important et qu'il va le devenir encore plus dans les années à venir. De façon générale, les Français accordent une forte légitimité aux entreprises mécènes et ce, quelle que soit leur taille. Je précise que 97 % des entreprises mécènes sont des TPE-PME et 3 % des entreprises de plus de 250 salariés - ces dernières représentant néanmoins 60 % du montant total. Environ 46 % des Français estiment que c'est le rôle des pouvoirs publics que d'encourager le développement du mécénat et plus particulièrement du mécénat territorial.

Le territoire est le principal périmètre d'intervention du mécénat, 80 % des actions sont territoriales. Le mécénat est de plus en plus ancré dans les territoires et de plus en plus porté collectivement, par les collaborateurs mais aussi les consommateurs. La part du mécénat de compétences a triplé, passant de 4 % à 12 % ces dernières années, ces chiffres étant sans doute en-deçà de la réalité.

Les domaines principaux d'intervention sont le social, la culture et le patrimoine et enfin la santé. Si le mécénat culturel est à l'origine du mécénat, il a été touché par la crise de 2008 et a subi un ralentissement avant d'augmenter ces dernières années.

Aujourd'hui, il est nécessaire de sécuriser et de développer le cadre fiscal existant. Les dispositions en vigueur prévoient une réduction d'impôt de 60 % du montant du don dans la limite de 0,5 % du chiffre d'affaires de l'entreprise, cette dernière pouvant aussi bénéficier de contreparties correspondant à 25 % maximum du montant du don, selon un principe de disproportion marquée entre le don et les contreparties.

Environ 50 % des entreprises seulement utilisent la réduction d'impôt. Néanmoins, c'est un élément important de motivation, même si ce n'est pas le moteur du don – pour l'entrepreneur, le plus important est d'agir sur son territoire.

À court terme, le mécénat constitue une dépense fiscale mais à moyen ou long terme, il y a un retour sur investissement pour l'État et la collectivité. À ce titre, je voudrais vous donner l'exemple de l'association « Sport dans la ville », qui vise l'insertion sociale et professionnelle des jeunes et n'existerait pas sans le mécénat d'entreprise. Pas moins de 51 % des jeunes qui ont participé à son programme « Job dans la ville » ont trouvé un CDI contre 44 % pour la moyenne nationale. Autre exemple, l'association « Singa », qui gère un programme d'accueil de réfugiés chez les particuliers et qui n'existerait pas non plus sans le mécénat d'entreprise, fait économiser aux pouvoirs publics 8,80 euros par jour et par personne.

Daniel Bruneau a évoqué la diversité des acteurs. De plus en plus de collectivités territoriales font appel au mécénat. Nous constatons une vraie demande, ainsi qu'au sein des universités, du monde de la recherche et du secteur associatif.

M. Vincent Éblé, président. – Qu'en est-il, monsieur Olivier Cueille, des innovations en matière de générosité embarquée et les nouveaux services ?

M. Olivier Cueille, directeur général de l'entreprise MicroDON. – Il y a neuf ans, Pierre-Emmanuel Grange et moi avons créé MicroDON, une entreprise solidaire d'utilité sociale consacrée à faire émerger en France un programme de générosité nommé « l'arrondi solidaire ». Celui-ci donne le choix aux Français, lors du règlement de leurs achats, d'en arrondir le montant à l'euro suivant. Ainsi, un client d'une enseigne partenaire qui arrive

en caisse avec 25,95 euros d'achats peut décider volontairement de payer 26 euros ; les 5 centimes supplémentaires seront remis intégralement à l'association partenaire du magasin. Chaque mois, dans les vingt enseignes de distribution partenaires, qui représentent 3 000 magasins, ce sont près d'un million de micro-dons réalisés par les Français et Françaises pour plus de 200 000 euros distribués chaque mois à une vingtaine d'associations et de fondations. Près de la moitié des clients sont d'accord pour faire l'arrondi et la demande de reçus fiscaux est quasi nulle : ce sont donc des dons globalement non déduits.

Le don en caisse a un grand succès au Royaume-Uni, aux États-Unis, en Allemagne. Il est encore embryonnaire en France mais en deux ou trois ans, il est possible de changer la donne.

Je vous propose une piste très concrète : la disparition des pièces d'un et deux centimes, qui entraînent au quotidien des coûts de gestion importants. En caisse, on pourrait choisir d'arrondir une fois à l'avantage du vendeur, une fois à celle de l'acheteur, ou arrondir au profit d'associations. Les centimes, non, l'arrondi, oui !

L'arrondi solidaire existe aussi pour les bulletins de salaires : les salariés volontaires peuvent abandonner quelques centimes à quelques euros sur le net à payer de leur bulletin de salaire au profit d'associations. Environ 350 entreprises sont engagées, représentant 120 000 salariés dont 20 000, soit 15 % à 25 % par entreprise, ont accepté cet arrondi et y ajoutent trois euros en moyenne. Deux à trois entreprises nous rejoignent chaque mois mais il est à prévoir que le prélèvement à la source provoquera un ralentissement temporaire. Nous pourrions aller plus vite. *Quid* des salariés de la fonction publique ? Si seulement 10 % d'entre eux étaient volontaires, on récolterait près de 25 millions d'euros de plus pour les associations. Celles-ci peuvent être sélectionnées à l'échelle du territoire, ce qui est important pour celles qui n'ont pas les moyens de communication et de collecte des grandes organisations nationales.

Cette belle idée, importée du Mexique il y a neuf ans, a entraîné la collecte de plus de 8 millions d'euros au profit de plusieurs centaines d'associations auxquelles la totalité des dons ont été reversés.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cette table ronde est d'actualité. D'éventuels amendements au projet de loi de finances pourraient faire suite au rapport attendu de la Cour des comptes à l'Assemblée nationale en application de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Le passage de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) a entraîné une baisse du nombre de contribuables assujettis. La diminution du montant des dons est mécanique. Quelles mesures favoriseraient le maintien des ressources d'organismes qui se trouvent en difficulté ? Une hausse du plafond de déduction ? Des taux ?

Notre commission des finances s'est, en majorité, opposée au prélèvement à la source, notamment à cause de ses effets sur la trésorerie des ménages. Le remboursement ultérieur des réductions d'impôts était catastrophique pour la générosité publique. Le Gouvernement a pris conscience du problème et le versement d'un acompte correspondant à 60 % du montant des avantages perçus l'année précédente est prévu dans le projet de loi de finances. Cette mesure est-elle suffisante pour répondre à l'inquiétude des organismes concernés ?

Beaucoup de PME et de très petites entreprises (TPE) seraient empêchées de participer à des actions de mécénat à cause du plafond de part du chiffre d'affaires, qui est bas. N'y a-t-il pas lieu de prévoir un relèvement du plafond pour les TPE ? Cela encouragerait la générosité de proximité.

La direction de la législation fiscale a-t-elle été sollicitée pour préparer des amendements pour réduire le mécénat ?

Des scandales ont éclaté par le passé dans certains organismes bénéficiaires de dons. Les mécanismes de contrôle sont-ils suffisants ? Une piste pourrait être l'examen de la part des frais généraux des organismes. Dès que je donne, je suis inondé de lettres et de relances. Je préférerais que mes dons aillent aux causes plutôt qu'aux courriers.

M. Vincent Éblé, président. – Le montant des dons au titre de l'impôt sur la fortune était environ onze fois plus faible que celui réalisé au titre de l'impôt sur le revenu. Toutefois, compte tenu de la concentration des dons, il s'agissait pour certains organismes de ressources importantes. Selon les données provisoires, le montant imputé de l'IFI au titre des dons s'établit à 77 millions d'euros en 2018, contre 200 millions d'euros en 2017. Le montant du don moyen étant stable, c'est donc bien la réduction du nombre de contribuables donateurs qui est en cause. Le recentrage de cet impôt ne constitue-t-il pas une menace pour les organismes sans but lucratif, qui bénéficiaient parfois à très haut niveau de cette contribution ?

M. Christophe Pourreau. – Les taux et plafonds des dispositifs actuels sont très généreux. Il ne nous apparaît pas qu'une hausse ait une grande incidence sur le montant des dons. On aurait plutôt un effet d'aubaine de la part de ceux qui donnent déjà.

Concernant le cas particulier des TPE qui subissent les effets du plafond de 0,5 % du chiffre d'affaires consacré au mécénat : pour un chiffre d'affaires de 2 millions d'euros, ce serait 10 000 euros. Nous avons mené des études sur ce point ; seules 15 % à 16 % des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros sont concernées par le plafond. Les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 2 millions et 50 millions d'euros ne sont que 7 % à subir les effets du plafonnement. Cette situation, si elle est indéniable, est très minoritaire. Des correctifs sont envisageables.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous les avons proposés !

M. Christophe Pourreau. – J'en viens au recentrage de l'assiette de l'ISF vers celle de l'IFI. Effectivement, cette assiette a été réduite, diminuant fortement la recette de l'impôt, d'un peu plus de 4 milliards d'euros à environ 1 milliard d'euros. Le nombre de redevables a été divisé par trois. Mécaniquement, le montant de la réduction d'impôt au titre des dons a baissé. Le législateur et le Gouvernement ont cherché à limiter les effets de la réforme sur la générosité. Le montant moyen des dons des redevables de l'IFI n'a pas décliné par rapport au montant moyen des dons des redevables de l'ISF.

Le but de la création de l'IFI et du prélèvement forfaitaire unique est de libérer plusieurs milliards d'euros à réinvestir dans l'économie, dans les entreprises, mais aussi dans les dons aux œuvres.

M. Vincent Éblé, président. – On ne le constate pas en chiffres.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – C'est un rêve.

M. Christophe Pourreau. – On peut espérer que les personnes continuent à faire des dons même si elles ne sont plus redevables de l'ISF ; elles restent tout de même bénéficiaires par rapport à la situation précédente puisqu'elles n'ont plus à payer l'impôt et ont donc plus de revenus disponibles.

M. Daniel Bruneau. – Le lien entre les déductions fiscales et les dons est extrêmement complexe. La déduction n'est qu'un des volets de la fiscalité. La baisse des dons constatée aujourd'hui, d'environ 6,5 % sur le premier semestre de l'année pour une centaine de grandes associations, selon France Générosités, n'est pas seulement une question de taux, mais de contexte fiscal déstabilisant. Avec les changements affectant la contribution sociale généralisée (CSG) et la taxe d'habitation, les gens ne savent pas à quelle sauce ils vont être mangés. Ils ne se sentent pas sécurisés. Les gens ne s'appuient pas seulement sur des faits réels, mais sur leur perception.

À titre personnel, je pense qu'il n'est pas forcément nécessaire d'augmenter des taux qui sont très importants. En revanche, on a besoin de stabilité, de lisibilité et de confiance. Les Français ne doivent pas être perdus, or leur compréhension des mécanismes fiscaux est limitée. Tout ce qui introduit de la complexité est catastrophique. Autant nous nous félicitons du dispositif adapté au prélèvement à la source, autant ce sera un tour de force que de l'expliquer aux donateurs, surtout si leur situation a changé.

La confiance n'exclut pas le contrôle, mais il y en a déjà beaucoup. L'administration fiscale s'est dotée de nouveaux dispositifs de contrôle des dons. C'est très bien, mais il faudrait aussi contrôler les donateurs. Je ne suis pas convaincu que tous les dons déduits des impôts soient effectivement versés, ou entrent dans le champ des déductions fiscales. Vous relèverez dans l'étude un phénomène extraordinaire : en 2013, il y a eu 500 000 donateurs nouveaux, sans catastrophe majeure pouvant expliquer cette hausse. En réfléchissant, nous avons constaté que cela correspondait au ras-le-bol fiscal exprimé en 2012 et je crains que les gens se soient vengés sur cette ligne de la déclaration qui n'est plus contrôlée puisque l'on ne fournit même pas la liste des bénéficiaires – ce qui était le cas avant 2013.

Mme Sylvaine Parriaux. – Admical encourage le mécénat des petites entreprises – il est important qu'elles s'engagent plus. Elles ne sont pas si nombreuses à atteindre le plafond de 0,5 % du chiffre d'affaires, néanmoins nous plaçons pour la création d'une franchise de 10 000 euros en-deçà de laquelle le taux de 0,5 % ne s'appliquerait pas. Ce serait relativement simple à mettre en place. Nombre de TPE se restreignent et renoncent au mécénat.

Pour ce qui est de la stabilité et de la lisibilité, alors que nous discutons sur d'éventuelles modifications de la loi Aillagon, qui a favorisé le développement du mécénat d'entreprise, je rappelle qu'elle a le mérite de la simplicité. Il est important de la conserver.

Modifier le régime des contreparties, ce serait introduire de la complexité et reprendre d'un côté aux TPE et PME ce qu'on leur donne de l'autre, si l'on crée la franchise. Ce serait une véritable usine à gaz que de valoriser les contreparties en monnaie sonnante et trébuchante, notamment les contreparties d'image. Comment valoriser le logo d'une entreprise mécène ? C'est une signature qui n'a pas de valeur en tant que telle. Il nous paraît essentiel de maintenir l'existant.

L'ajout d'un plafond selon la structure du bénéficiaire nous paraît assez dangereux car il rendrait le système beaucoup plus complexe. Les modèles s'hybrident, il y a des mixtes public-privé. Comment faire la distinction ? Les frontières sont aujourd'hui de plus en plus floues, ce qui est positif en matière d'interactions.

Il est donc essentiel de conserver la loi Aillagon telle qu'elle existe, à l'exception de l'introduction d'une franchise de 10 000 euros pour encourager le mécénat des TPE-PME.

Les frais généraux permettent à une association d'effectuer son travail. C'est le salaire d'hommes et de femmes qui apportent des compétences et améliorent le fonctionnement des associations pour qu'elles soient plus efficaces. Nous encourageons beaucoup les entreprises à soutenir les associations en ce sens.

M. Charles Guéné. – Ma première remarque porte sur le manque de lisibilité du prélèvement à la source en matière de dons. J'ai assisté, dans mon département de la Haute-Marne, à une réunion présidée par le ministre de l'action et des comptes publics, Gérard Darmanin, qui expliquait le fonctionnement du prélèvement à la source à des associations, qui avaient senti une baisse des dons. Nous nous sommes aperçus qu'il existait trois types de donateurs : les disciplinés, qui donnent quoi qu'il arrive, les malins, qui ne donnent pas cette année et pensent qu'ils seront quand même remboursés grâce à l'avance et les dubitatifs, qui pensent que ça ne fonctionnera pas. Tout cela provient d'un constat auquel l'administration devrait prendre garde : la plupart de nos concitoyens ne savent pas qu'ils déposeront une déclaration de revenus pour 2018.

J'ai été saisi du cas d'une association loi 1901 qui ne peut pas bénéficier de l'agrément d'intérêt général car elle est propriétaire d'un immeuble – une vieille abbaye. Je lui ai conseillé d'en faire don à une collectivité territoriale. L'administration devrait être plus tolérante ou enquêter sur le terrain. Une association qui possède une abbaye œuvre pour le patrimoine.

M. Michel Canevet. – Les niches fiscales sont souvent décriées. Elles représentent un manque à gagner pour les recettes de l'État, dont chacun sait qu'il convient pourtant de les rétablir pour arriver à l'équilibre budgétaire, puisque nous ne pourrions pas continuer très longtemps à fonctionner avec un déficit du budget de l'État aussi considérable. Le retour à l'équilibre des comptes publics est un impératif absolu.

Les dispositions prévues à l'article 3 du projet de loi de finances pour 2019 sont-elles valables uniquement pour 2019, ou sont-elles destinées à être reconduites d'année en année ? La logique voudrait que dès lors que l'on impose les revenus l'année même, on devrait réaliser les déductions sur la base des revenus de l'année même.

Les taux pratiqués aujourd'hui sont relativement avantageux. La conséquence sur les dons d'une diminution de ces taux, pour réduire l'impact financier des déductions, serait-elle importante ? Seuls ceux qui paient l'impôt bénéficient de la réduction : une question d'équité fiscale se pose.

La réduction d'impôt pour les dons aux cultes concerne-t-il toutes les religions ?

Quelles sont les modalités de contrôle de l'administration sur les comptes des associations bénéficiaires des dons ?

Mme Fabienne Keller. – Je souhaite aborder l’impact du prélèvement à la source et sur la confusion qu’il engendre. Nous pouvons tous témoigner de l’intérêt des dispositifs fiscaux pour encourager le don de proximité, pour une action sociale, en faveur du patrimoine ou de la culture. Cela contribue au foisonnement des dynamiques locales. De nombreuses questions se posent sur le prélèvement à la source. L’avance de 60 % du montant des dons, prévue pour 2019, sera-t-elle reconduite les années suivantes ? Je plaide pour une explication claire et simple afin d’éviter que l’incompréhension ne freine les dons. Il faut en effet de la lisibilité et de la stabilité, d’autant que les donateurs sont souvent fidèles et que les actions s’inscrivent dans la durée.

M. Emmanuel Capus. – Quelle est l’incidence de la baisse de l’impôt sur les sociétés sur le montant des dons des entreprises ?

Je note que tous les dons sont en augmentation, sauf celui en direction des partis politiques. Y a-t-il une raison technique ou est-ce une marque de désamour ?

M. Patrice Joly. – La générosité est définie comme la « qualité qui dispose à sacrifier son intérêt personnel ». Revenons sur les montants de cette générosité désintéressée, d’autant que les déductions fiscales s’élèvent à 60 % du montant total de la générosité. Les particuliers font preuve de générosité. Pour les entreprises, c’est bien souvent d’abord une question d’image, de relation client, voire une obligation sociale à l’échelon local. On arrive parfois à des situations choquantes.

Cela soulève aussi des questions philosophico-politiques. Suis-je légitime à décider de réduire mon impôt alors que les contraintes budgétaires sont importantes ou à choisir d’orienter une partie de mon impôt vers telle ou telle action ?

Il faut évidemment que les associations et les organismes disposent de moyens et d’expertise. Mais le fait est que les donateurs reçoivent beaucoup de lettres de relance, quand il ne s’agit pas de *tee-shirts* dont on se demande par qui et comment ils sont fabriqués. Il y a sans doute un peu de ménage à faire.

M. Alain Houpert. – Mon collègue a rappelé la définition du mot « générosité ». Le mot « prélèvement », lui, appartient au registre chirurgical ; l’impôt est une saignée ! Si certains font des dons dans un objectif fiscal, c’est justement parce que les prélèvements sont trop élevés. Ne parlons pas d’« année blanche » à propos du prélèvement à la source : les revenus supplémentaires seront imposés. Lorsque l’Islande est passée au prélèvement à la source en 2008, elle a opté pour une vraie année blanche, ce qui a dopé sa croissance économique.

M. Jean-Marc Gabouty. – Je pense qu’une vraie année blanche ne serait pas tenable. Sur le dernier trimestre, il pourrait y avoir des distributions exceptionnelles de dividendes.

Le Gouvernement a annoncé qu’un acompte de 60 % sur le crédit d’impôt serait versé au 15 janvier. C’est donc une sorte de préfinancement très favorable au contribuable en trésorerie. Mais c’est peut-être aussi une incitation à continuer, voire à augmenter les dons. Est-ce quelque chose de significatif ? Certes, il faut avoir des assurances sur la pérennité du dispositif.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le fait que l'on recourt moins aux dons dématérialisés chez nous que dans les pays anglo-saxons est-il lié au taux d'utilisation des formes de paiement autres que les espèces ?

M. Christophe Pourreau. – L'article 3 du projet de loi de finances prévoit une avance de 60 % sur un certain nombre de réductions ou crédits d'impôt auxquels avaient droit les contribuables sur la base des revenus de 2017. Si la personne concernée n'a pas fait de don en 2018, l'avance devra être restituée. Il s'agit bien d'un dispositif pérenne ; le Gouvernement considère que, pour une majorité de foyers fiscaux, les dons présentent un caractère récurrent d'une année sur l'autre.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pourquoi ne pas avoir intégré cela directement dans le taux, comme le proposait le Sénat ? Ce serait bien plus simple que de prélever, par exemple, 500 euros par mois pour restituer 300 euros par chèque.

M. Christophe Pourreau. – Une telle intégration, si elle était cumulée avec le maintien des dispositifs d'incitation aux dons en 2018, poserait un problème budgétaire massif lors de la transition. Les foyers bénéficieraient aussi des crédits d'impôt au titre de 2018, ce qui représenterait un double coût pour l'État. C'est cette considération pratique qui a guidé les choix du Gouvernement en matière de prélèvement à la source.

Les dons aux associations culturelles ne sont pas limités à la religion catholique.

Il faudrait sans doute des travaux économiques sur l'élasticité du volume des dons à une réduction d'impôt, mais notre conviction est que la hausse du taux n'aurait pas d'effet majeur.

La baisse du taux de l'impôt sur les sociétés ne rend pas moins attractive la réduction d'impôt à un taux fixe de 60 %. Il est possible que des entreprises qui donnaient pour réduire leur impôt sur les sociétés soient moins incitées à donner du fait de la baisse de cet impôt. Mais, globalement, je pense qu'il n'y a pas de corrélation entre les deux mécaniques.

M. Édouard Marcus. – Il est essentiel pour nous d'expliquer la réforme du prélèvement à la source à tous les publics, y compris à ceux qui sont concernés par des problèmes spécifiques. Nous sommes disponibles aussi bien dans les départements et les régions – vous avez peut-être vu des articles dans la presse locale – qu'en centrale, où nous nous appuyons sur nos collègues de la direction de la législation fiscale. Il ne faut pas hésiter à nous solliciter.

Il y a évidemment un contrôle sur le secteur et ses avantages fiscaux. Mais cela représente une petite partie seulement des contrôles qui existent. Il y a aussi l'inspection générale des affaires sociales, la Cour des comptes... Ce n'est pas l'apanage de l'administration fiscale.

J'en viens à la question des rescrits. Il est vrai que c'est un peu compliqué pour les monuments. Le dispositif de la Fondation du patrimoine a été mis en place pour faciliter les opérations. Il ne faut pas hésiter à venir nous demander des explications claires quand on a un projet de la sorte ; notre porte est toujours ouverte.

M. Jean-Benoît Dujol. – Il y a évidemment un travail de contrôle de l'administration fiscale sur les émetteurs et les récepteurs de dons, comme pour tout contribuable.

Surtout, le compte d'emploi des ressources, qui est obligatoire depuis 1991, doit rendre compte de l'affectation des dons, permettre leur suivi dans le temps, notamment en fin d'exercice lorsqu'ils n'ont pas été affectés, et être compréhensible pour les non-professionnels de la technique comptable, ce qui ne va pas toujours sans mal... Ce compte retrace obligatoirement trois grandes catégories de dépenses : les missions sociales, les frais de recherche et les frais de fonctionnement de l'association. Il fait l'objet d'une publication pour toutes les associations au-delà de 153 000 euros de dons ou de subventions. Le législateur a souhaité informer et responsabiliser le donateur. Depuis 1991, la Cour des comptes contrôle le compte d'emploi des ressources, afin d'appuyer le donateur dans son action.

M. Olivier Cueille. - Vous avez évoqué la corrélation entre l'émergence des nouveaux moyens de paiement et le « retard » que la France pourrait accuser en termes de développement des nouvelles formes de générosité. En fait, la France suit, à l'instar de la plupart des pays européens et d'outre-Atlantique, un développement significatif et encourageant de générosité sur internet. Les courbes sont très intéressantes.

Les États-Unis et le Royaume-Uni étaient déjà très coutumiers voilà une dizaine d'années des générosités embarquées, c'est-à-dire des propositions d'arrondi sur le bulletin de salaire ou à la caisse. L'accélération de la transformation des types de moyens de paiement s'observe plutôt à l'échelle des cinq ou six années écoulées. C'est donc avant tout une question de calendrier : les États-Unis et le Royaume-Uni se sont engagés voilà une quinzaine d'années dans cette direction, d'ailleurs assez bien adaptée à la culture anglo-saxonne en matière de philanthropie.

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la France a mis en place un système d'État-providence dans lequel les finances publiques couvrent l'essentiel des problématiques et des enjeux de financement de l'intérêt général. On assiste à une transformation très significative depuis dix ans ou quinze ans. Des marques et des entreprises se réapproprient le soutien au financement des causes d'intérêt général, et les citoyens y deviennent de plus en plus réceptifs. J'y vois une évolution culturelle face à la logique historique de la France.

Actuellement, 800 000 salariés donnent chaque mois sur leur bulletin de salaire au Royaume-Uni, contre 20 000 en France. Cela représente 9 000 sociétés et un peu plus de 100 millions de livres *sterling* chaque année.

M. Daniel Bruneau. – Nous sommes en train de réaliser une étude qui permettra d'avoir dans quelques mois un panorama de l'utilisation des fonds reçus. Nous avons examiné des centaines de comptes d'emploi des ressources. La plupart des grandes associations affectent 80 % des dons aux missions sociales et seulement 10 % aux frais généraux, le reste servant à la collecte de fonds. Certes, cette dernière est très coûteuse. Mais la plupart des associations agissent de manière très professionnelle et connaissent les méthodes les plus efficaces, c'est-à-dire les moins onéreuses.

Le report des dons est un phénomène très mal connu. Nous pensions à l'origine que cela concernait surtout les grands donateurs, mais nous avons découvert que des personnes aux revenus assez modestes atteignaient aussi le plafond et bénéficiaient donc d'un avantage.

Nous savons que les catégories sociales les plus aisées ont bénéficié de quelque 5 milliards d'euros d'économies d'impôts. Nous espérons qu'elles seront suffisamment généreuses pour en redistribuer une part modeste : 10 %, cela représenterait un pourboire philanthropique de 500 millions d'euros. On ne peut que les y inciter.

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.

Contrôle budgétaire – Répartition et utilisation des aides à la pierre – Communication

M. Vincent Éblé, président. – Nous en venons maintenant à la présentation par Philippe Dallier, rapporteur spécial des crédits du logement de la mission « Cohésion des territoires », des résultats de son contrôle sur la répartition et l'utilisation des aides à la pierre.

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial (mission « Cohésion des territoires »). – Le Fonds national des aides à la pierre (FNAP), a été créé en 2016 avec un double objectif.

D'une part, il s'agissait de donner une vision plus synthétique des sommes consacrées aux aides à la pierre en une période où les crédits budgétaires s'amenuisaient déjà et où les bailleurs étaient appelés à se substituer de plus en plus à l'État. La contribution des bailleurs sociaux passait alors par un fonds de péréquation distinct des crédits budgétaires, méthode d'ailleurs contestée par la Cour des comptes.

D'autre part, dans ce contexte de désengagement de l'État, la création du FNAP répondait également à une demande des élus nationaux et locaux qui souhaitaient être mieux associés à la territorialisation et à l'emploi de ces crédits.

Ce fonds est géré par un conseil d'administration où les bailleurs sont représentés au même titre que l'État et où figurent également des représentants des collectivités territoriales et des parlementaires.

Il m'a donc semblé utile, après une année pleine de fonctionnement du FNAP en 2017, de regarder comment s'est passée sa mise en place et si des progrès ont été faits en termes tant de répartition que d'utilisation des crédits.

Ce contrôle a porté sur les deux niveaux : d'une part national, puisque le conseil d'administration du FNAP décide en fin d'année de la répartition entre les régions des crédits et fixe les principales orientations relatives à leur utilisation ; d'autre part régional et local, puisque chaque préfet de région répartit l'enveloppe entre les territoires de gestion. Ces derniers sont de deux sortes : soit une collectivité ou une intercommunalité lorsqu'elle a obtenu la délégation de gestion des aides à la pierre ; soit la direction départementale des territoires (DDT), là où aucune délégation n'a été mise en place. Les aides sont ensuite attribuées aux projets de construction de logements sociaux portés par les territoires et les bailleurs.

Aussi intéressant que soit le nouveau dispositif, les sommes qu'il répartit ne vont pas à elles seules relancer le logement social, dans le contexte budgétaire que vous

connaissez. Dans le bleu budgétaire pour 2019, il n'y a plus un euro de crédit pour les aides à la pierre ; c'est l'aboutissement d'une tendance lourde.

Alors qu'en 2002, la subvention budgétaire de l'État était de 5 700 euros pour un logement PLUS (prêt locatif à usage social) et de plus de 15 000 euros pour un logement PLAI (prêt locatif aidé d'intégration), aujourd'hui, les aides du FNAP sont limitées à moins de 10 000 euros par logement PLAI, sauf en Corse et en Île-de-France, en raison des coûts de construction.

Or le marché du logement semble se retourner en 2018. Le nombre des permis de construire est en baisse de 5 %, aussi bien dans le logement individuel que dans le collectif. Le logement social a été affecté dès le second semestre 2017, suite à l'annonce de la diminution des aides personnelles au logement (APL) et de la mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS) financée par les bailleurs.

Le montant des aides à la pierre passant par le FNAP s'élève à 475 millions d'euros en 2018, dont 460 millions d'euros pour la construction de logements sociaux neufs, 10 millions d'euros pour des projets de démolition en zone détendue et près de 5 millions d'euros pour le financement d'actions annexes, auxquels s'ajoutent 12 millions d'euros pour favoriser la réalisation de logements très sociaux et l'intermédiation locative.

Pour alimenter ce budget, les crédits de l'État sont en baisse constante : prévus à près de 200 millions d'euros en 2017, ils ont été annulés à 55 % en cours d'année ; en 2018, seulement 38,8 millions d'euros de crédits de l'État ont été inscrits au budget. Dans le même temps, la contribution des bailleurs est de 375 millions d'euros et Action logement est appelé à participer au tour de table pour un montant de 50 millions d'euros. Les autres ressources proviennent notamment de la majoration des prélèvements SRU dans les communes carencées.

On constate un véritable retrait de l'État des aides à la pierre, ce qui a conduit depuis un an le FNAP à une situation difficile et l'empêche même de fonctionner correctement : en effet son président, qui représente les collectivités territoriales au sein du conseil d'administration, a démissionné à l'automne dernier et n'a toujours pas été remplacé. Les collectivités territoriales doivent se mettre d'accord pour désigner un nouveau président.

Or, dans un organisme qui n'a pas de moyen de fonctionnement propre, le conseil d'administration dépend de l'administration de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et le président joue donc un rôle d'impulsion important.

La programmation élaborée par le FNAP se fonde sur une remontée des besoins réalisée par l'intermédiaire des administrations régionales. Des documents de synthèse sont alors présentés dans des groupes de travail et au conseil d'administration.

Or j'ai pu constater lors d'un déplacement à Lille, dans la région des Hauts-de-France, que le diagnostic sur les besoins n'est pas toujours partagé : par exemple, l'État a le souci de favoriser les logements de petite taille, mais certains bailleurs ou certaines administrations locales sur le terrain constatent la difficulté à mettre sur le marché ce type de logement. Et il faut aussi prendre en compte le fait que tous les besoins ne figurent pas nécessairement dans le système national d'enregistrement. Il me semble donc nécessaire de mieux fonder l'analyse des besoins en croisant les sources de données établies par l'État, mais

aussi par les collectivités locales et les bailleurs et en enrichissant les données statistiques par des études plus qualitatives.

Autre besoin que j'ai constaté sur le terrain : les réhabilitations. Le FNAP ne finance effectivement que des constructions neuves, et dans une certaine mesure des démolitions. Or lorsqu'une région dispose d'un parc ancien dégradé, ou lorsque le foncier est rare, la réhabilitation pourrait également faire l'objet des interventions soutenues par le FNAP, même si cela se ferait probablement à enveloppe constante.

D'une manière générale, il faut s'interroger sur la méthode qui consiste à fixer des objectifs au niveau national. On prévoit par exemple de créer 40 000 logements de type PLAI par an. Or un objectif global n'a pas véritablement de sens, puisque les besoins, aussi bien que les conditions de marché, sont essentiellement locaux. Ce n'est pas en construisant des logements là où il n'y a pas de besoin qu'on va résoudre la crise du logement. Des objectifs encore plus précis sont fixés par catégorie de logements et ne sont pas du tout atteints. M. Denormandie a reconnu voilà quelques jours que seulement 2 600 places ont été réalisées en intermédiation locative pour un objectif de 40 000 places sur le quinquennat, et qu'il y a eu 619 places de pension de famille sur les 10 000 prévues.

Les objectifs devraient d'abord être fixés au niveau local, ainsi que leur décomposition en fonction du type de logement ou du public visé. La volonté de l'État de conserver un rôle de pilote de la politique du logement se heurte d'ailleurs à la diminution de ses moyens non seulement financiers, mais aussi humains.

Je l'ai constaté dans la mise en œuvre de la délégation des aides à la pierre, qui peut prendre deux modalités : soit le délégataire assure lui-même l'instruction des dossiers, parce qu'il estime en avoir les moyens ; soit l'instruction est assurée par la DDT. Mais, dans ce dernier cas, il y a en réalité une double instruction, car les services du délégataire examinent déjà les dossiers avant de les transmettre à la DDT. C'est donc un doublon pour l'administration, mais aussi une double tâche pour les porteurs de projet, qui devront présenter le dossier plusieurs fois. Je suis donc favorable à la généralisation de la délégation des aides à la pierre, avec instruction des dossiers par le délégataire. Je pense qu'il faut en finir avec la double instruction.

Cette délégation est l'un des éléments qui permettent aux collectivités locales de mener à bien une politique de l'habitat. Il s'agit toutefois d'une charge qui n'est pas compensée. On peut donc réfléchir à la possibilité d'aller plus loin et d'organiser un véritable transfert de compétence de la gestion des aides à la pierre, qui serait plus complexe, car il faudrait déterminer vers quel niveau de collectivité se fait le transfert et de quelle manière les crédits du FNAP sont répartis entre les collectivités dans une région. L'État doit accepter de lâcher la main, mais, à partir du moment où il n'y a plus un euro venant de lui, ce serait logique.

La répartition des fonds entre les régions suit une clé de répartition calculée à partir des besoins constatés, ainsi que des coûts de construction. Il s'agit d'une vision un peu théorique, car le lancement des projets ne dépend pas seulement de cette subvention, d'ailleurs assez limitée. Il faut d'abord que des projets soient portés localement, souvent par le maire.

La consommation des crédits est ainsi très variable selon les territoires, et on constate chaque année, au cours de l'été, que dans certaines régions, plus précisément en Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), les projets ne seront pas assez nombreux pour

consommer les crédits. L'automne voit donc se mettre en place un grand exercice de réallocation des crédits vers des régions, qui, pendant ce temps, avaient gardé sous la main des projets prêts à démarrer. Je crois qu'il vaudrait mieux, au moins partiellement, ajuster les enveloppes dès le début de l'année.

Au total, le FNAP constitue un progrès indéniable. Les groupes de travail permettent aux différents acteurs du logement social de travailler ensemble sur des questions aussi concrètes que les logements très sociaux (PLAI adaptés), l'intermédiation locative ou la nécessité de soutenir les démolitions. De plus, le regroupement des crédits donne au Parlement une visibilité bien meilleure sur les montants consacrés aux aides à la pierre.

L'État conserve toutefois un rôle disproportionné et le FNAP n'a pas rempli toutes ses promesses. D'une part, les acteurs continuent à se plaindre sur le terrain de la complexité des règles et, surtout, de leur modification chaque année ; ces changements sont d'autant moins compréhensibles qu'ils sont décidés au niveau national. D'autre part, le FNAP n'a pas permis de sécuriser les fonds accordés aux aides à la pierre. Le responsable en est évidemment l'État, qui réduit ses engagements lorsqu'il n'annule pas purement et simplement les crédits en cours d'année, comme en 2017.

C'est pourquoi je crois que le principe d'annualité budgétaire devrait être concilié avec une programmation pluriannuelle des crédits attribués aux aides à la pierre. Une prévision sur trois ans, associée à une stabilisation des règles d'utilisation des crédits, apporterait une meilleure visibilité à des projets dont la réalisation prend plusieurs années. Elle serait cohérente par exemple avec la conclusion des conventions de délégation des aides à la pierre, dont la durée est de six ans.

La territorialisation de la gestion des aides à la pierre accroît les chances de succès des opérations. L'État l'a compris pour l'enveloppe de 12 millions d'euros destinée aux PLAI adaptés et à l'intermédiation locative ; alors qu'elle était consacrée jusqu'en 2017 à des appels à projets peu fructueux, le conseil d'administration du FNAP a décidé vendredi dernier de la répartir désormais entre les régions, comme pour les crédits de l'enveloppe principale.

Il reste donc à parachever cette territorialisation en laissant plus de marge de manœuvre aux politiques locales de l'habitat.

M. Michel Canevet. – En tant qu'élu local, j'ai observé la même chose que notre collègue sur la double instruction. Le problème se pose aussi à propos des fonds européens.

Je suis surpris d'entendre que l'État n'a pas une bonne connaissance des besoins en logements. En Bretagne, les relations entre les services de l'État et les délégataires des aides à la pierre sont plutôt bonnes.

Il y a toutefois des absurdités. Dans l'agglomération de Lorient, un maire est obligé de construire 200 logements sociaux au titre de la loi SRU alors que cela ne correspond pas aux besoins de commune et qu'il n'a pas les crédits pour le faire.

M. Thierry Carcenac. – Lors de la mise en place des délégations, des départements ont souhaité récupérer les aides à la pierre, et d'autres ne l'ont pas souhaité. A-t-on une idée de la répartition actuelle entre les EPCI et les départements ? Et quelle est votre position sur le sujet, monsieur le rapporteur spécial ?

M. Jérôme Bascher. – Je partage les conclusions de notre collègue. Il y a là un sujet de décentralisation, et peut-être même de décentralisation à la carte. Je ne suis pas sûr qu'il y ait un seul modèle. Les zones tendues ne sont pas représentatives de l'ensemble de la France. Une politique nationale du logement a-t-elle encore un sens ?

Sur l'utilisation des crédits, j'ai l'impression qu'on change de politique à chaque ministre. Certains préfèrent l'entretien et la réhabilitation quand d'autres optent pour des investissements nouveaux. Y a-t-il un bon ratio à fixer entre ces différents usages ?

M. Sébastien Meurant. – À quel échelon territorial devraient se concentrer les aides ? Comment la rénovation et la mise à niveau d'ici à 2020 doivent-elles s'effectuer concrètement sur le terrain ?

M. Philippe Dallier, rapporteur spécial. – Le délégataire choisit d'instruire ou pas. Certains ont décidé de faire l'instruction ; d'autres ne la font pas, considérant que l'État ne leur donne pas les moyens. À mon avis, il faudrait généraliser la prise de l'instruction par le délégataire et réfléchir à des transferts de compétences. Mais je me garderai bien de choisir entre les départements et les EPCI. Il appartient aux élus locaux de se mettre d'accord. Comme il n'y a plus du tout de crédit budgétaire, je pense qu'il faut en finir avec la politique nationale en matière d'aide à la pierre et aller vers une vraie décentralisation.

En 2016, il y avait parmi les délégataires 111 collectivités ou groupements, dont 12 métropoles, une collectivité à statut particulier qui est la métropole de Lyon, 8 communautés urbaines, 61 communautés d'agglomération, 3 communautés de communes et 25 départements. Je laisse à chacun le soin d'apprécier si cette répartition est judicieuse.

En matière de connaissance des besoins, la Bretagne est un cas à part. Dans d'autres régions, le système fonctionne moins bien. La première connaissance qu'il faudrait avoir est celle du nombre de dossiers finançables dans une année. Aujourd'hui, on s'appuie trop sur les besoins exprimés dans les demandes de logements sociaux, et pas assez sur ce que les territoires peuvent faire... L'État pilote en fonction des grands objectifs affichés.

En 2017, le FNAP a fait mieux que l'État précédemment, en déléguant les crédits dès le mois de janvier. Mais il doit à présent, me semble-t-il, mieux analyser les besoins.

Nombre de bailleurs craignent de devoir arbitrer entre les constructions nouvelles et les réhabilitations lourdes. Aujourd'hui, ce sont les crédits pour la rénovation lourde qui manquent. Mais comme l'enveloppe se réduit globalement, on est dans une impasse budgétaire.

La commission donne acte au rapporteur spécial de sa communication et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à midi.

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

Mardi 25 septembre 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 17 h 45.

**Projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et
projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des
juridictions - Audition de Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de
la justice**

M. Philippe Bas, président. – Mme la garde des sceaux, je vous remercie de nous consacrer un moment pour la présentation de votre projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, accompagné d'un projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions. Je me réjouis que le Sénat soit la première assemblée saisie ; j'y vois un hommage au travail approfondi que notre commission des lois a pu faire dans les années passées en matière de justice : je pense à la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, dont Yves Détraigne était déjà rapporteur, mais aussi à notre rapport d'information intitulé *Cinq ans pour sauver la justice*, qui a été suivi de l'adoption par notre assemblée, le 24 octobre 2017, de deux propositions de loi, une proposition de loi d'orientation et de programmation et une proposition de loi organique. Nous aurions été particulièrement sensibles au fait que le Gouvernement inscrive ces textes à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, mais, pour des raisons communes à nombre de gouvernements, vous avez préféré faire votre propre travail. Il n'en demeure pas moins que notre investissement sur ce sujet nous sert un peu de boussole pour apprécier vos propositions. Je ne vous cache pas que nous aurons aussi à l'esprit le programme du candidat Emmanuel Macron à l'élection présidentielle. Nous apprécierons donc les dispositions que vous nous proposez à l'aune de ces engagements, non pas que nous soyons comptables du respect de ceux-ci – vous l'êtes certainement bien plus que nous –, mais pour mesurer le degré de réalisation des objectifs que le Président de la République s'était engagé à atteindre.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Je suis heureuse de venir aujourd'hui devant le Sénat, première assemblée saisie, vous présenter le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, ainsi que le projet de loi organique qui l'accompagne. Ce projet de loi de programmation a été annoncé par le Premier ministre dans son discours de politique générale, traduisant dès 2017 l'engagement pris par le Président de la République pendant la campagne électorale de faire de la justice un chantier prioritaire. La nécessité d'élaborer ce texte est née d'un constat partagé, un constat que la commission des lois du Sénat avait d'ailleurs établi au travers de deux propositions de loi déposées l'an passé par le président Bas.

La société se transforme, l'État redéfinit ses missions, les services publics se modernisent, et le service public de la justice n'échappe évidemment pas à ces mutations. Il doit donc non seulement s'adapter aux besoins des justiciables, mais également gagner en efficacité grâce, notamment, aux nouvelles technologies. Nos concitoyens ont bien sûr

confiance dans l'indépendance de leur justice, mais ils la considèrent trop complexe et trop lente. Les deux tiers d'entre eux estiment que la justice fonctionne mal et plus de 70 % d'entre eux pensent que les moyens dont elle dispose sont insuffisants – et je crois qu'ils ont raison. J'ai la conviction que la justice sera plus crédible si elle est plus compréhensible et si elle apporte en temps utile des réponses aux problèmes quotidiens que les citoyens rencontrent. À cette fin, je vous propose une réforme globale et concrète.

Elle est globale, car elle vise la question des moyens, qui figure à l'article 1^{er}, et prévoit une réforme des procédures, avec cinq chantiers : la procédure pénale, la procédure civile, l'exécution des peines, le numérique et l'organisation territoriale. Elle est concrète, car je me suis appuyée de manière très pragmatique, j'y insiste, sur les remontées du terrain. Je suis intimement persuadée que l'idéologie ne fait pas nécessairement bon ménage avec la justice. La justice française a beaucoup souffert des coups de balancier, au nom de conceptions abstraites ou de présupposés trop éloignés des réalités. Or le Sénat a pour habitude d'avoir une certaine distance avec ces questions et, par tradition, il sait regarder les nécessités du terrain. C'est, me semble-t-il, cette conception commune qui nous permettra de nouer un dialogue utile.

Permettez-moi de vous dire maintenant quelques mots de cette réforme, qui a été construite avec les acteurs de la justice et pour le justiciable. Une grande consultation a eu lieu au travers des chantiers de la justice, qui se sont déroulés du mois d'octobre 2017 au mois de janvier 2018 ; nous avons entendu l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse des magistrats, des personnels, des avocats, des policiers. Les cinq chantiers que j'ai évoqués précédemment ont tous été animés par des référents venant d'horizons divers – des avocats, des professeurs d'université, des magistrats, des personnes du monde de l'entreprise, etc. –, lesquels ont rendu leurs travaux en janvier 2018. Des concertations ont ensuite été entamées avec les professions juridiques, les organisations professionnelles des magistrats, les avocats, les élus, les services de police et de gendarmerie. J'ai constamment été à l'écoute de chacun d'entre eux en ayant deux préoccupations : comprendre les craintes exprimées et y répondre, sans abandonner l'ambition que je porte pour la justice. Une réforme suscite toujours des réactions dans notre pays : certains acteurs expriment un certain nombre de craintes face au changement ; d'autres font valoir des aspirations nouvelles. Pour ma part, je n'ai eu qu'une seule boussole, l'intérêt des justiciables. Il faut que la justice soit plus simple, plus compréhensible, plus facile d'accès, plus protectrice. Cela ne signifie pas pour autant que je n'ai pas entendu les préoccupations exprimées par les différents acteurs ; j'ai essayé de les satisfaire lorsqu'elles étaient compatibles avec l'intérêt du justiciable. C'est pourquoi je vous proposerai dès demain des amendements.

À l'issue de ce processus, deux projets de loi – l'un organique et l'autre ordinaire – ont été déposés le 20 avril dernier devant le Sénat. Ce choix n'est pas le fruit du hasard. En effet, j'ai souhaité que nous approfondissions ensemble le travail qui avait été entamé à l'automne 2017 à l'occasion des propositions de loi présentées par votre commission des lois. Vous avez pu examiner les textes que je vous présente avec soin puisque près de six mois se sont écoulés entre le dépôt et l'examen par votre assemblée.

Sur le fond, nous faisons un effort sans précédent concernant les moyens. Nous avons besoin de moyens pour investir dans la programmation immobilière, qu'il s'agisse de l'immobilier judiciaire ou des constructions pénitentiaires, et pour recruter, un besoin dont nous avons perçu la prégnance pour assurer une justice de qualité. Cette loi de programmation sur cinq ans permet d'avoir de la visibilité, d'investir dans la durée et de planifier les recrutements. Une première étape a été franchie avec le budget de 2018, qui a connu une

hausse de 3,9 % et la création de 1 100 emplois. Le budget pour 2019, qui a été présenté hier en conseil des ministres, consacre l'augmentation des moyens, celle-ci atteignant 4,5 %, et prévoit la création de 1 300 emplois supplémentaires. L'importance des moyens prévus doit être clairement mesurée, je le redis ici, à l'aune de la discipline budgétaire à laquelle le Gouvernement s'est astreint par ailleurs. Le budget de la justice augmentera de 1,6 milliard en cinq ans, passant de 6,7 milliards à 8,3 milliards, soit une hausse de 24 %. Cela nous permettra d'engager le recrutement de 6 500 personnes en cinq ans. On peut donc s'attendre à une amélioration des conditions de travail des magistrats et des personnels ainsi qu'à une résorption des vacances de postes et nous aurons la possibilité de constituer de véritables équipes autour des magistrats. Ces moyens vont également nous permettre de passer de l'ère de l'informatique à celle du numérique. J'ai eu l'occasion de le dire à plusieurs reprises, c'est le défi qu'il nous faut gagner pour que la réforme de la justice soit crédible et que les évolutions de notre service public soient vraiment à la hauteur de l'attente des justiciables. En la matière, le ministère de la justice a d'énormes marges de progression en termes de performances. Je suis assez confiante : les équipes que j'ai constituées sont très mobilisées et la gouvernance est très serrée. Enfin, ces moyens se déploieront aussi dans le secteur pénitentiaire, avec la livraison de 7 000 places de prison supplémentaires en 2022 et le lancement de 8 000 places d'ici à 2022, soit 15 000 places dans les dix ans à venir. D'ailleurs, le texte prévoit un certain nombre de dispositions de nature à accélérer la construction de prisons par l'allègement des procédures. J'ajoute que la loi de programmation prévoit la création de vingt centres éducatifs fermés.

La réforme du service public de la justice s'articule autour de six axes.

Le premier axe concerne la procédure civile, la justice de la vie quotidienne. Si elle est moins spectaculaire que la justice pénale, elle est essentielle. Il s'agit de faciliter la vie des gens et de simplifier les procédures. Si la justice est un vecteur de paix sociale, elle doit aussi permettre d'éviter les procédures contentieuses inutiles par le développement du règlement amiable des différends, avec la certification d'outils nouveaux, comme les plateformes en ligne de médiation, de conciliation ou d'arbitrage, afin de maintenir un haut niveau de garantie pour les personnes qui y ont recours. Il est également proposé d'en finir avec les cinq modes de saisine des juridictions différents actuellement en vigueur, qui sont incompréhensibles et complexes pour les justiciables. Ainsi, il n'y aura désormais plus qu'un seul mode de saisine. Il est également prévu de simplifier la procédure de divorce hors consentement mutuel, afin d'en diminuer par deux la durée, laquelle atteint parfois aujourd'hui plus de deux ans, plus de la moitié de ce délai étant liée à la phase de conciliation, qui en réalité ne concilie jamais personne. Aussi, cette phase sera supprimée. Il s'agit aussi de simplifier la protection des majeurs vulnérables, en supprimant des formalités inutiles, qui n'étaient guère protectrices. Il ne sera, par exemple, plus nécessaire d'imposer une vérification lourde des comptes des personnes âgées quand l'essentiel des revenus sert uniquement à payer l'hébergement. L'un des objets du texte est aussi de faciliter le règlement des petits litiges de la vie quotidienne, soit en les dématérialisant – ce sera le cas des injonctions de payer – soit en évitant des audiences inutiles en cas d'accord des parties. Enfin, il est proposé d'étendre le périmètre de la représentation obligatoire par avocat pour assurer une justice de meilleure qualité. Cette mesure s'appliquera non pas aux litiges inférieurs à 10 000 euros, mais au contentieux des baux ruraux, des élections professionnelles, de l'expropriation ou en matière douanière. Le caractère exécutoire des décisions de première instance viendra confirmer la force et le poids des jugements rendus à cette étape de la procédure.

Le deuxième axe concerne la justice pénale. Je le dis clairement ici, je ne céderai pas au fantasme du grand soir de la procédure pénale. On pourrait engager une réforme de grande ampleur, mais je souhaite aller vers plus d'efficacité tant pour les justiciables que pour les acteurs de la justice pénale. Pour ce faire, j'ai voulu construire des solutions pratiques, qui me sont toutes remontées du terrain. J'ai mené ce travail en commun avec le ministre de l'intérieur pour ce qui concerne la phase d'enquête, ainsi qu'avec les magistrats pour les évolutions concernant la phase du jugement. Simplifier ne veut pas dire renier la garantie des droits ; il faut évidemment trouver l'équilibre entre ces deux impératifs : assurer la garantie des droits et donc la constitutionnalité et la conventionnalité de notre texte, tout en permettant l'accélération de la procédure.

Il s'agit d'abord de mieux protéger les victimes, avec, par exemple, la plainte en ligne si elles le souhaitent et la possibilité de se constituer partie civile à l'audience par voie dématérialisée. Il s'agit aussi de simplifier le travail des acteurs avec la numérisation complète de la procédure pénale. Nous avons travaillé à un cahier des charges commun et une procédure pénale numérique unique. Il nous faut aussi renforcer l'efficacité des enquêtes. C'est pourquoi le texte prévoit d'harmoniser les techniques spéciales d'enquête ; je pense ici aux techniques de sonorisation, de captation des données, pour mieux lutter contre l'ensemble des trafics. Les acteurs auront ainsi à leur disposition des textes plus clairs, qui sécuriseront les procédures et faciliteront le travail avec le terrain. Toute une série de mesures est également prévue pour lutter contre la délinquance du quotidien ; je pense, par exemple, à l'interdiction de paraître dans un lieu, qui pourra être plus largement prononcée, ainsi qu'aux amendes forfaitaires pour l'usage des stupéfiants. Enfin, je propose l'expérimentation d'un tribunal criminel départemental. L'objectif est d'éviter la correctionnalisation d'un certain nombre de crimes et de les juger dans un délai plus rapide au bénéfice des parties. Seuls seront concernés les crimes punis des peines de quinze à vingt ans de réclusion, la cour d'assises restant toujours compétente pour les autres crimes en première instance et pour tous les appels. L'ensemble de ces mesures prolongent les évolutions de la procédure pénale, déjà ouvertes par des textes antérieurs. Sans doute un travail général de refonte de la procédure pénale sera-t-il ultérieurement nécessaire.

Le troisième axe a trait à l'efficacité et au sens de la peine. Il s'agit ici de mieux réprimer les infractions, de mieux protéger la société et de mieux réinsérer les personnes condamnées. Ce chantier doit se comprendre en lien avec le plan pénitentiaire que j'ai présenté il y a une quinzaine de jours en conseil des ministres. Notre droit de la peine est en effet trop complexe, en raison des modifications législatives qui se sont accumulées. Le postulat de base est simple et assez partagé dès lors que l'on entend traiter ces questions raisonnablement et sans démagogie. Les personnes qui doivent aller en prison doivent s'y rendre réellement. En revanche, celles qui n'ont rien à y faire doivent être sanctionnées d'une autre manière. C'est pourquoi je propose une nouvelle échelle des peines considérant, je le répète ici, que toute infraction mérite sanction. Ainsi, les peines d'emprisonnement sont interdites en dessous d'un mois, car elles semblent inutiles. Entre un et six mois, la peine s'exécutera, par principe, en dehors d'un établissement de détention, mais il pourra en être autrement lorsque cela apparaîtra nécessaire. Entre six mois et un an, le juge pourra prononcer une peine autonome de détention à domicile sous surveillance électronique, une peine d'emprisonnement ou d'autres peines. Au-delà d'un an, les peines d'emprisonnement seront exécutées sans aménagement de peine *ab initio*. Cela signifie que le seuil d'aménagement des peines d'emprisonnement, tel qu'il découle de l'article 723-15 du code de procédure pénale, sera abaissé de deux ans à un an. L'idée est non seulement d'éviter des emprisonnements inutiles, désocialisants et de nature à nourrir la récidive, mais également d'assurer une exécution effective des peines prononcées. Aujourd'hui, l'inexécution des peines prononcées, qui est

extrêmement fréquente, rend incompréhensible notre justice pénale aussi bien pour les victimes et les délinquants que pour la société en général.

Parallèlement, il faut que les peines prononcées en lieu et place de la prison soient réelles et utiles, qu'il s'agisse de peines autonomes. À cette fin, nous allons développer les peines de travail d'intérêt général en les ouvrant, notamment, aux secteurs de l'économie sociale et solidaire et en créant une agence dont la préfiguration est en cours. La détention à domicile sous surveillance électronique, autrement dit le bracelet électronique, sera sécurisée et développée. Nous avons prévu des dispositions concernant le suivi du parcours en détention pour assurer la réinsertion des détenus.

Le quatrième axe de cette réforme concerne l'organisation judiciaire. Ce chantier a suscité beaucoup d'émoi, d'interrogations, de questionnements et de mobilisations. Je me suis employée à en expliquer les contours, parfois d'ailleurs contre des arguments de mauvaise foi, et j'ai souhaité rassurer, tout en n'abandonnant pas l'idée d'améliorer notre organisation judiciaire. Il s'agit pour moi de réformer sans brutaliser, d'allier proximité et qualité. Ma méthode diffère de celle qui a été employée il y a une dizaine d'années. La réforme doit être faite, mais, pour ce faire, elle doit être acceptée par les acteurs. Ma préoccupation est double : elle repose sur la proximité et la qualité du service public de la justice. Le justiciable doit avoir un accès simple à la justice, ce qui passe par une proximité physique ainsi que par le déploiement du numérique. La dispersion des moyens et l'absence, parfois, de spécialisation pour certains contentieux complexes ne sont pas le gage d'une justice efficace. De ce point de vue, nous pouvons améliorer la situation.

Dès l'ouverture des chantiers de la justice, j'ai affirmé qu'il n'y aurait aucune fermeture de lieux de justice ; je tiens pleinement parole. Toutefois, pour améliorer notre organisation, le texte prévoit la fusion administrative des tribunaux d'instance et des tribunaux de grande instance, en vue de simplifier l'organisation de la justice pour le justiciable, qui ne connaîtra plus qu'une seule juridiction, avec une seule procédure de saisine. Tous les sites seront maintenus pour assurer une justice de proximité pour les contentieux du quotidien. Afin d'optimiser le traitement des contentieux et de s'adapter au mieux à la situation de chaque ressort, les chefs de cour, s'ils le jugent utile, en fonction des caractéristiques des territoires, pourront, dans les villes où il n'existe actuellement qu'un tribunal d'instance, lui confier des contentieux supplémentaires par rapport à ceux qui y sont actuellement jugés. Dans les départements dans lesquels il existe plusieurs tribunaux de grande instance, les chefs de cour pourront également, après concertation locale, proposer de créer des pôles de compétence, qui jugeront, pour l'ensemble du département, certains contentieux spécialisés, techniques et de faible volume, ces pôles devant évidemment être répartis de manière équilibrée entre les différents tribunaux de grande instance d'un même département. L'objectif est de renforcer les compétences là où c'est utile. C'est un gage d'harmonisation des jurisprudences, de qualité et de rapidité de la justice. Enfin, le projet de loi prévoit d'expérimenter dans deux régions comportant plusieurs cours d'appel l'exercice par l'une d'elles de fonctions d'animation et de coordination, ainsi que la spécialisation des contentieux selon le modèle précédemment évoqué. Le projet de loi organique tire les conséquences de la loi ordinaire quant à la fusion administrative des tribunaux d'instance et de grande instance.

Le cinquième axe de la réforme porte sur la diversification du mode de prise en charge des mineurs délinquants. Au-delà de la création de vingt centres éducatifs fermés, le texte permet de mieux préparer la sortie progressive de ces structures, notamment le retour en famille, pour en atténuer les effets déstabilisants. Il sera aussi institué à titre expérimental une mesure éducative d'accueil de jour, troisième voie entre le placement et le milieu ouvert.

Enfin, le sixième axe concerne la procédure devant les juridictions administratives. Le projet de loi prévoit le recrutement de juristes assistants pour renforcer les équipes autour des magistrats et l'exécution des décisions par des injonctions et astreintes.

Cette réforme riche et ambitieuse pour les justiciables et la justice entend prendre en considération avec sérieux les problèmes qui se posent afin de tenter de les résoudre. Telle est l'ambition que je porte et aussi, à n'en pas douter, celle que nous partageons.

M. Philippe Bas, président. – Permettez-moi de formuler quelques observations. L'augmentation de 24 % en cinq ans du budget de la justice constitue un effort très important. Rapprochons-le de l'effort consenti lors du quinquennat précédent, avec une augmentation de 15,6 %, contre 19,3 % pour l'avant-dernier et 37,18 % sous Jacques Chirac, le seul quinquennat d'ailleurs au cours duquel avait été adoptée une loi de programmation des moyens de la justice. Pour notre part, nous avons estimé que le bon étiage impliquait, à périmètre identique, une croissance de 34 % au cours du quinquennat 2018-2022. Il serait intéressant d'avoir des précisions sur la ventilation des moyens prévus dans les différents programmes de la mission « Justice » – le texte est muet sur ce point – pour pouvoir apprécier la réalité du redressement que nous espérons dans le fonctionnement des tribunaux.

Par ailleurs, votre texte reste silencieux sur l'aide juridictionnelle – c'est un choix que vous avez fait. Nous avons le souci d'assurer la pérennité du financement de cette aide. Dans quel cadre comptez-vous traiter ce problème ? Quelles sont vos intentions en la matière ?

En outre, durant la campagne présidentielle, le Président de la République avait annoncé la construction de 15 000 places de prison pendant le quinquennat. Or vous en proposez aujourd'hui 7 000. Pourquoi a-t-il changé d'avis ? La diminution de ses ambitions en matière de mise à niveau de l'administration pénitentiaire est compensée par des moyens considérables en faveur des peines alternatives aux peines de prison. Toutefois, les chiffres qui m'ont été communiqués sont préoccupants en ce qui concerne le nombre de condamnés en semi-liberté et le nombre de condamnés bénéficiant d'un placement à l'extérieur, avec respectivement une diminution en un an de 6,4 % et de 25 %. Aussi, si l'on construit moins de places de prison que le Président de la République s'était engagé à le faire, il faudra que les peines, que vous voulez certaines, soient exécutées autrement. Pour l'instant, le moins que l'on puisse dire, c'est que l'effort n'est pas suffisant dans ce domaine.

Il est un sujet qui nous préoccupe particulièrement parce que nous avons à cœur d'être la chambre des libertés – je me fais aussi l'écho des juges d'instruction que nous avons entendus –, je veux parler des pouvoirs supplémentaires donnés au procureur, même si le juge des libertés et de la détention assurera un contrôle.

Enfin, se pose la question du parquet national antiterroriste. Alors que le Gouvernement avait renoncé à cette idée, il la remet sur la table par voie d'amendement. Nous avons émis de forts doutes à l'époque où l'idée avait été avancée, considérant que le parquet de Paris faisait bien son travail. Le vivier du ministère public permet, en cas d'attentat, de mobiliser un grand nombre de parquetiers. Personnellement, je suis préoccupé par la renaissance de ce projet de création ; nous pressentons des difficultés d'articulation avec le parquet de Paris.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Vous avez évoqué le quinquennat du président Chirac.

M. Philippe Bas, président. – Cela ne vous surprend pas...

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Pas vraiment. Vous le savez, j'ai beaucoup de respect pour le président Chirac. Mais permettez-moi de relever que nous étions alors dans des temps où les contraintes budgétaires n'étaient pas les mêmes.

M. Philippe Bas, président. – Je le reconnais, c'était une sorte d'âge d'or...

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Comme je l'ai précisé, je m'inscris dans un budget qui respecte un certain nombre de contraintes, notamment un objectif de déficit en dessous de 3 %. Dès lors, il convient de souligner la priorité donnée au budget de la justice et de nous en réjouir, à condition que cela s'accompagne de réformes.

Vous voulez avoir des précisions sur la répartition des crédits ; vous m'avez d'ailleurs écrit récemment à ce sujet. Je vous la communiquerai très rapidement, mais je tiens d'ores et déjà à préciser deux choses. Le schéma est actuellement à peu près équilibré, avec 39 % de moyens accordés à l'administration pénitentiaire et 38 % à la justice judiciaire, mais il va se déséquilibrer un petit peu au cours du quinquennat, eu égard à la nécessité de procéder à des recrutements importants dans l'administration pénitentiaire. Nous ouvrons de nouveaux établissements, nous avons besoin de surveillants pénitentiaires, et il nous faut aussi construire des établissements pénitentiaires, ce qui suppose des investissements importants. Pour autant, notre priorité de résorber les vacances de postes de magistrats prévaut toujours, avec 250 postes de magistrats vacants aujourd'hui, contre 500 auparavant. Par ailleurs, nous continuons à recruter des magistrats, avec 100 emplois supplémentaires cette année. Toutefois, les créations d'emplois seront évidemment plus importantes au sein de l'administration pénitentiaire.

Par ailleurs, nous avons volontairement fait le choix de ne pas traiter la question de l'aide juridictionnelle dans ce projet de loi. L'inspection générale des finances et l'inspection générale de la justice viennent de nous remettre un rapport sur cette question, que nous sommes en train d'étudier et à partir duquel nous allons, avec les avocats, travailler à rebâtir un système solide dans la durée. J'ai considéré qu'il ne fallait pas se précipiter. Budgétairement, il n'y a pas de problème pour l'année à venir, y compris avec l'accroissement de la représentation obligatoire prévue par la loi. Si nous parvenons à un accord, nous verrons les traductions de l'évolution de l'aide juridictionnelle dans le budget pour 2020.

Concernant les places de prison, l'engagement du Président de la République de créer 15 000 places sera tenu : 7 000 nouvelles places seront livrées en 2022 – nous allons commencer cette année – et nous engagerons d'ici à cette date 8 000 nouvelles autres places. À cet égard, je pourrai vous communiquer dans quelques jours les implantations retenues.

M. Philippe Bas, président. – C'était un engagement pour deux quinquennats alors ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Vous n'imaginiez pas autre chose, monsieur le président...

Il importe d'avoir une réflexion globale : on ne construit pas des places de prison pour les remplir. La loi pénale que nous allons modifier aura des incidences sur le nombre de places nécessaires. Je le dis avec beaucoup d'humilité, parce que l'on touche là aux comportements humains et je ne puis en être certaine à 300 %, mais l'étude d'impact prévoit 8 000 personnes détenues en moins, ce qui a des conséquences sur les constructions pénitentiaires.

Vous relevez que les centres de semi-liberté ne sont pas pleins ; vous avez raison. C'est précisément la raison pour laquelle nous voulons modifier la manière dont les tribunaux vont rendre leurs jugements, non pas que j'ai à leur imposer quoi que ce soit de ce point de vue, mais je veux leur donner des outils extrêmement concrets, telle une application spécifique, pour prononcer la peine la mieux adaptée à la situation de la personne concernée. Nous allons recruter davantage de conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation, pour les placer en pré-sentenciel en vue de réaliser les enquêtes de personnalité. Bref, nous souhaitons que les juges soient dotés de tous les outils leur permettant d'utiliser pleinement toute la palette des peines. C'est un défi pour nous, mais c'est à cette condition-là que notre réforme fonctionnera.

Vous me dites que vous êtes la chambre des libertés, mais nous sommes le gouvernement des libertés, monsieur le président ! Oui, nous souhaitons donner des pouvoirs au procureur pour des raisons de rapidité, de réalité, de prise en compte des besoins du terrain, mais nous veillons systématiquement à ce que l'équilibre avec les libertés individuelles soit préservé ; le juge des libertés et de la détention est d'ailleurs présent dans plusieurs étapes. Je ne méconnaissais pas la préoccupation des juges d'instruction – ils interviennent dans 3,5 à 4 % des affaires –, mais celle-ci n'est pas nouvelle. C'est pourquoi je ne prétends pas avoir fait le grand soir de la réforme pénale – des évolutions nouvelles seront peut-être nécessaires. Je dis simplement que j'ai déverrouillé un certain nombre de choses pour faire évoluer notre procédure.

Enfin, concernant la question de la création du parquet national antiterroriste, vous dites que les choses fonctionnent bien aujourd'hui. Il serait inconvenant de ma part de dire que le procureur de Paris ne fait pas bien son travail ; nous pensons évidemment tout le contraire. Toutefois, indépendamment de la qualité des hommes, le procureur de Paris a une fonction pleine et entière. Le parquet de Paris, c'est le parquet de France le plus important. Il me semble que la lutte contre le terrorisme justifie aujourd'hui qu'une personne s'y consacre pleinement, en ayant des relais sur le territoire, en animant une politique nationale en matière de lutte contre le terrorisme. Nous avons prévu la possibilité pour le procureur national antiterroriste de mobiliser des magistrats du parquet de Paris en tant que de besoin lors d'événements exceptionnels, à partir d'une liste dressée en accord avec le procureur de Paris.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Vous avez dit que cette réforme n'était pas le grand soir de la justice, mais le projet de loi comprend tout de même cinquante-sept articles. Pris individuellement, tous les sujets visés pourraient constituer des projets de loi à part entière, singulièrement en matière pénale et d'exécution des peines, dans le maquis actuel de notre droit. C'était sans doute le bon moment pour faire un travail de fond.

Votre projet ne trouvera de réalité que si les moyens sont là, dites-vous. Au début du mois de juillet, nous avons demandé à vos collaborateurs de nous transmettre la ventilation des crédits prévus. À une semaine de la présentation du rapport devant la commission des lois, nous ne disposons toujours pas de ces éléments budgétaires. Je le regrette, je vous le dis très

clairement. Vous avez raison, nous travaillons sur ce texte depuis six mois, mais nous le faisons à l'aveugle sur le plan budgétaire. Nous avons besoin de ces éléments.

Sur le fond, en matière pénale, vous renforcez le rôle du procureur de la République, en lui donnant des moyens considérables pour les enquêtes. Pourquoi pas, même si les juges d'instruction se sentent dépouillés. Pour autant, nous avons besoin d'éléments de garantie dans l'exercice des pouvoirs des procureurs bien sûr, mais aussi des droits des personnes poursuivies et des avocats.

Concernant l'encadrement des plates-formes sur Internet, quels éléments sont de nature à donner des garanties pour nos concitoyens ?

En matière pénale, ne craignez-vous pas que la nouvelle procédure de comparution à effet différé, qui permettrait de décider d'une mesure de sûreté sans ouverture d'une information judiciaire, n'aboutisse à une nouvelle augmentation du nombre de personnes placées en détention provisoire ?

La diminution du nombre de nouvelles places de prison programmées se fait naturellement au détriment de l'encellulement individuel, une mesure prévue depuis plusieurs années. La preuve en est, le moratoire est prolongé dans le projet de loi. Certes, c'est une responsabilité collective ancienne, mais ce texte était l'occasion de fournir un effort en la matière.

Enfin, pourquoi vouloir faire de la libération sous contrainte aux deux tiers de la peine la règle de principe ? L'opportunité d'une libération sous contrainte ne devrait-elle pas être appréciée au cas par cas, en fonction de la personnalité du détenu et du projet de réinsertion ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Je précise mon propos : c'est le grand soir de la justice, mais pas celui de la procédure pénale. Les évolutions en matière de procédure civile sont extrêmement importantes et peuvent réellement faire évoluer la manière dont notre justice est rendue. En matière pénale, les dispositions que nous avons prises nous semblent aller dans le bon sens ; elles s'inscrivent dans la continuité des réformes précédentes, avec un équilibre permanent entre la nécessité d'avoir des mesures permettant de garantir la manifestation de la vérité et le respect des droits des personnes suspectées.

Vous dites avoir demandé la ventilation des crédits dès le mois de juillet, je suis confuse, mais la lettre du président que j'ai sous les yeux date du 13 septembre dernier.

M. Philippe Bas, président. – Je vous ai précisément écrit parce que vos services n'avaient pas répondu à notre demande.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Je pourrai sans doute vous communiquer ces renseignements dès demain. Je vous fais toutefois observer que la ventilation des emplois figure dans le rapport annexé au projet de loi de programmation.

Vous évoquez la question de la garantie des droits. La loi que nous proposons est moins en rupture avec la procédure pénale telle qu'elle existe aujourd'hui que d'autres lois précédemment adoptées ; je pense, notamment, à la loi de janvier 1993, qui avait renforcé l'efficacité de l'enquête préliminaire, ou à la loi de juin 2000 renforçant la protection de la

présomption d'innocence et les droits des victimes, qui avait introduit la figure du juge des libertés et de la détention et qui a été vécue comme une amputation forte des pouvoirs du juge d'instruction. Je ne méconnaissais pas les craintes que l'adoption de ce texte peut créer, mais nous avons veillé à mettre en place les garanties nécessaires.

S'agissant de la procédure de comparution à effet différé, elle ne vise que des cas limités. D'après nos analyses, cette mesure n'est pas de nature à conduire à une augmentation massive du recours à la détention provisoire. Au contraire, je crois que cela permettra d'en limiter la durée.

Vous prétendez que je diminue le nombre de places en prison. Non, monsieur le sénateur, permettez-moi avec une grande amabilité, mais aussi une grande fermeté...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Je n'ai pas dit cela.

M. Philippe Bas, président. – Vous revoyez à la baisse votre projet de création de places de prison.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Non, sans doute me suis-je mal exprimée. Nous construirons 15 000 places de prison. Mais il faut entre six et sept ans pour construire une place – peut-être un peu moins grâce aux procédures prévues dans le texte. Peut-être faudra-t-il aussi moins de temps pour construire des places moins sécuritaires – je pense aux structures d'accompagnement vers la sortie. Quoi qu'il en soit, nous lancerons entre 2018 et 2022 la construction de 8 000 places, qui seront livrées après 2022.

Il faut faire des études, acheter des terrains et construire ; cela demande du temps. Nous pourrions proposer 7 000 places en dur et lancer 8 000 autres places d'ici 2022. Par ailleurs, il y aura des places supplémentaires : nous passons de 60 000 places actuellement à 65 000, ce qui nous permettra d'assurer l'encellulement individuel.

La libération sous contrainte aux deux tiers de la peine n'est pas une idée dogmatique ; c'est une manière d'éviter les sorties sèches. Accompagner le détenu dans sa sortie est de nature à éviter la récidive. C'est la raison pour laquelle nous posons cette mesure comme principe.

M. Philippe Bas, président. – Pardonnez-moi cette mesquinerie assez médiocre, mais il est écrit dans les engagements du Président de la République : « Nous construirons 15 000 places de prison supplémentaires sur le quinquennat, soit environ un quart de plus qu'aujourd'hui. » Notre collègue François-Noël Buffet était donc parfaitement fondé à dire qu'avec 7 000 places vous avez singulièrement revu – peut-être pour toutes les bonnes raisons que vous avez indiquées – le programme à la baisse, puisqu'il s'agit d'une baisse de 50 %. Nous savons que la construction des places de prison est longue. Mais il est certain que le programme présidentiel a été abandonné. Peut-être auriez-vous pu l'atteindre si vous aviez envisagé une diversification des modalités d'incarcération, avec des structures plus légères que les centres de détention que nous avons construits au cours des vingt dernières années, parce qu'un certain nombre de détenus accomplissent une peine relativement courte, sont en fin de peine et que la réadaptation à la vie sociale doit être organisée. À l'évidence, il ne faut pas construire 15 000 places de prison à l'ancienne. Nous voulons non pas vous ennuyer, mais assumer ensemble le fait qu'il y a un autre programme que le programme présidentiel : le programme de Mme Belloubet – et nous sommes prêts à l'examiner avec vous.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Il n’y a pas de « programme Belloubet » ! Le programme présidentiel est entièrement respecté ; je m’inscris totalement en faux contre vos propos. Le programme présidentiel n’a pas été abandonné, il a été enrichi par deux éléments. Il s’agit premièrement de la reconstruction de la politique des peines, qui ne figurait pas nécessairement dans l’annonce qui avait été faite par le Président de la République. Nous avons rebâti une échelle des peines, ce qui explique que nous soyons en mesure de dire que nous construirons 15 000 places – 7 000 places livrées et 8 000 places lancées d’ici à 2022. Il importe de construire des places de prison qui répondent à un réel besoin. Deuxièmement, le Président de la République, sûrement dans son subconscient, vous a entendu : le programme que nous présentons concerne non seulement des maisons d’arrêt très sécuritaires, des centres de détention à sécurité adaptée, mais également des structures d’accompagnement vers la sortie (SAS), des lieux à sécurité allégée, où les détenus incarcérés pour une très courte peine et à faible dangerosité ou en fin de peine viendront préparer leur sortie. Non, je le répète, le programme présidentiel n’a pas été abandonné. Oserais-je vous rappeler, monsieur le président, que le programme de 2002 a mis plus de deux quinquennats à être réalisé ?

M. Yves Détraigne, rapporteur. – En matière d’aide juridictionnelle, le programme du président Macron prévoyait la mise en place d’avocats salariés au sein des barreaux, ainsi qu’une généralisation de l’assurance de protection juridique. Ces propositions ont-elles été abandonnées ou sont-elles à l’instruction, si je puis dire ?

Le projet de loi prévoit un aménagement automatique des peines d’emprisonnement comprises entre un mois et six mois. Quel est le sens de la peine si l’on sait dès le départ qu’elle sera tronquée ? Il s’agit d’une question de lisibilité et de compréhension de la peine, y compris pour les personnes condamnées.

L’article 2 du projet de loi prévoit l’obligation de tentative de règlement amiable des différends préalablement à la saisine du juge, notamment par un conciliateur. Ne faudrait-il pas mener quelques expérimentations avant de mettre en place ce système ? Combien d’affaires seraient concernées par l’extension envisagée de cette obligation ?

Un rapport d’évaluation de l’expérimentation du tribunal criminel départemental doit être remis au Parlement. Selon vous, quels seraient les critères permettant d’apprécier le succès ou l’échec de cette expérimentation ?

Enfin, envisagez-vous de corriger les limites territoriales des ressorts actuels des cours d’appel, afin d’assurer un minimum de cohérence entre la carte judiciaire et la carte administrative ? J’en profite pour signaler que des compétences sociales de certaines cours d’appel, dont celle de Reims, ont été transférées à d’autres cours.

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Je l’ai précisé précédemment, le budget de l’aide juridictionnelle sera en augmentation de 20 % en 2019, pour tenir compte de l’évolution tendancielle et de l’extension de la représentation obligatoire. Pour autant, cela ne résout pas la question d’une prise en charge plus pérenne. Vous avez raison, on a évoqué la question de l’assurance de protection juridique. Dans leur rapport, les corps d’inspection que j’ai évoqués précédemment doutent que cette solution soit pertinente, mais ne l’excluent pas. Il me faut un peu de temps pour dialoguer avec les avocats et les assureurs. Ce dossier est à l’instruction, comme vous l’avez dit.

Concernant l'aménagement automatique des peines entre un et six mois, sans doute me suis-je mal exprimée. Lorsqu'une infraction pourra donner lieu à une courte peine d'emprisonnement comprise entre un et six mois, le tribunal prononcera, par principe et d'emblée, une peine autonome autre que la détention – détention sous surveillance électronique, travail d'intérêt général, placement extérieur –, et non pas une peine de conversion. Mais, je tiens à le préciser clairement devant vous, l'emprisonnement restera une possibilité dans des cas précis – si le condamné n'a pas de logement, par exemple. Il ne s'agit donc pas d'un aménagement ; c'est une autre peine que l'emprisonnement.

Par ailleurs, nous souhaitons étendre les modes amiables de règlement des différends (MARD). Il n'y a pas que le contentieux qui permette de trouver des solutions. Dans l'étude d'impact, nous estimons que le potentiel d'affaires évitées par les conciliations pourrait se situer entre 13 000 et 20 000 par an.

Enfin, je m'engagerai sur un certain nombre de critères pour juger du succès ou de l'échec du tribunal criminel départemental. Il y va de la responsabilité de l'exécutif et du pouvoir d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Parmi ces critères, que je dois affiner, doivent figurer l'amélioration des délais, l'évolution de la correctionnalisation, c'est-à-dire une diminution – je pense, par exemple, aux affaires de violences sexuelles, qui sont très souvent correctionnalisées pour obtenir un jugement plus rapide – ainsi que la satisfaction des parties. Je vous présenterai ces critères lors de l'examen du projet de loi en séance publique.

Enfin, vous faites allusion à la réforme concernant les cours d'appels liée à l'évolution des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et des tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI), qui résulte d'une loi de 2016, une loi que je n'ai pas portée dans ses modalités d'application, même si je considère que sa finalité est très bonne. Vous m'incitez à un rééquilibrage, soit par les compétences, soit par le territoire. Je vous répète ici ce que je vous ai répondu lorsque je vous ai reçu au ministère : pour des cas particuliers, nous pouvons envisager, par décret, des évolutions si toutes les parties en sont d'accord. Sur le plan des principes, je n'y suis pas opposée, mais c'est un mikado extrêmement sensible.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial de la commission des finances. – Si la trajectoire budgétaire et les effectifs proposés par le projet de loi de programmation me semblent cohérents avec la loi de programmation des finances publiques, j'ai toutefois noté que les montants avaient été arrondis, ce qui permet tout de même de gagner avantageusement 50 millions d'euros... Il est certes important de prévoir les crédits nécessaires, notamment pour les recrutements, mais encore faut-il réussir à pourvoir les postes. Je pense en particulier à la profession de surveillant pénitentiaire, qu'il est difficile de rendre attractive malgré les efforts entrepris.

L'article 37 du projet de loi de programmation prévoit d'étendre la procédure de l'amende forfaitaire à la vente d'alcool à des mineurs, à l'usage de stupéfiants et à certains délits de transport routier, dans le but d'alléger la charge des juridictions. Se pose toutefois la question de l'effectivité d'une telle mesure. Le taux de recouvrement des amendes forfaitaires existantes est-il satisfaisant ? Avez-vous effectué des estimations sur le produit à en attendre ?

Vous avez évoqué tout à l'heure la réforme de la carte judiciaire menée voilà dix ans par Rachida Dati, rappelant que la méthode avait été rude. Il est vrai qu'elle s'était faite sans discussion avec les élus, mais ces derniers étaient aussi peu enclins à se faire harakiri en acceptant la fermeture de telle ou telle juridiction. Je remarque toutefois que les

successeurs de Mme Dati n'ont pas remis en cause cette réforme et, tout comme M. Urvoas avant vous, vous avez reconnu en privé, madame la garde des sceaux, que cette réforme avait permis de régler un certain nombre de problèmes financiers et organisationnels. La « méthode Belloubet » est certes plus douce, mais nous restons vigilants !

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Je ne saurais vous répondre précisément au sujet des crédits avantageusement arrondis, mais je suis sûr que mon directeur de cabinet veillera à la sincérité des comptes !

La question de l'attractivité des carrières n'est pas propre au service public dont j'ai la charge. Elle se pose dans les établissements pénitentiaires, mais aussi dans les tribunaux, notamment pour les personnels de greffe. Paradoxalement, elle concerne parfois plus la région parisienne que la province. Elle touche le plus souvent des établissements pénitentiaires particulièrement difficiles. Nous avons donc décidé de mettre en place une prime de fidélisation pour les surveillants pénitentiaires, pouvant aller jusqu'à 8 000 euros, si les personnes restent six années dans le même établissement. Nous avons aussi revu la politique sociale de notre ministère en augmentant très significativement les crédits alloués à la petite enfance, à la restauration, au logement, etc. Enfin, nous travaillons actuellement avec les organisations syndicales et la direction de l'administration pénitentiaire sur la diversification des carrières des surveillants de prison et sur les moyens de les rétablir dans leur autorité et leur rôle.

Quant à l'impact budgétaire de l'amende forfaitaire, je ne saurais vous répondre avec précision, monsieur Lefèvre, mais je vous promets d'affiner les chiffres pour les débats en séance. Nous ne disposons pas encore de données chiffrées sur les amendes forfaitaires pour défaut d'assurance ou de permis prévues par la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, qui se déploient en ce moment. Le taux de recouvrement pour la consommation de stupéfiants risque en effet de ne pas être très élevé.

Enfin, après la « carte Dati », il n'y aura pas de « carte Belloubet », je vous le confirme ; je revendique simplement une méthode.

M. François Pillet. – Ma question touche à la légistique. Il me semble que certaines modifications contenues dans ce projet de loi auraient pu être intégrées dans des réformes plus profondes qui ont d'ores et déjà été annoncées. Je pense aux modalités de recueil du consentement à une assistance médicale à la procréation, qui auraient pu trouver leur place dans la future loi de bioéthique, ou à certaines mesures relatives au régime des tutelles, qui auraient pu être rattachées à une réforme plus vaste de la protection juridique, dans le prolongement de la mission présidée par Mme Caron-Déglise.

M. Jérôme Durain. – Dans votre propos liminaire, vous avez fortement insisté sur l'importance stratégique du numérique. Votre texte prévoit une dématérialisation accrue des procédures. Pouvez-vous nous détailler vos ambitions en la matière ? Je nourris quelques inquiétudes sur cette numérisation, qui peut avoir des effets désastreux si elle n'est pas suffisamment financée. Les membres de la commission ont déjà eu l'occasion de s'alarmer de la dispersion des crédits, qui n'est jamais un gage d'efficacité. Les personnes que nous avons entendues ont aussi régulièrement avancé le risque d'une justice impersonnelle. Plus concrètement, s'agissant de la dématérialisation des injonctions de payer, quelle sécurisation prévoyez-vous pour éviter les utilisations frauduleuses ?

Enfin, le développement de la justice prédictive a été associé, d'une part, à un risque de fossilisation de la jurisprudence et, d'autre part, à un risque de privatisation de la justice. Ce sujet nécessite beaucoup de pédagogie, madame la ministre.

M. François Grosdidier. – Sur les places de prison, le compte n'y est pas. La surpopulation carcérale pose des problèmes immenses et entraîne des dysfonctionnements en amont de la chaîne pénale. Au rythme des constructions actuelles, à quelle échéance pensez-vous atteindre l'objectif de l'encellulement individuel ? Pourquoi ne pas construire davantage de centres dotés d'un dispositif allégé de sécurité ? Les SAS ont pour seule vocation de préparer la sortie. Or tous les délinquants emprisonnés ne sont pas des Redoine Faïd – délinquants en col blanc, délinquants routiers... La présidente de la région Île-de-France avait fait des propositions en la matière. Pourquoi ne pas avoir envisagé une telle évolution ?

Vous dites que ce ne sera pas le grand soir de la procédure pénale. En revanche, j'ai peur que votre projet ne douche l'espoir d'un certain nombre de nos concitoyens, notamment les policiers et les gendarmes, qui consacrent les deux tiers de leur temps à la procédure et un tiers seulement aux missions opérationnelles. En l'occurrence, nous sommes très déçus par vos projets de numérisation de la procédure pénale. Il faudrait aller beaucoup plus loin que la simple numérisation de documents qui étaient jadis photocopiés, notamment en développant l'usage de la signature électronique pour valider les procédures.

Pourquoi ne pas aller plus loin également sur l'oralisation des actes simples de procédure, comme le proposaient déjà il y a quatre ans M. Beaume et la direction générale de la gendarmerie nationale ? Ce pourrait être le cas, par exemple, de la notification des droits lors des gardes à vue.

Enfin, sur l'organisation territoriale, si l'idée de fusionner tribunaux d'instance et tribunaux de grande instance peut s'entendre, on relève parfois des contradictions entre un discours qui entend rapprocher les citoyens de la justice et des politiques qui consistent souvent à les en éloigner. On évoque toujours une taille minimale, un plancher en dessous duquel les juridictions fonctionnent mal. Mais a-t-on déjà réfléchi à une taille maximale ? Les « tribunaux-usines » ne semblent pas mieux fonctionner que les tribunaux à taille humaine, comme le montre le taux de cassation des décisions en fonction des cours d'appel, meilleur critère de qualité des jugements selon moi.

M. Philippe Bas, président. – La taille optimale ne serait-elle pas finalement celle de la cour d'appel de Metz ?

M. François Grosdidier. – Absolument ! Une bonne justice est une justice de proximité et contextualisée !

Quelles sont vos réflexions en la matière, madame la garde des sceaux ?

- Présidence de M. François Pillet, vice-président -

Mme Catherine Troendlé. – Au printemps dernier, nous nous étions émus de la création de vingt centres éducatifs fermés (CEF), car nous ne disposons pas vraiment d'un bilan des résultats obtenus dans ces structures. Je veux aussi vous mettre en garde contre le coût exorbitant de ces centres. Ces établissements accueillent douze mineurs au maximum, pour une prise en charge de quatre mois en moyenne, alors qu'elle devrait être au moins de six mois. Les équipes pluridisciplinaires qui y interviennent sont méritantes, mais le coût de

ces centres s'élève à 660 euros par jeune et par jour, soit un total de 57 millions d'euros par an. Par ailleurs, ne serait-il pas plus opportun de fermer des quartiers pour mineurs – certains sont dans un état honteux et affichent des taux de récidive très élevés – et de redéployer une partie des crédits vers le milieu ouvert et la prévention ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Monsieur Pillet, d'autres textes traiteront en effet des sujets que vous évoquez, mais les dispositions qui figurent dans ce projet de loi nous semblent pouvoir être traitées indépendamment. L'autorisation de consentement à la procréation médicalement assistée demeurera en toute hypothèse un acte important, mais nous pouvons sans difficulté en prévoir la déjudiciarisation, le juge n'apportant aucune plus-value.

Sur la question des tutelles, le rapport de Mme Caron-Dégliise prévoit des évolutions en lien avec la dignité des personnes sur le droit de vote, le mariage ou le PACS. Ces mesures, que je vous proposerai et qui font l'unanimité, peuvent être détachées du projet de loi relatif à la dépendance pour être intégrées dans ce projet de loi.

Monsieur Durain, 530 millions d'euros de crédits sont consacrés au déploiement du numérique dans la loi de programmation et nous prévoyons 260 recrutements. J'ai souhaité également fixer des objectifs très précis en matière de déploiement de la fibre optique sur l'ensemble des sites judiciaires, de développement d'applications – dès demain, on pourra accéder en ligne à son casier judiciaire B3 « néant » – et de chaîne de soutien aux utilisateurs. J'ai mis en place une gouvernance resserrée et je réunis tous les deux mois un comité stratégique du plan numérique pour la justice. J'espère ainsi que nos engagements, très importants pour la crédibilité de ce projet de loi, seront tenus. Pour autant, la numérisation ne conduira pas à une justice impersonnelle ou robotisée. Au contraire, nous voulons libérer du temps pour que les magistrats, les greffiers et les services d'accueil unique du justiciable soient davantage en relation avec les usagers. Toutes les mesures sont par ailleurs prises pour sécuriser les jonctions de payer.

Quant à la justice prédictive, elle est traitée avec beaucoup de prudence. Le texte contient une disposition sur l'*open data* des décisions de justice, que nous sommes obligés de développer aujourd'hui. Le professeur Loïc Cadet nous a remis un rapport extrêmement intéressant sur le sujet, qui donne lieu à des positions divergentes, notamment sur la question de l'anonymisation des noms des magistrats ou sur l'utilisation qui pourra être faite de ces décisions. Je ne crois pas en revanche que son développement conduira à une fossilisation de la jurisprudence. Au contraire, cette ouverture pourrait être de nature à stimuler les capacités d'imagination.

Monsieur Grosdidier, vous communiquer une échéance pour l'encellulement individuel n'aurait guère de sens. En revanche, nous voulons mesurer aussi précisément que possible l'impact prévisionnel des mesures de politique pénale. Si notre étude d'impact s'avère exacte, le nombre de personnes détenues diminuera de 8 000, pour s'établir à 62 000. Sachant que nous disposons d'un peu plus de 59 000 places de prison, nous pourrions alors retravailler réellement sur cet objectif d'encellulement individuel, d'autant que nous aurons aussi des livraisons de places nouvelles.

Les 2 000 places de SAS que nous allons construire s'adressent non seulement aux fins de peine, mais aussi aux détentions de courte durée de personnes peu dangereuses. Nous prévoyons de petites structures de 120 places réparties sur l'ensemble du territoire, et nous voulons nous assurer que ces nouvelles structures fonctionnent avant d'en construire davantage.

Vous avez évoqué également le désespoir des policiers et des gendarmes. Toutes les mesures du texte ont été validées avec les plus hautes autorités de la police et de la gendarmerie.

Je connais aussi les volontés d'oralisation de certaines procédures. Mais comment les magistrats pourront-ils alors se repérer dans l'ensemble du dossier et identifier les quelques phrases qui leur permettront de faire progresser l'enquête ? Nous avons procédé à un certain nombre de simplifications, notamment sur les procès-verbaux, mais nous pensons que l'oralisation pure et simple n'est pas la bonne solution.

Concernant l'usage de la signature électronique, la dématérialisation de la procédure pénale native permettra de disposer d'un dossier unique, du policier au magistrat. Nous avons déjà beaucoup avancé sur ce dossier : le cahier des charges a été élaboré en concertation avec le ministère de l'intérieur, l'équipe en charge du projet est en place, et j'espère avoir les premiers résultats dès le début de l'année 2020.

Vous plaidez enfin pour une justice proche et contextualisée, monsieur Grosdidier. Je partage pleinement votre point de vue, et c'est la raison pour laquelle je ne ferme aucun tribunal d'instance ; ils vont juste changer de nom. Je n'ignore rien des difficultés rencontrées à Bobigny, par exemple ; plusieurs parlementaires ont remis un rapport sur l'action publique en Seine-Saint-Denis et j'attends dans les jours qui viennent un rapport d'audit de l'inspection générale de la justice sur le tribunal de Bobigny. Nous tenterons d'améliorer la situation à partir des propositions formulées. Au demeurant, nous ne voulons pas promouvoir un modèle unique ; nous entendons traiter les justiciables avec leurs particularités, là où ils sont.

Enfin, pour répondre à Mme Troendlé, je reconnais que le coût des centres éducatifs fermés est élevé, mais c'est une des réponses demandées par les magistrats. Au fond, tout l'objet du projet de loi est de permettre une diversification des réponses pour les jeunes mineurs délinquants : centres éducatifs fermés, accueils de jour, familles d'accueil, sortie progressive des centres... Nous prônons toujours la primauté de l'éducatif, mais avec des solutions et des niveaux de contraintes différents.

Mme Brigitte Lherbier. – Madame la garde des sceaux, je me réjouis tout d'abord de vos propos sur le rapprochement des justiciables et de leur justice. C'est vraiment une nécessité à mes yeux. Le terme de « déjudiciarisation » est à la mode, mais il me perturbe quelque peu. Vous me direz que j'appartiens à l'ancien monde, mais, pour moi, le magistrat doit exercer une fonction sacrée d'autorité. Il me semble que le développement des médiateurs et autres éducateurs spécialisés a contribué à la désaffection des jeunes pour le métier de magistrat. En déjudiciarisant, on donne finalement le sentiment que tout le monde peut exercer ce métier.

Vous n'avez pas beaucoup parlé des soins associés aux peines. Or je voudrais qu'ils ne soient pas oubliés, en particulier la santé mentale en prison. Enfin, n'oubliez jamais que les femmes avec enfants ne devraient pas pouvoir être emprisonnées aussi sévèrement qu'elles le sont actuellement dans certains centres pénitentiaires.

M. Alain Richard. – La Cour de cassation a avancé une proposition de filtrage des pourvois, qui n'apparaît pas dans le projet de loi. Avez-vous pris position sur cette suggestion, madame la ministre ? Aurons-nous l'occasion d'en discuter pendant l'examen du projet de loi ?

M. Alain Marc. – Si les réformes de la justice se succèdent pour en améliorer le fonctionnement, une chose demeure : la grande méconnaissance des Français à l'égard de l'institution judiciaire. Pourquoi ne pas vous rapprocher de votre collègue de l'éducation nationale pour mettre en place des modules de formation auprès des lycéens ?

Lorsque j'étais député, j'orientais souvent des personnes qui venaient me voir vers des conciliateurs de justice. Avez-vous prévu de recruter davantage de bénévoles de ce type, qui sont particulièrement efficaces ?

Mme Muriel Jourda. – La justice est une fonction régaliennne extrêmement sensible, qui doit être efficace et crédible si l'on ne veut pas assister à un développement de la justice privée.

Je m'interroge sur le degré d'immixtion du numérique dans la tâche juridictionnelle. C'est un euphémisme de dire que les juridictions utilisent encore assez mal l'outil numérique, mais il ne faut jamais oublier non plus que les magistrats jugent des justiciables, et non des dossiers. Sur ce point important, il me semble toutefois vous avoir entendu dire que le numérique resterait un simple outil au service des magistrats, ce dont je me réjouis.

Je veux aussi aborder la question de la responsabilité des magistrats. Un grand journal du soir estime aujourd'hui même que les fautes des magistrats sont peu sanctionnées. Nos magistrats sont de très grande qualité et commettent globalement peu de fautes, mais il est essentiel que ces dernières soient sanctionnées. Avez-vous prévu des moyens pour rendre ces sanctions plus effectives ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Madame Lherbier, l'objectif de la pré-plainte en ligne est non pas d'éloigner le justiciable, mais de faciliter la saisine de la justice pour certaines personnes ayant subi des agressions ou des violences. Bien entendu, elles seront ensuite reçues par un policier ou un gendarme. Dans les cas de violences sexuelles notamment, plus tôt la plainte est déposée, plus grandes sont les chances de retrouver l'agresseur.

La déjudiciarisation ne suscite pas que des craintes. La procédure de divorce par consentement mutuel, dans laquelle le juge n'intervient plus, donne satisfaction, par exemple. Notre idée est non pas de porter atteinte à l'autorité du juge, mais, au contraire, de nous appuyer sur la réelle plus-value que celui-ci peut apporter et de le décharger d'un certain nombre de tâches assez automatiques. Par ailleurs, c'est souvent le juge lui-même qui essaye d'aiguiller le dossier vers des solutions non contentieuses. Dans tous les cas, si l'une des parties ne souscrit plus à la déjudiciarisation, on revient évidemment devant le juge.

La question des soins en prison n'est pas traitée dans le projet de loi et, sauf exception, je ne crois pas qu'elle relève du domaine législatif. En effet, nous rencontrons des difficultés, en particulier pour ce qui concerne le traitement de la maladie psychiatrique en prison. Le nombre de cas semble extrêmement important, mais nous manquons de places, de médecins, et nous rencontrons aussi des difficultés dans l'administration des soins. Agnès Buzyn et moi-même attendons un rapport de l'inspection générale des affaires sociales sur ce sujet à la fin du mois de novembre, et le plan de construction de prisons comportera un volet sur les structures médico-psychologiques dans les établissements pénitentiaires.

Enfin, je partage votre avis sur la nécessaire adaptation du régime de détention pour les femmes. J'ai récemment visité la prison de Remire-Montjoly à Cayenne, où les femmes sont emprisonnées dans un lieu extrêmement difficile.

Monsieur Richard, vous avez évoqué le rapport du premier président Louvel sur le filtrage que pourrait opérer la Cour de cassation afin de répartir différemment les affaires qui lui sont soumises. Je n'ai pas souhaité intégrer directement ses propositions dans le projet de loi, mais nous sommes convenus avec M. Louvel de mettre en place un groupe de travail sur cette question essentielle pour l'égalité des citoyens devant la justice. Pour moi, la cassation doit être pensée comme un continuum avec la première instance et l'appel. Je souhaite toutefois poursuivre les consultations avec les magistrats et les avocats, et aussi réfléchir à l'articulation du dispositif de la Cour de cassation avec celui du Conseil d'État. J'espère que ce dispositif pourra être intégré dans un prochain texte.

Monsieur Marc, les modules de formation que vous proposez peuvent se rattacher aux sciences économiques et sociales ou à l'éducation à la citoyenneté ; j'en parlerai volontiers avec Jean-Michel Blanquer. Pour répondre à votre deuxième question, oui, nous aurons besoin de plus de conciliateurs de justice, et nous allons lancer une campagne de recrutement.

Madame Jourda, tout ce que nous faisons, c'est bien pour que notre justice d'État soit plus efficace et plus rapide et pour qu'elle ne laisse pas émerger en ses contours certaines formes de justice privatisée.

Je n'ai pas encore lu l'article du *Monde* sur la responsabilité des magistrats. Comme vous le savez, je ne dispose pas de pouvoirs disciplinaires à l'égard des magistrats du siège. La révision constitutionnelle, que je porterai prochainement devant vous, visera à confier un pouvoir disciplinaire autonome au Conseil supérieur de la magistrature pour les magistrats du parquet. L'article visé relaie certaines interrogations qui peuvent apparaître ici ou là, mais je ne souhaite pas m'étendre davantage sur le sujet ce soir.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je me réjouis que ce texte soit présenté en priorité au Sénat et je regrette, une fois encore, le choix de la procédure accélérée.

Je salue aussi la philosophie de ce projet de loi sur la question pénitentiaire. Si j'ai bien compris votre logique, madame la ministre, vous voudriez finalement qu'il y ait moins de personnes dans les prisons. Il est vrai que l'emprisonnement pour de courtes peines a des effets négatifs, car les jeunes finissent par découvrir le milieu de la délinquance. Il vous faudra toutefois faire preuve de beaucoup de pédagogie, car il ne sera pas facile de faire comprendre aux Français, dans le contexte de simplisme ambiant, que certaines autres peines sont beaucoup plus efficaces que la détention.

La réforme du parquet que vous avez évoquée m'apparaît vraiment nécessaire, et il serait bien de pouvoir la mener à terme pour que la France ne soit plus condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme. Dès lors, ne pourriez-vous pas suggérer d'épurer quelque peu l'édifice de la réforme constitutionnelle, afin que l'on aille à l'essentiel et que l'on ne perde pas son temps avec des lois ordinaires et organiques dont l'utilité semble moindre ?

Enfin, vous avez annoncé que tous les sites de justice seraient préservés. Dès lors, si un tribunal d'instance ferme, je suppose qu'il sera remplacé par un démembrement du tribunal de grande instance... Ai-je bien compris ?

M. François Bonhomme. – Tout à l'heure, j'ai sursauté lorsque vous avez évoqué la mise en œuvre du programme présidentiel en matière de construction de nouvelles prisons. Vous avez précisé qu'il s'agissait non pas de construire, mais de lancer la construction de 15 000 places de prison, 7 000 étant effectivement livrées d'ici à 2022. Construire et lancer, ce n'est pas la même chose, et je relève sur ce point une modification de l'engagement présidentiel. Nul besoin d'être un grand expert des questions de justice pour connaître la prégnance des questions foncières. Ces difficultés ne pouvaient pas être ignorées lors de la rédaction du programme présidentiel, et il est savoureux de vous entendre dire à présent que l'engagement présidentiel a été enrichi. Au-delà, comment comptez-vous articuler cet engagement de construction de prisons avec la promesse présidentielle de revenir sur l'automatisme de l'aménagement des peines inférieures à deux ans ?

Mme Josiane Costes. – À quel niveau les juristes assistants seront-ils recrutés ? Quelles seront leurs missions ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. – Monsieur Sueur, vous avez raison, la pédagogie jouera un grand rôle dans l'explicitation de cette réforme. J'espère être à la hauteur, mais je ne doute pas que vous m'aidiez !

Je partage pleinement votre souhait de voir aboutir la réforme du parquet, et donc la révision constitutionnelle. Le Président de la République s'est également fermement engagé en faveur de l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature et du transfert du pouvoir disciplinaire à cette instance lors de son discours devant la Cour de cassation voilà quelques mois.

Les tribunaux d'instance ne sont pas supprimés, mais débaptisés, puisqu'ils seront administrativement regroupés avec les tribunaux de grande instance. Ils demeureront toutefois à la même place, accompliront les mêmes fonctions et accueilleront les mêmes usagers, continuant à jouer ce rôle essentiel de justice de proximité. En revanche, lorsque les tribunaux d'instance sont insérés dans les tribunaux de grande instance, au sein d'une même ville, on laissera un peu plus de souplesse d'organisation aux deux tribunaux.

Monsieur Bonhomme, je ne reviens pas sur la question des 15 000 places de prison : en 2022, 7 000 d'entre elles seront livrées et 8 000 auront été lancées.

Vous m'interrogez aussi sur le lien entre la construction de ces établissements pénitentiaires et la réforme de l'article 723-15 du code de procédure pénale, qui prévoit un aménagement de peine jusqu'à deux ans d'emprisonnement prononcés. Comme je l'ai dit précédemment, cet article conduit à décrédibiliser quelque peu l'efficacité de la justice, car une peine de prison peut être prononcée sans être exécutée. Nous croyons au contraire dans la concordance entre la peine prononcée et la peine exécutée et nous posons le principe qu'une peine de prison de plus d'un an doit être exécutée. Cette mesure fera mécaniquement augmenter le nombre de détenus. Toutefois, lorsque l'étude d'impact prévoit 8 000 détenus de moins, c'est bien en tenant compte de cette augmentation, une fois consolidées toutes les mesures que nous prenons.

Madame Costes, les juristes assistants devront au moins être titulaires d'une maîtrise. Certains ont même un doctorat, et beaucoup passent ensuite le concours de la magistrature. Ils fournissent une aide extrêmement précieuse aux magistrats et nous prévoyons d'en recruter 250 sur le quinquennat.

M. François Pillet, président. – Au terme de ce débat, il restera sans doute des interrogations, mais personne ne pourra dire qu'il souffre d'une question rentrée ! Je vous remercie du temps que vous nous avez consacré, madame la garde des sceaux, et je vous donne rendez-vous pour la suite de la discussion de ce texte.

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

La réunion est close à 20 h 20.

Mercredi 3 octobre 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 15.

Projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice et projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions – Examen du rapport et des textes proposés par la commission

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons aujourd'hui le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et le projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Ce n'est évidemment pas la première fois que nous sommes saisis d'un projet de loi réformant la justice. La dernière fois, c'était il y a deux ans seulement, avec la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, mais peut-être l'avons-nous déjà oublié...

Alors que les réformes de la justice se succèdent, généralement sans s'appuyer sur des études d'impact suffisantes, la situation de la justice ne s'améliore guère, car le problème de fond est d'abord celui des moyens. Force est de reconnaître que ce projet de loi aborde cette question, avec une programmation budgétaire, comme cela avait été le cas en 2002 dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

À l'issue des très nombreuses auditions que François-Noël Buffet et moi avons effectuées en juillet et en septembre, force est de constater que ce projet de loi reste en-deçà de nos attentes. Sur un certain nombre de points, il est inabouti ou se limite à la recherche de nouvelles économies dans les juridictions. Il faut néanmoins reconnaître que, outre le renforcement des moyens, ce texte contient de nombreuses mesures intéressantes. Même si nous sommes en partie déçus, nous ne devons pas être trop sévères.

Je ne développe pas le constat, il est connu de tous : une hausse régulière des crédits, qui ne s'est pas accompagnée d'une amélioration du fonctionnement de nos tribunaux et de nos prisons ; une accumulation de réformes déstabilisantes et souvent sous-financées ;

un mauvais classement du système judiciaire français en Europe en termes d'effort budgétaire public pour la justice ; des délais de jugement qui s'allongent ; une embolie des juridictions civiles et pénales ; une informatique judiciaire défaillante ; des vacances de postes endémiques, même si la situation se redresse aujourd'hui ; un système illisible d'exécution des peines, qui conduit à ce que souvent la peine exécutée ne soit pas la peine prononcée, et néanmoins une surpopulation carcérale chronique, nos prisons comptant 70 164 détenus pour 59 875 places au 1^{er} septembre 2018.

En un mot, notre justice souffre d'un manque d'investissement prolongé.

Ce constat, je le connais bien, en ma qualité de rapporteur pour avis des crédits de la justice depuis de nombreuses années, tout comme notre commission, puisqu'il a été dressé de façon très complète dans le rapport, présenté le 4 avril 2017, de la mission d'information sur le redressement de la justice présidée par Philippe Bas.

Les différentes pistes de réforme, en dehors de la seule hausse des moyens, sont connues également. Ces dernières années, de nombreuses préconisations claires et précises ont été faites sur l'organisation des juridictions, le rôle du juge ou encore la réforme de la procédure civile, de la procédure pénale ou du droit des peines, que ce soit à l'occasion des travaux sur la justice du XXI^e siècle, en 2013, dans le *Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire* de notre ancien collègue Jean-René Lecerf ou encore dans notre rapport d'information sur le redressement de la justice en avril 2017. Ce rapport, qui comportait 127 recommandations, a fait référence dans les milieux judiciaires.

Sur l'initiative de Philippe Bas, le Sénat a apporté sa contribution déterminée à cet effort de réforme en adoptant, le 24 octobre 2017, sur le rapport de Jacques Bigot et François-Noël Buffet, une proposition de loi d'orientation et de programmation et une proposition de loi organique pour le redressement de la justice, tirant les conséquences des préconisations de la mission d'information pour ce qui relevait de la compétence du législateur. François-Noël Buffet et moi avons travaillé sur cette base pour préparer nos amendements.

Dans ces conditions, nous ne pouvons que regretter que le Gouvernement ait attendu le 20 avril 2018 pour nous présenter le projet de loi de programmation pour les années 2018 à 2022 et de réforme pour la justice et le projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions qui en est l'accessoire. Il est vrai que la garde des sceaux, en dépit de l'abondante matière à sa disposition pour élaborer sa réforme, a voulu procéder à une nouvelle concertation, avec les « chantiers de la justice ».

Nous pouvons enfin débattre aujourd'hui de cette réforme tant attendue de la justice.

Les textes qui nous sont proposés portent sur cinq grands thèmes : la programmation budgétaire, la justice civile, la procédure pénale, l'exécution des peines et l'organisation judiciaire, auxquels il faut ajouter les dispositions additionnelles plus ponctuelles que nous vous proposerons, directement reprises des propositions de loi adoptées en octobre 2017 sur l'aide juridictionnelle, les tribunaux de commerce et la mobilité des magistrats notamment.

Je commencerai par présenter nos observations et nos propositions sur la question budgétaire, incluant l'aide juridictionnelle, aujourd'hui totalement absente du texte, et sur la justice civile, puis François-Noël Buffet interviendra sur la procédure pénale, l'exécution des

peines, l'organisation judiciaire et les tribunaux de commerce. Nous pourrions aborder les sujets plus ponctuels par la suite, lors de la discussion des amendements.

Pour la programmation budgétaire, le projet de loi reprend purement et simplement les chiffres déjà votés dans la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Nous arrivons en quelque sorte après la bataille, car les arbitrages budgétaires pluriannuels ont déjà eu lieu l'année dernière.

Le projet de loi prévoit de porter les crédits de paiement de 7 milliards d'euros en 2018 à 8,3 milliards d'euros en 2022, hors charges de pensions. Nous vous proposerons de reprendre la trajectoire budgétaire déjà adoptée par le Sénat dans la proposition de loi de Philippe Bas en 2017, qui prévoyait une hausse des crédits de 5 % par an en moyenne, là où celle du Gouvernement est en-deçà de 4 %, pour atteindre 9 milliards d'euros. Cette hausse des crédits inclurait la création de 13 700 emplois, là où le Gouvernement en prévoit 6 500, ce qui supposera un effort de recrutement et de renforcement de l'attractivité des carrières du ministère de la justice.

Dans le champ budgétaire, nous pouvons également évoquer l'engagement de numérisation de la justice, qui n'est pas directement de la compétence du législateur, mais qui suppose une mise à niveau des capacités du ministère de la justice dans le pilotage des projets informatiques. Le Gouvernement annonce un engagement de 540 millions d'euros sur cinq ans. Ce chantier ne doit pas se faire au détriment de l'accès à la justice des personnes les plus fragiles, compte tenu de la fracture numérique. Nous en parlerons tout à l'heure concernant la dématérialisation de certaines procédures devant le tribunal de grande instance.

En matière d'aide juridictionnelle, nous vous proposerons d'intégrer les dispositions qui figuraient dans la proposition de loi de Philippe Bas. Plusieurs dispositions du projet de loi ont d'ailleurs un impact sur le budget de l'aide juridictionnelle, structurellement sous-financé. Ces ajouts concerneront notamment le rétablissement de la contribution pour l'aide juridique en première instance, modulable de 20 euros à 50 euros, et l'obligation de consultation préalable d'un avocat avant toute demande d'aide juridictionnelle, afin d'apprécier le bien-fondé de la demande en justice que cette aide viendrait financer.

J'en viens au volet relatif à la justice civile. Sur ce volet, le texte contient à la fois des mesures intéressantes et utiles et des mesures un peu décevantes, qui semblent être guidées par la recherche de nouvelles économies, notamment par la déjudiciarisation.

En premier lieu, dans la continuité des réformes précédentes, le texte prévoit d'encourager davantage les modes alternatifs de règlement des litiges, notamment avec une extension de la tentative de résolution amiable obligatoire pour les petits litiges, avant la saisine du juge en première instance, et l'encadrement des sites internet proposant des services en ligne de résolution amiable des litiges. En l'absence de bilan sur l'instauration de la tentative de résolution amiable obligatoire depuis 2016, nous vous proposerons de supprimer son extension.

Pour les sites internet, nous vous proposerons de renforcer les exigences, d'imposer une certification obligatoire et d'inclure dans le dispositif les services en ligne d'aide à la saisine des juridictions, qui ne doivent pas remettre en cause le rôle des avocats en matière d'assistance et de représentation en justice.

Encourager la résolution amiable est utile, en particulier pour les litiges de faible enjeu financier qui n'iraient peut-être pas devant le juge, et pour les litiges opposant des personnes appelées à continuer à se côtoyer, mais lui conférer un caractère obligatoire trop systématique peut faire débat. De plus, la progression du nombre des conciliateurs de justice bénévoles est lente et les médiateurs ne sont pas assez nombreux. En outre, il faut les rémunérer.

En deuxième lieu, le projet de loi prévoit d'étendre la représentation obligatoire par avocat. Cela ne nous paraît pas pertinent pour les tribunaux paritaires des baux ruraux et pour les tribunaux de commerce.

En troisième lieu, le projet de loi prévoit une série de mesures de déjudiciarisation. Certains actes ou certaines missions seraient transférées à d'autres acteurs que l'institution judiciaire, par exemple : le recueil du consentement en matière d'assistance médicale à la procréation pour les notaires, la révision à titre expérimental des pensions alimentaires pour les caisses d'allocations familiales, la gestion des saisies sur rémunération et des consignations pour frais d'expertise à la Caisse des dépôts et consignations ou encore la délivrance des apostilles aux notaires. Nous vous proposerons de supprimer ou de restreindre certains de ces transferts, qui représenteraient dans certains cas un coût nouveau pour les justiciables concernés.

En quatrième lieu, le projet de loi propose de supprimer certaines interventions du juge présentées comme n'ayant pas de valeur ajoutée, par exemple l'homologation des changements de régime matrimonial en présence d'enfants mineurs, ce qui ne nous paraît pas une bonne idée, ou le contrôle de certains actes de gestion en matière de tutelle. De même, la suppression de la phase de conciliation dans la procédure de divorce contentieux ne nous semble pas pertinente, cette phase étant utile pour les parties.

En cinquième lieu, le projet de loi prévoit de rendre possibles les procédures sans audience devant le tribunal de grande instance, avec l'accord des parties, ainsi que les procédures dématérialisées. L'idée de procédure sans audience est intéressante, car, en pratique, la procédure se passe souvent sur la base des échanges de conclusions écrites entre avocats, mais il faut pouvoir revenir à la procédure ordinaire si c'est nécessaire. Nous vous proposerons de mieux encadrer ces dispositifs. Le texte prévoit également de créer une juridiction nationale spécialisée pour traiter les injonctions de payer, de façon uniquement dématérialisée, ce qui pose problème.

En sixième lieu, en matière de protection juridique des majeurs, outre les mesures déjà évoquées, le projet de loi prévoit de décharger les directeurs de greffe des tribunaux d'instance de la responsabilité de contrôler les comptes de gestion des tutelles. Cette réforme de fond conduirait *de facto* à la suppression de tout contrôle dans la plupart des cas, lorsqu'il n'existe pas de contrôle par un autre organe interne de la tutelle que le tuteur (subrogé tuteur ou conseil de famille) ou lorsque le patrimoine ne justifie pas l'intervention d'un professionnel, en particulier un expert-comptable, innovation prévue par le texte. Nous vous proposerons de conserver par défaut un contrôle par les greffes comme actuellement, dans l'intérêt des personnes vulnérables concernées, en comptant sur la progression des effectifs des greffes prévue dans la programmation budgétaire pour renforcer ce contrôle. L'établissement de l'inventaire du patrimoine de la personne sous tutelle serait également revu, avec la possibilité de désigner un professionnel à cette fin.

Plus globalement, sur la protection juridique des majeurs, le Gouvernement vient de recevoir le rapport de la mission confiée à Mme Anne Caron-Déglièse, qui recommande une réforme globale. Il est regrettable que nous ne soyons pas saisis d'un projet de loi spécifique, comme pour la réforme de 2007. Le Gouvernement a déposé de nouveaux amendements sur le sujet, sans toujours suivre les recommandations de cette mission d'ailleurs, et un reliquat pourrait être traité dans le futur projet de loi sur la dépendance. La méthode n'est pas très satisfaisante, alors que l'enjeu est fondamental pour nos concitoyens.

En septième lieu, plusieurs dispositions concernent la justice familiale. Outre celles que j'ai déjà évoquées, sur le divorce notamment, on peut mentionner la faculté de demander l'exécution forcée des décisions du juge aux affaires familiales en matière d'autorité parentale. La mise en œuvre de cette mesure serait selon nous assez problématique.

Vous le voyez, le volet civil du texte contient des mesures assez disparates.

J'ajoute que la réforme de la justice civile devrait comporter un important volet réglementaire. Certaines des mesures envisagées pourraient être plus importantes que celles dont nous avons à connaître aujourd'hui. Ce serait le cas, en particulier, de la suppression du caractère suspensif de l'appel et de l'exécution provisoire par principe des décisions de première instance. Une telle évolution soulève de sérieuses questions compte tenu des conditions dans lesquelles la justice est rendue en première instance. Sont également étudiées la mise en place d'un mode unique de saisine des juridictions et la dématérialisation des procédures de façon plus générale. À cet égard, on peut s'interroger sur l'intérêt qu'il y aurait à inclure les principes fondamentaux de la procédure civile dans le domaine de la loi, afin que de tels débats aient lieu devant le Parlement. Je ne sais pas ce qu'en pense François Pillet, qui a peut-être déjà réfléchi à la question dans le cadre de la révision constitutionnelle.

Le projet de loi traite également de plusieurs questions relatives à la publicité des décisions de justice, sous l'angle de la protection de la vie privée : l'*open data* des décisions de justice, le droit d'obtenir copie des décisions de justice et la publicité des débats et du prononcé des jugements en matière civile. Ces dispositions s'inspirent des recommandations de la mission du professeur Loïc Cadiet, qui portait principalement sur l'*open data*.

La mise à disposition du public des décisions de justice à titre gratuit en vue de permettre leur réutilisation a été instaurée par la loi de 2016 pour une République numérique, dont le rapporteur était Christophe-André Frassa. Le projet de loi nous semble réduire la protection de la vie privée des personnes citées dans les décisions par rapport à la rédaction votée en 2016, qui était déjà un compromis. Nous vous proposerons donc de relever le niveau d'exigence en nous inspirant de la proposition de loi de Philippe Bas et de prévoir l'occultation par principe de toutes les mentions nominatives, y compris pour les magistrats, afin d'éviter le risque de « profilage ». Nous vous proposerons enfin d'apporter quelques corrections aux autres dispositions.

Le projet de loi comporte aussi quelques dispositions ponctuelles concernant les juridictions administratives, qui ne soulèvent pas de difficultés particulières.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Pour ma part j'évoquerai la partie relative au droit pénal, mais également les éléments qu'Yves Détraigne et moi avons souhaité ajouter au texte, lesquels sont issus de la proposition de loi que nous avons votée au mois d'octobre 2017, concernant le tribunal de commerce et son évolution. Je dirai quelques mots

également sur le parcours et le statut des magistrats, singulièrement pour répondre à la question de la mobilité.

Ce texte, qui vise à renforcer les pouvoirs d'enquête dans la procédure pénale, offre des garanties qui nous paraissent, en tous les cas à ce stade, insuffisantes pour les libertés. Il comporte d'ailleurs des mesures très variées en matière de procédure pénale.

Dans le cadre des enquêtes, au nom de la simplification de la procédure pénale, le projet de loi contribue à une banalisation des atteintes aux libertés individuelles par un recours accru à des techniques coercitives et plus intrusives dans la vie privée – la géolocalisation, les enquêtes sous pseudonyme, l'interception judiciaire, la sonorisation, les *IMSI-catchers*... –, sans exiger nécessairement l'autorisation préalable d'une autorité judiciaire, au sens de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ce sont les dispositions des articles 27 à 29. Une telle évolution traduirait une réduction nette des garanties pour certaines libertés individuelles. Seraient ainsi concernés les délits punis seulement de trois ou cinq ans d'emprisonnement. Ces techniques d'enquête sont réservées jusqu'à présent à la lutte contre le terrorisme ou à la lutte contre la criminalité organisée. En pratique, les services d'enquête auraient à leur disposition des techniques de plus en plus attentatoires aux libertés, dont ils pourraient prendre l'initiative, avec validation par le parquet, lequel peine à toujours assurer pleinement la direction de la police judiciaire et le contrôle des enquêtes, ou bien par le juge des libertés et de la détention, qui ne dispose pas des moyens humains et matériels pour constituer une garantie de contrôle à la hauteur des atteintes portées.

Le projet de loi prévoit d'étendre les pouvoirs des enquêteurs sans que, là encore, soient toujours prévues les garanties suffisantes : extension de la durée de l'enquête de flagrance, extension des possibilités de perquisition à la plupart des délits et possibilités de pénétrer dans un domicile hors du cadre des perquisitions.

Le texte comporte plusieurs mesures d'ajustement en matière de garde à vue, mais la présentation au procureur deviendrait facultative pour une prolongation de garde à vue, alors qu'elle est obligatoire à ce jour, ce qui nous semble problématique.

Ainsi, nous nous interrogeons sur l'équilibre dans la procédure pénale qui résulterait de telles modifications. Une telle évolution n'est pas sans soulever des interrogations de nature constitutionnelle. Si nous approuvons l'affirmation du rôle du parquet et le renforcement de l'efficacité des enquêtes, nous considérons que cela ne saurait conduire à renoncer à des garanties de procédure. Un équilibre doit être préservé entre l'efficacité de la recherche des auteurs d'infraction et les libertés, ainsi que les droits de la défense. Nous avons déposé des amendements visant à rééquilibrer ce dispositif.

Le projet de loi prévoit de supprimer l'accord de la personne mise en cause pour pouvoir recourir à la visioconférence en matière de détention provisoire, alors que la culpabilité n'est pas encore démontrée. Le nouveau dispositif innovant de la comparution à effet différé prévu par le texte – c'est l'article 39 –, dérivé de la comparution immédiate et reposant sur l'idée d'une saisine différée du tribunal à l'appréciation du parquet, pourrait favoriser la détention provisoire, qui serait possible dans l'attente de la comparution, même si cette procédure serait justifiée par la difficulté réelle des délais de réponse pour certains examens techniques ou médicaux. Elle présenterait en outre un risque de contournement du juge d'instruction et aurait des conséquences en termes de surpopulation carcérale.

Le projet de loi concourt également à une marginalisation accrue du juge d'instruction, au profit d'un binôme constitué du procureur de la République et du juge des libertés et de la détention, compte tenu du renforcement évoqué des prérogatives du parquet et des services d'enquête eux-mêmes, qui n'auraient plus besoin, dans la majorité des cas, de l'ouverture d'une information judiciaire pour réaliser un certain nombre d'actes d'enquête avec des moyens importants.

Nous observons que le rôle effectif de direction des enquêtes par le parquet peut être insuffisant compte tenu de la charge de travail des magistrats et que le rôle d'autorisation du juge des libertés et de la détention est quasiment formel dans certains cas.

L'extension du champ de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité à des délits plus lourdement sanctionnés et de celui du champ de la composition pénale, assortie de la suppression de la validation par le juge, participent de ce même accroissement des prérogatives du parquet dans le fonctionnement de la justice pénale.

De telles évolutions sur le rôle et la place du procureur de la République justifieraient un débat de fond, en particulier pour le traitement des infractions les plus graves, plutôt que des modifications ponctuelles. Le système pénal change peu à peu de nature, passant d'une logique inquisitoire à une logique accusatoire.

Yves Détraigne et moi-même estimons que le juge d'instruction doit garder pleinement sa place dans notre système judiciaire pour le traitement des affaires complexes, de sorte qu'un équilibre doit être conservé entre le rôle du parquet et celui du juge d'instruction. Au demeurant, la révision constitutionnelle destinée à garantir l'indépendance statutaire du parquet n'a encore pas été adoptée.

Une certaine confusion existe donc entre l'objectif légitime de simplification de la procédure pénale, dans le souci souvent d'alléger les tâches des services d'enquête, et la réduction des garanties pour les libertés. En outre, nous n'avons pas la certitude que ces mesures entraînent un réel gain d'efficacité pour les enquêtes.

En outre, le texte étend le mécanisme de l'amende forfaitaire délictuelle aux délits de vente d'alcool à des mineurs, d'usage de stupéfiant et de violation des règles relatives à la chronotachygraphie en matière de transport routier, sur le modèle de l'amende forfaitaire pour certains délits routiers prévus par la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle. De plus, l'amende forfaitaire serait mentionnée au casier judiciaire, ce qui changerait sa nature. Or le dispositif de l'amende forfaitaire pour les délits routiers n'est toujours pas opérationnel à ce jour, plus d'un an et demi après la promulgation du texte. Ces dispositions n'ont toutefois pas soulevé d'objection notable, si ce n'est que la sanction pourrait être en pratique plus lourde et moins individualisée, puisque le délit d'usage de stupéfiant est souvent traité par des mesures alternatives aux poursuites.

Enfin, afin de désengorger les cours d'assises, caractérisées par de très longs délais d'audiencement et une lourdeur de gestion pour les juridictions, et de remédier à la correctionnalisation de certains crimes qui en résulte, le texte envisage d'expérimenter un tribunal criminel départemental pour juger les crimes punis d'une peine de détention de quinze ou vingt ans au plus, naturellement sans récidive. Ce choix nous paraît intéressant. De surcroît, il ferait l'objet d'une expérimentation. Les auditions ont montré qu'un tel tribunal, qui ne comporterait plus de jurés populaires, mais serait composé de cinq magistrats, dont au moins trois en activité, pourrait avoir des effets positifs. Toutefois, des interrogations

subsistent. Le fait que, dans le cadre de cette expérimentation, la cour d'assises d'appel resterait compétente accroît les incertitudes, car cela pourrait inciter davantage à faire appel afin d'être jugé par un jury populaire. Ce point n'est pas mesurable à ce stade, mais la question mérite d'être posée.

Par ailleurs, le texte ouvre utilement la possibilité pour le parquet de prononcer une interdiction de paraître dans certains lieux dans le cadre des mesures alternatives aux poursuites. Il permet également le dépôt d'une plainte en ligne pour certaines infractions énumérées par décret pour lesquelles cette modalité serait adaptée, par exemple l'escroquerie en ligne. Nous vous proposerons des amendements visant à encadrer un peu plus ce dispositif, car nous pensons que les atteintes aux personnes physiques ne peuvent pas faire l'objet simplement d'une plainte en ligne.

S'agissant de l'appel en matière pénale, le texte ouvre également la possibilité pour les personnes condamnées en première instance de restreindre la portée de leur appel à la peine prononcée ou à ses modalités, reprenant ainsi une disposition de la proposition de loi de Philippe Bas. Il étend ensuite le champ de compétences du juge unique en appel. Nous n'y sommes pas opposés.

En matière d'exécution des peines, il y a des évolutions, mais le système ne va pas non plus au bout. Lors de la présentation en conseil des ministres du plan pénitentiaire le 12 septembre dernier, la garde des sceaux a annoncé que les mesures figurant dans le projet de loi devraient faire diminuer la population carcérale d'environ 8 000 personnes. Ces chiffres figurent également dans l'étude d'impact, sans que, d'ailleurs, la méthodologie de leur calcul soit clairement présentée. Une telle évaluation suscite un peu de scepticisme de notre part. Si certaines mesures sont de nature à diminuer le nombre des incarcérations – notamment l'interdiction des peines d'emprisonnement de moins d'un mois, les aménagements systématiques jusqu'à six mois, sauf impossibilité, le caractère automatique de la libération sous contrainte, dont nous discuterons, car nous ne sommes pas totalement favorables à l'ensemble de ces dispositions –, d'autres devraient produire un effet inverse – la comparution différée par exemple, la réduction à un an du plafond des peines d'emprisonnement faisant l'objet d'un examen obligatoire en vue de leur aménagement éventuel. Ces sujets assez techniques nuisent au principe de gestion rapide de la procédure pénale et ne conduiront pas à diminuer le nombre de personnes incarcérées.

Plus largement, la réforme de l'exécution des peines paraît inaboutie et nous semble manquer de cohérence. Elle ne met pas fin au manque de lisibilité résultant du mécanisme des aménagements de peine, de sorte que l'exigence de clarification qui était la nôtre n'est finalement pas tout à fait remplie...

Conformément à la logique du Gouvernement de faire de la détention une exception, le projet de loi tend à réécrire l'échelle des peines – c'est l'article 43. Aux mêmes fins, il crée une peine autonome dite de détention à domicile sous surveillance électronique. Elle correspond matériellement au placement sous surveillance électronique que nous connaissons déjà dans notre droit, lequel constitue une modalité d'aménagement de la peine d'emprisonnement. De plus, le placement sous surveillance électronique serait aussi renommé détention à domicile sous surveillance électronique, ce qui créerait une confusion, compte tenu des écarts qui subsisteraient entre les deux régimes sans véritable justification.

Le texte est par ailleurs muet sur la révocation de la peine de détention à domicile sous surveillance électronique en cas d'incident. Dans ces conditions, nous avons un doute sur

la pertinence de créer une telle peine autonome, *a fortiori* si l'on renforce la capacité de la juridiction à prononcer un aménagement *ab initio*, sous forme par exemple de placement sous surveillance électronique.

Afin de permettre à la juridiction de jugement de prononcer une peine réellement individualisée, le projet de loi tend à améliorer la procédure de l'ajournement. Il prévoit surtout la faculté de saisir le service pénitentiaire d'insertion et de probation, afin de bénéficier d'enquêtes sur la personne prévenue.

Dans la même logique, pertinente dans son principe, consistant à confier au tribunal correctionnel la responsabilité d'individualiser ou de fixer des limites en matière d'aménagement des peines, le projet de loi élargit clairement la possibilité pour la juridiction de jugement d'aménager la peine *ab initio* et crée le mandat de dépôt à effet différé, lequel permet d'exclure la présentation devant le juge d'application des peines tout en écartant l'incarcération immédiate. Une telle évolution suppose en pratique une autre conception du procès pénal par les magistrats eux-mêmes, reposant notamment sur la notion de césure du procès pénal, ou une autre articulation entre la juridiction de jugement et le juge de l'application des peines, dont l'intervention serait revue. Elle suppose également un accroissement des moyens de la justice pénale, c'est-à-dire une plus forte mobilisation des services pénitentiaires d'insertion et de probation, dotés d'effectifs accrus, mais aussi du monde associatif, du secteur socio-judiciaire, l'organisation d'audiences correctionnelles plus nombreuses, ainsi qu'une implication plus grande des magistrats correctionnels dans l'évaluation de la situation de la personne condamnée, alors que les tribunaux correctionnels sont très généralement engorgés. C'est la raison pour laquelle ces évolutions, qui peuvent paraître intéressantes, nous inquiètent sur le plan pratique en réalité. Peut-être ne sommes-nous pas allés au bout de la réflexion. De toute évidence, la thématique de l'exécution des peines et du procès pénal mériterait un texte à elle seul. Il suffit de se rappeler les propos de la garde des sceaux lors de son audition : ce texte n'est pas le grand soir de la procédure pénale. La question de l'efficacité de la peine, compte tenu de la différence entre la peine prononcée et la peine exécutée, se pose pourtant de façon majeure.

Pour autant, concernant le mécanisme de l'aménagement des peines lui-même, le projet de loi se caractérise par une forme d'incohérence. Il maintient une sorte d'hypocrisie : interdiction de prononcer des peines d'emprisonnement inférieures à un mois, aménagement systématique en dessous de six mois, sauf impossibilité, maintien de l'examen systématique par le juge de l'application des peines, jusqu'à un an, y compris des récidives, contre deux ans aujourd'hui. Tout cela est très compliqué et nuit au projet visé par le texte.

Alors que le Président de la République a annoncé la construction de 15 000 places de prison durant son mandat, nous savons que ce nombre ne sera pas atteint. La garde des sceaux a annoncé 7 000 places pour 2022 et 8 000 après, mais, à la suite des auditions, nous doutons qu'il soit possible de parvenir à ce nombre d'ici à 2022, pour des raisons de maîtrise foncière et de choix du type de lieu de détention. Il est clair qu'il faut diversifier les modèles immobiliers pour éviter à la fois la surpopulation carcérale et les effets de réseaux et pour répondre à l'objectif de l'adaptation de la peine à l'infraction commise. Il s'agit de faire en sorte que les gens ne sortent pas de prison plus voyous qu'ils n'y sont entrés.

J'évoquerai maintenant le regroupement du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance et la création de ce que nous avons appelé, nous, le tribunal départemental de première instance. Tout le monde semble à peu près d'accord sur la création de cette juridiction unique. Elle est un peu différente de celle que nous avons proposée au Sénat il y a

quelques mois, mais elle n'est pas inintéressante. En tous les cas, elle garantit le fait qu'aucun tribunal d'instance ou de grande instance dans un département ne sera supprimé. Certes, l'engagement a été pris, mais les magistrats du tribunal d'instance rechignent à être absorbés par le tribunal de grande instance. Ils craignent par ailleurs un effet de mutualisation très fort des personnels, et singulièrement des magistrats, et des postes, au détriment du tribunal d'instance.

Une juridiction plus lisible, plus accessible, plus compréhensible pour nos concitoyens serait pourtant extrêmement positive. À cet égard, le nouveau palais de justice de Paris s'appelle tribunal de Paris, sans que soit faite une distinction entre le tribunal d'instance et le tribunal de grande instance. Chacun sait que c'est une cité judiciaire et qu'il est possible d'y bénéficier d'informations suffisantes à un guichet unique, en fonction de la nature de son contentieux. Il faut avancer sur ce point, en veillant qu'il n'y ait pas à terme de volonté de modifier profondément la carte judiciaire. Ce n'est pas annoncé à ce stade.

Un point nous interroge cependant : la spécialisation de certains tribunaux de grande instance dans un certain nombre de contentieux dans les départements comptant plusieurs tribunaux. Si l'idée peut paraître séduisante, en pratique, elle serait complexe à mettre en œuvre et pourrait à terme priver certains tribunaux de leurs dossiers et conduire à leur suppression. Attention à cet effet pervers. Un seul tribunal dans un département n'est pas un gage de proximité pour nos concitoyens pour les contentieux qu'on appelle de proximité. La numérisation du système judiciaire, qui est absolument nécessaire, ne doit pas empêcher de voir son juge.

Nous modifions dans le texte la dénomination du tribunal de commerce pour l'appeler tribunal des affaires économiques. Nous modifions également sa composition pour intégrer à la fois les professions indépendantes et libérales et les professions agricoles. Surtout, nous lui donnons la compétence, dans le cadre des procédures de redressement ou de liquidation judiciaire, d'une partie du contentieux, celui notamment des baux commerciaux, qui relevait de la compétence du tribunal de grande instance. Nous considérons que l'expertise des tribunaux de commerce en la matière devrait leur permettre d'absorber ce contentieux.

En revanche, on ne touche pas au conseil des prud'hommes, une mission étant en cours au Sénat sur la justice prud'homale.

En matière de mobilité des magistrats, nous reprenons la disposition organique adoptée en octobre 2017 afin de donner une stabilité dans les fonctions, en particulier pour les postes spécialisés, et de mieux organiser la mobilité, en respectant le rôle de chacun, notamment du Conseil supérieur de la magistrature. Des durées minimales et maximales dans les fonctions seraient ainsi fixées.

En conclusion, ce texte est très dense. C'est bien, mais c'est aussi un handicap, car il n'est pas possible d'aller au bout de tous les sujets. Le volet pénal n'est pas majeur, alors que c'est le problème de fond. Le fil rouge de la réforme semble être la volonté de sortir des tribunaux civils un certain nombre de contentieux, au profit de la médiation ou autre, dans le but de faire des économies au sein de l'organisation judiciaire. On peut penser qu'il y a un intérêt pour le justiciable, mais prenons garde au fait que la médiation et la conciliation ne sont pas gratuites dans certains cas.

Sur l'exécution des peines, pardonnez-moi cette formule, mais on est à la peine. Il faut arriver à faire comprendre que la détention est effectivement une sanction importante, qui doit être prononcée, mais que d'autres sanctions sont plus adaptées pour condamner quelqu'un.

Les questions du procès pénal et de l'enquête de personnalité ne sont pas encore suffisamment abordées.

Le couple formé par le procureur de la République et le juge des libertés et de la détention est de plus en plus puissant, au détriment du juge d'instruction. Pourquoi pas ? Dans ce cas, choisissons entre les deux systèmes, et ne restons pas au milieu du gué.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie de nous avoir présenté la réforme de manière très complète et de nous avoir proposé des inflexions importantes.

Notre référence est le rapport que nous avons rendu public en avril 2017, ainsi que les textes que nous avons adoptés en octobre 2017, lesquels n'ont pas été inscrits à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Nous apprécions également ces textes à l'aune des engagements du Président de la République sur un certain nombre de points.

D'un point de vue budgétaire, la ventilation des moyens étant tout à fait floue dans le texte, il faut la préciser. Indéniablement, un effort substantiel est proposé par rapport au quinquennat précédent. Il est au niveau de ce qui a déjà été prévu dans la loi de programmation des finances publiques. À l'évidence, la situation de la justice est très mauvaise. Alors que le délai moyen de traitement des affaires dans les tribunaux de grande instance était de 10,8 mois en 2015, il est de 11,8 mois cette année. La situation se dégrade très rapidement.

Le nombre de magistrats avait baissé à la fin du quinquennat de Nicolas Sarkozy. Compte tenu du temps de formation des magistrats, il n'a pu augmenter qu'à la fin du quinquennat précédent, mais 250 postes de magistrats et plusieurs centaines de postes de greffiers ne sont aujourd'hui toujours pas pourvus dans les juridictions.

Le délai moyen de jugement des délits en première instance est d'un an et de quinze mois en appel. On compte chaque année 2,9 millions d'affaires civiles et 1,2 million d'affaires pénales nouvelles. Notre justice est en partie embolisée. Pour rétablir le bon fonctionnement de la justice, y compris en matière d'exécution des peines, la nation doit donner un coup de rein considérable.

Je vous rappelle que, de façon très prudente, nous avons prévu dans notre proposition de loi de programmation une augmentation des crédits de la justice de 33,8 % sur cinq ans. Le Gouvernement prévoit une hausse substantielle, certes, mais elle n'est « que » de 23,5 %. La dernière loi de programmation pour la justice, en 2002, prévoyait une augmentation de 37 %. Une discussion s'impose donc sur les moyens accordés pour le redressement de la justice.

L'aide juridictionnelle est la grande oubliée du texte. Elle concerne 1 million de personnes en France. Alors que la loi prévoit depuis vingt-cinq ans une appréciation des mérites de la cause avant l'attribution de l'aide juridictionnelle, celle-ci n'est jamais faite. Le financement de l'aide juridictionnelle n'est pas assuré. Il était très important que vous proposiez d'introduire des dispositions sur ce point.

Dans le plan de construction de places de prison, alors que les engagements présidentiels correspondaient exactement aux besoins identifiés par le Sénat, seules 7 000 des 15 000 places initialement envisagées sont finalement prévues d'ici 2022. De plus, le travail n'étant pas encore engagé, ces 7 000 places ne seront vraisemblablement pas réalisées selon nos rapporteurs, ce qui est préoccupant.

D'autres points méritent également notre attention, tel le glissement des pouvoirs du juge d'instruction vers le procureur. Il faut y regarder à deux fois avant d'appliquer ce que nous avons déjà accepté en matière de terrorisme à des délits punissables de trois ans de prison. Le Sénat doit se conformer à sa tradition de protecteur des libertés. Nous devons être très attentifs aux propositions de nos deux rapporteurs.

En matière d'exécution des peines, on espérait une clarification et la fin de l'automatisme de l'examen de la peine en vue de son aménagement. Or force est de constater que le texte n'est pas très lisible. Il prévoit des différenciations entre les peines, qui rendent assez compliquée sa mise en œuvre. Vos propositions de simplification bénéficieront certainement d'une attention bienveillante de la commission.

Vous n'avez pas développé la question du procureur national antiterroriste, car elle ne figure pas dans le texte du Gouvernement. Alors que le Gouvernement avait annoncé la création d'un parquet national antiterroriste, il y a renoncé, avant finalement de se raviser en proposant de le créer par voie d'amendement, lequel nous a déjà été communiqué. Le parquet de Paris a-t-il failli dans sa tâche ? Le parquet national antiterroriste sera-t-il réellement séparé du parquet de Paris, qui comprend un vivier très important de magistrats du ministère public, dont on a besoin en cas d'attentat ? Toutes ces questions doivent être examinées. Il ne suffit pas de gesticuler autour d'une réforme pour accroître l'efficacité de l'action publique en matière de terrorisme.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le Gouvernement a effectivement déposé très récemment un amendement visant à créer un parquet national antiterroriste, ainsi qu'un amendement tendant à créer un juge de l'indemnisation des victimes de terrorisme.

Ces amendements étant très denses et n'étant pas sans conséquences, il nous faut les étudier et vérifier un certain nombre de points avant d'émettre un avis tranché et éclairé. Nous les examinerons en prévision de la séance publique la semaine prochaine.

M. Jacques Bigot. – Je remercie les rapporteurs pour leur rapport et leur présentation synthétique d'un texte extrêmement compliqué, qui mérite des modifications. Le rapport de la mission d'information sur le redressement de la justice et les propositions de loi adoptées en octobre dernier, ainsi que le récent rapport d'information que François-Noël Buffet et moi-même avons rédigé sur les peines sont autant d'éléments qui nous permettront d'avancer de manière relativement consensuelle.

Fondamentalement, l'objectif de la chancellerie est de réduire, de manière technocratique, la charge des juges, souvent malheureusement au détriment des justiciables. Nous devons veiller au risque de déshumanisation de la justice du fait de la numérisation et de rupture de la relation de proximité. Je ne suis pas sûr qu'il faille confier à un seul tribunal en France le traitement de toutes les injonctions de payer par voie numérique.

Nous sommes d'avis qu'il n'est pas besoin d'étendre systématiquement la représentation obligatoire, d'autant plus que cette mesure aura un impact sur le budget de l'aide juridictionnelle. La justice aura-t-elle des moyens nouveaux à cet égard ?

La suppression de la conciliation en matière de divorce est une aberration technique, la conciliation étant fondamentale lors d'un divorce, comme l'ont dit tous les professionnels.

En matière pénale, si le procureur, comme l'exige la Cour de justice de l'Union européenne, n'est pas un magistrat indépendant, on ne peut pas lui confier autant de pouvoirs juridictionnels que ce qui est prévu aujourd'hui. Il est exact que, en diminuant le rôle du juge d'instruction, on est obligé de confier un véritable pouvoir et des moyens au juge indépendant qu'est le juge des libertés et de la détention.

Nous ne parviendrons jamais à un système accusatoire, car il n'est pas conforme à la tradition française. Le texte ne renforce pas beaucoup les droits de la défense. Au contraire, il renforce les pouvoirs de police et les pouvoirs d'enquête, ce qui nous paraît extrêmement dangereux.

La détention à domicile ne fonctionnera qu'un laps de temps et à condition de l'assortir d'un certain nombre d'obligations. Cette peine ne peut se substituer, comme le prévoit le texte, à la contrainte pénale. Vous proposez par ailleurs de substituer à la contrainte pénale la probation. Cette mesure mérite d'être affinée afin que le Gouvernement y réfléchisse. La probation nécessitera des moyens supplémentaires et le recours aux associations, lesquelles, selon les magistrats, font du bon travail.

On ne réduira pas la surpopulation carcérale grâce aux seules mesures qui sont prévues ici. Tant que les magistrats auront l'impression que l'emprisonnement est la seule peine qui fonctionne, tant qu'on continuera à placer les gens en détention préventive, on ne réglera pas le problème des prisons.

Sur les tribunaux de grande instance, nous sommes sur la même longueur d'ondes que la chancellerie. Notre inquiétude portait sur la suppression de tribunaux, laquelle est levée par la création d'un juge de la protection des personnes. Les missions du juge d'instance seront exercées par un juge au tribunal de grande instance. Les tribunaux d'instance en dehors des grandes villes peuvent subsister. Pourquoi un juge aux affaires familiales ne tiendrait-il pas des audiences dans les juridictions proches des justiciables ? Notre rôle est de dire ce que les citoyens attendent de leur justice.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je tiens tout d'abord à souligner la qualité du travail des rapporteurs. Ensuite, je me réjouis que le Sénat soit saisi en premier lieu de ces deux textes importants.

Ces textes sont le résultat de nombreuses consultations menées par le ministère de la justice dans le cadre des « chantiers de la justice », lesquels ont mis en évidence la nécessité d'améliorer la lisibilité de certaines dispositions. Les points qui avaient cristallisé le mécontentement des magistrats et des avocats ont été retravaillés.

Les textes ont pour objectif, au-delà des clivages partisans, l'amélioration du fonctionnement de la justice. Cette amélioration passe par des moyens budgétaires et humains supplémentaires, certes, mais également par une simplification des procédures civiles et

pénales, une modernisation du service public de la justice, notamment par le déploiement du numérique, une réforme organisationnelle. Il faut également redonner du sens aux peines.

Je ne doute pas que notre commission améliorera encore ce texte.

Mme Brigitte Lherbier. – Je me réjouis que vous soyez particulièrement attentifs aux garanties des droits privés.

J'ai peur que nous allions vers une justice pour qui personne n'a tort ou raison, caractérisée par des transactions tièdes. Les juges sont les seuls à pouvoir marquer leur autorité, car les familles les craignent, contrairement aux médiateurs et aux éducateurs spécialisés.

En matière de tutelle, on a beaucoup parlé de contrôle des comptes, mais peu de la surveillance des personnes, ce qui me gêne beaucoup.

En matière de divorce, il faut faire la différence entre celui qui a tort et celui qui a raison.

En matière pénale, vous craignez des atteintes aux garanties fondamentales, du fait de la banalisation des techniques d'enquête renforcées, notamment la pénétration dans les domiciles. Le Sénat doit garantir ces libertés.

M. François Grosdidier. – La commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure a mis en évidence que nos forces de l'ordre étaient accaparées aux deux tiers par des tâches de procédure et qu'elles ne consacraient qu'un tiers de leur temps aux missions opérationnelles. Ces tâches mobilisent l'équivalent de plusieurs dizaines de milliers d'équivalents temps plein. Les mesures annoncées en termes de simplification et de numérisation nous laissent sur notre faim. Peut-on aller plus loin en matière de numérisation et d'oralisation, privilégier les enregistrements et réduire les procédures écrites ?

Autant on peut se rallier à l'idée d'un tribunal de première instance qui traiterait à la fois du contentieux d'instance et de grande instance et qui contribuerait à simplifier le droit, autant il faut conserver l'échelon départemental. Beaucoup de départements comptent deux, trois, voire plus, de tribunaux de grande instance, pour des raisons géographiques et démographiques. Ne pourrait-on pas parler de tribunaux de première instance plutôt que de tribunal de grande instance et de tribunal d'instance, en veillant à ce que l'échelon départemental reste la règle ?

M. Pierre-Yves Collombat. – L'arrière-fond budgétaire reste une préoccupation essentielle dans ce débat. Nous sommes classés parmi les tout derniers en Europe en matière de budget de la justice par habitant et de nombre de juges par habitant. Comme d'autres avant lui, ce texte prétend répondre à la question sans changer en réalité la trajectoire sur laquelle nous sommes.

Autre dérive de long terme, mais moins visible, nous sommes en train de perdre le sens de ce qu'est la justice, à savoir le rétablissement de l'ordre public qui permet à une société de fonctionner. C'était la conception des Grecs, c'était aussi celle de l'ordre du ciel des Chinois. Désormais, la justice est vouée à être une sorte de transport en commun, un service social parmi d'autres. Et pour le rendre efficace, il faut viser d'abord et essentiellement le meilleur rapport qualité-prix, en insistant surtout sur le prix, seul critère que l'on sait mesurer. D'où les évolutions auxquelles nous assistons, avec un parquet qui prend de

plus en plus de place et des juges du siège qui en occupent de moins en moins. On réduit la place des jurys populaires alors qu'ils rattachaient la justice à ce qui fonde sa légitimité. Mais bien sûr, ils coûtaient trop cher. Automatisation, médiation, dématérialisation, privatisation... Tout cela vise à multiplier les jugements en se dispensant de la présence des juges. La dérive est calamiteuse. Sur le fond, personne ne s'y retrouve.

Il faudrait aussi parler de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC). J'y étais initialement opposé, mais le système ne fonctionne pas si mal, sur des délits ciblés correspondant à des peines légères sans contestation sur l'effectivité du délit ni du coupable. Or on décide de le changer, aux seules fins de donner des pouvoirs nouveaux au procureur et de régler les problèmes par la médiation et le *bargaining*.

Autre point important, l'idée de spécialisation, qui n'est rien d'autre qu'une sournoserie. Le premier président de la cour d'appel et le procureur général pourront décider de spécialiser les tribunaux de grande instance, là où il y en aura plusieurs. Devinez ce qui se passera : mystérieusement, on découvrira que les spécialités les plus intéressantes seront là où il y a le plus de monde...

Quant aux tribunaux d'instance, on nous dit que tout restera en place, mais il y aura quand même des spécialisations. Ce n'est pas clair.

Mme Josiane Costes. – Je remercie les rapporteurs pour leur travail fouillé et précis. Ce projet de loi vise à simplifier les procédures, désengorger les prisons et à améliorer les délais de traitement de la justice, tout cela dans un budget contraint. Des efforts importants ont été consentis, même s'ils restent sans doute insuffisants.

Le groupe RDSE restera vigilant sur le transfert d'une partie du coût de la justice du contribuable au justiciable. Le projet de loi aurait mérité une réflexion plus poussée sur le sens de la peine. Nous veillerons aussi à ce que tous les justiciables aient un accès facile à la justice, y compris ceux qui vivent dans des départements ruraux. Le maillage territorial est extrêmement important, et nous restons circonspects quant à la spécialisation des tribunaux de grande instance, qui risque d'éloigner certains justiciables des lieux de justice. Nous souhaitons que la justice garde un visage humain. D'où notre réserve sur la visioconférence et sur le recours aux nouvelles technologies.

M. Philippe Bonnacarrère. – Les deux projets qui nous sont présentés ont-ils pour vocation de réduire les dépenses ? Peut-être. Je crois surtout qu'ils augmenteront le temps utile des magistrats et des greffiers, ce qui est une bonne chose. Le texte est très large, mais chacune des mesures qui y figurent part d'une logique pragmatique de simplification. Qu'il s'agisse de la réduction des contrôles sur les comptes de gestion des tutelles, du fait de ne plus recourir aux moyens des greffes des tribunaux d'instance pour la répartition des saisies sur salaire, sans parler de la liquidation et du paiement des frais d'expertise, tout cela dégagera un nombre considérable de postes disponibles.

M. Bigot mentionnait l'aspect technocratique des injonctions de payer. Le texte ne crée pas de juridiction unique de l'injonction de payer, mais un tuyau d'entrée unique. Chaque juridiction restera compétente dans son territoire pour apprécier les oppositions, sauf dans le cas où la personne reconnaît sa dette et demande un délai de paiement. Il s'agira par exemple d'un salarié qui touche 1 500 euros et doit 5 000 euros pour un crédit à la consommation ou 6 000 euros de crédit automobile. Je considère qu'il n'est pas forcément choquant d'apprécier cela de manière unifiée, en accordant le même délai de paiement que l'on soit à Tourcoing ou

à Annecy. Bien plus, le fait de connaître le délai de paiement appliqué au niveau national évitera aux établissements de crédit d'en passer par une procédure d'injonction.

Nous sommes des générations d'avocats à nous être passionnés pour les débats opposant le pétitoire et le possessoire, ou bien pour ceux portant sur les limites de compétences entre les tribunaux d'instance, les tribunaux de grande instance, les tribunaux de commerce et les juges de l'exécution au sujet des paiements de loyer, avec les requalifications éventuelles des baux. Nous avons fait perdre du temps à beaucoup de gens. Avons-nous vraiment fait bonne justice en ouvrant ce type de débat ? Je ne suis pas choqué par la fusion du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance. Les propositions développées par le ministre résultent d'une grande consultation menée dans toutes les juridictions.

Quant aux procédures d'enquête, elles ont suscité il y a quelques mois encore beaucoup d'émotion au sein de la police. Même si la question de la répartition des charges dans le nouveau couple formé par le parquet et le juge des libertés et de la détention est importante, les simplifications que propose le texte sont bienvenues.

L'insuffisance des outils informatiques constitue l'une des grandes faiblesses du ministère de la justice. On prévoit un peu plus de 500 millions d'euros d'investissements. J'ai beaucoup apprécié l'implication personnelle de la ministre dans la mise en place et le déploiement des outils informatiques.

Je partage les réserves de M. Buffet sur les difficultés concernant l'aménagement et l'application des peines. Nous verrons si la nouvelle fonction conférée aux tribunaux correctionnels a un impact.

Je ne comprends pas très bien la vocation du nouveau tribunal criminel. Le tribunal correctionnel est déjà saisi du fait de la correctionnalisation des affaires criminelles, et il y a aussi la cour d'assises bien sûr. Pourquoi créer un nouvel échelon criminel ?

Enfin, pour ce qui est du parquet national antiterroriste, en quoi le parquet de Paris aurait-il été défaillant ? Il a fait clairement la preuve de son efficacité. Restons-en à la position défendue initialement par le procureur Molins, qui tend à maintenir le système actuel. À force de créer des parquets nationaux, nous risquons de créer des incidents internes dans ce monde tout en finesse et en délicatesse que peut être la magistrature française.

M. Marc-Philippe Daubresse. – En ce qui concerne le parquet antiterroriste, je rappelle qu'une mission suit en permanence l'évolution de la loi sur la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Nous procédons à des auditions et nous disposons de beaucoup d'éléments. Je me suis moi-même rendu dans le département du Nord pour recueillir les impressions des gendarmes et des forces de police qui interviennent dans ce cadre. Encore hier, le préfet du Nord a lancé une grande opération de prévention antiterroriste. Nous avons entendu le procureur Molins, qui est désormais favorable à la création du parquet antiterroriste sous certaines conditions. Nous avons aussi entendu le juge des libertés et de la détention de Paris, ainsi que le juge Trevidic.

Quand on reçoit le signalement d'un terroriste qui franchit la frontière et qui doit être arrêté rapidement, les gendarmes n'ont pas le droit d'ouvrir son coffre, alors que les douaniers peuvent le faire. En cas de perquisition administrative, une question prioritaire de constitutionnalité interdit de saisir des documents écrits en langue étrangère, en l'absence d'un interprète. Il nous reste à approfondir la question.

M. Philippe Bas, président. – Il sera utile d’entendre le bilan que vous tirerez de la première année de mise en œuvre de la loi sur la sortie de l’état d’urgence, puisque les mesures n’en ont été adoptées que pour trois ans.

Mme Sophie Joissains. – Je partage en grande partie le point de vue de M. Bonnacarrère. Pour ce qui est de la déjudiciarisation, je reste très dubitative, particulièrement au sujet de certaines affaires familiales, comme la maltraitance ou la tutelle. L’autorité du notaire ne sera jamais la même que celle du juge, et la justice est tout de même là pour protéger le faible contre le fort. L’effort de pragmatisme ne doit pas nuire à l’objectif premier de l’institution judiciaire.

Je ne peux que m’opposer à l’accroissement des pouvoirs du parquet, car cela menacerait les libertés individuelles. Le juge d’instruction devrait au contraire avoir plus de latitude.

Quant au tribunal criminel départemental sans jurés, il représenterait un cloisonnement supplémentaire entre la justice et les citoyens, de sorte qu’on peut y voir les prémices de la diminution voire de la disparition des cours d’assises, ce qui n’est pas souhaitable.

Enfin, je crains qu’avec la juridiction unique de première instance et la transformation des juridictions en chambres, leur fermeture devienne beaucoup plus facile dans les années à venir. La spécialisation risque d’accroître les disparités dans le territoire. Je reste favorable au maintien de permanences de juges dans certains territoires, notamment les plus étendus et les moins peuplés.

Mme Marie Mercier. – Le tribunal criminel est essentiel, en particulier pour le jugement des violences sexuelles. On éviterait ainsi l’écueil de la déqualification des faits et on échapperait à la correctionnalisation.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous nous sommes beaucoup interrogés sur l’opportunité du tribunal criminel. Il évitera la correctionnalisation des affaires de mœurs. La qualification criminelle subsistera, alors que ce n’est pas le cas quand vous correctionnalisez. Cependant, les magistrats craignent que beaucoup de décisions fassent l’objet d’un appel devant la cour d’assises d’appel, avec un risque d’embolie. À ce stade, on ne peut qu’anticiper, en envisageant une chambre criminelle au niveau de la cour d’appel. Nous devons pousser la réflexion plus loin au vu de l’expérimentation.

Monsieur Collombat, la CRPC n’a pas été supprimée.

M. Pierre-Yves Collombat. – Elle est étendue aux délits de plus d’un an, ce qui pose problème, de mon point de vue.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous avons également déposé un amendement pour créer une agence nationale de l’exécution des peines. C’est une idée résultant de nos auditions. L’agence serait un service composé de magistrats très pointus en matière d’exécution des peines. Elle constituerait un outil spécialisé capable d’apporter des réponses concrètes, en appui des parquets, y compris au sujet de l’exécution des peines prononcées à l’étranger. Si le Gouvernement reprend l’idée, nous pourrions faire évoluer la situation.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Le projet de loi prévoit une augmentation des crédits de 23,5 % sur l'ensemble de la période 2018-2022 par rapport à 2017, en passant de 7 milliards en 2018 à 8,3 milliards d'euros constants en 2022, hors charges de pensions, soit une hausse de 1,3 milliard d'euros.

L'amendement COM-285 reprend la trajectoire budgétaire votée par le Sénat, dans la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice, le 24 octobre 2017, de façon à aboutir en 2022 à 33,8 % d'augmentation du budget, hors charges de pensions, et à 13 728 emplois supplémentaires, par rapport à 2017.

M. Philippe Bas, président. – La programmation budgétaire commence par 2018 et on ne peut pas modifier le budget rétrospectivement. Ne vaudrait-il pas mieux la corriger pour préciser qu'elle porte sur la période de 2019 à 2023 ?

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Nous allons y réfléchir.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Comment pouvez-vous augmenter le nombre de postes de manière aussi considérable tout en restant dans un budget analogue ? En 2019, vous êtes en dessous des crédits indiqués dans le projet de loi et pourtant vous doublez le nombre de postes à créer. Comment est-ce possible ?

Mme Esther Benbassa. – Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit que, sur les 1 535 postes qui seront créés l'an prochain, 1 288 seront destinés aux services pénitentiaires et 247 aux services judiciaires. D'ici 2022, il y aura seulement 584 postes sur 6 500 qui seront consacrés aux juges et aux greffiers, alors qu'il manque environ 13 000 postes à la France pour qu'elle soit dans la moyenne européenne en matière judiciaire. Ne faudrait-il pas corriger ce déséquilibre en redéployant les postes de manière plus équitable ?

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Les postes supplémentaires que nous proposons ne seront pas pourvus immédiatement, mais surtout dans les deux dernières années de la programmation quinquennale.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Environ 250 magistrats ont été recrutés depuis le rapport d'information d'avril 2017. D'où notre réévaluation des besoins.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nous avons tous élaboré des budgets et nous connaissons l'argument qui consiste à dire que les postes créés ne seront pas pourvus tout de suite. Cependant, vous multipliez par 2,5 le nombre des postes à créer par rapport au Gouvernement. Et cela, alors que le Gouvernement a clairement manifesté son souhait de déjudiciariser et d'alléger le travail des magistrats. Où est la cohérence ?

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je ne voterai pas cet amendement, comme tous ceux qui modifieront le texte initial. Laissons le Gouvernement élaborer le budget dans la cohérence de sa politique.

M. Philippe Bas, président. – On ne peut pas postuler que tout texte du Gouvernement devrait être adopté sans aucune modification, même par les parlementaires qui soutiennent le Gouvernement.

M. Pierre-Yves Collombat. – Cela simplifierait... On irait plus vite, on serait plus efficace...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'enveloppe budgétaire est plus importante en fin de période, car elle correspond à la prise de fonction du personnel que l'on veut recruter. Singulièrement, ces recrutements concernent massivement les services pénitentiaires. Cependant, l'enveloppe budgétaire couvre aussi les dépenses de fonctionnement et d'équipement. Tout n'est pas consacré au personnel. Notre répartition des crédits entre les types de dépenses n'est pas la même que celle du Gouvernement.

L'amendement COM-285 est adopté.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement COM-245 programme la progression du nombre de conciliateurs de justice pour la période de 2018 à 2022.

M. Philippe Bas, président. – Il faudrait ajuster la période de programmation, comme pour l'amendement précédent.

M. François Bonhomme. – La ministre a déclaré qu'il fallait puissamment développer les modes alternatifs de résolution des conflits par des conciliateurs et des médiateurs. Qu'en est-il plus précisément pour les médiateurs, qui ont un mode de recrutement particulier ?

M. Alain Marc. – Lorsque j'étais député, je renvoyais souvent les conflits vers les conciliateurs de justice. Je ne suis pas certain que beaucoup d'élus sachent encore ce que sont ces conciliateurs de justice. Ils sont quasiment bénévoles. Bénéficieront-ils d'une formation juridique complémentaire ? Quelle publicité fera-t-on auprès des maires pour qu'ils aient davantage recours à eux, alors que leur action reste pratiquement inconnue dans nos départements ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le texte a pour objectif de développer les modes alternatifs de règlement des litiges. Les médiateurs sont principalement issus du monde associatif. Les conciliateurs ont un statut particulier, car ils sont auxiliaires de justice. Il faudra les faire mieux connaître.

Mme Brigitte Lherbier. – Les conciliateurs sont indemnisés, mais ne sont pas rémunérés. Les médiateurs sont rémunérés, car c'est une profession.

L'amendement COM-245 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Notre amendement COM-254 prévoit, pour toute la durée de la programmation, la remise d'un rapport annuel au Parlement, préalablement au débat d'orientation budgétaire, sur l'exécution de la loi de programmation. Cette disposition a déjà été adoptée par le Sénat dans la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice.

L'amendement COM-254 est adopté.

L'amendement COM-168 devient sans objet.

Article 2

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Notre amendement COM-235 est de coordination avec l'amendement qui propose la suppression de l'article 12 du projet de loi, et par là même le maintien de la phase de conciliation dans la procédure de divorce contentieux. Par coordination, l'amendement COM-235 rétablit l'impossibilité pour le juge de déléguer cette conciliation à un médiateur familial, car c'est au cours de cette phase que le juge reçoit les parties pour un premier contact et qu'il se prononce sur les mesures provisoires nécessaires.

L'amendement COM-235 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Notre amendement COM-237 supprime l'extension du champ de l'obligation de tentative de règlement amiable des litiges préalable à la saisine du juge.

En premier lieu, la rédaction retenue entraîne une restriction des modes de règlement des litiges admis, en énumérant seulement la conciliation par un conciliateur de justice, la médiation et la procédure participative, alors qu'actuellement, les parties peuvent justifier d'autres diligences entreprises.

En deuxième lieu, le champ d'application du dispositif est imprécis. Qu'entendre par demande tend[ant] au paiement d'une somme n'excédant pas un certain montant » ? Que recouvre exactement la notion de « conflit de voisinage » ? Aucune définition de cette notion n'est donnée par les textes législatifs en vigueur.

En troisième lieu, le dispositif mis en place dans la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle est trop récent pour produire tous ses effets et n'a pas encore été évalué. Dans ces conditions, pourquoi déjà proposer de l'étendre ?

En dernier lieu, le nombre de 2 400 conciliateurs nécessaires pour absorber la réforme de 2016, selon les évaluations du Gouvernement de l'époque, n'a toujours pas été atteint puisque seuls 2 021 conciliateurs sont actuellement en fonction. Il est donc prématuré d'envisager d'étendre le dispositif prévu en 2016.

L'amendement COM-237 est adopté.

L'amendement COM-51 devient sans objet.

Article 3

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Notre amendement COM-231 vise à mieux distinguer les obligations applicables aux plates-formes proposant des services en ligne de conciliation ou de médiation et celles applicables aux plates-formes proposant des services en ligne d'arbitrage, ainsi que les obligations applicables, qui seraient étendues aux plates-formes d'aide à la saisine des juridictions.

L'amendement COM-231 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Par l'amendement COM-232, nous rendons obligatoire la certification pour offrir au public un service en ligne de résolution amiable des litiges, d'arbitrage ou d'aide à la saisine des juridictions, afin de prévoir de réelles garanties pour les justiciables.

L'amendement COM-232 est adopté.

Les amendements COM-7, COM-52, COM-53, COM-54, COM-85, COM-55, COM-97 et COM-56 deviennent sans objet.

Article 4

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Avec l'amendement COM-259, nous maintenons le droit en vigueur s'agissant des règles de représentation devant les juridictions de première instance. Devant le tribunal paritaire des baux ruraux, dont le contentieux ne représente que 2 860 affaires par an en moyenne, les parties peuvent se faire assister ou représenter par un membre ou salarié d'une organisation professionnelle agricole. Ce dispositif est fréquemment sollicité par les agriculteurs ou les propriétaires bailleurs, et ne pose pas de difficulté particulière. En outre, le législateur reconnaît l'assistance et la représentation en justice par d'autres professionnels que les avocats. Il n'apparaît donc pas justifié de distinguer les tribunaux paritaires des baux ruraux en les traitant de manière isolée.

M. Jacques Bigot. – La volonté de développer la représentation obligatoire n'a pas d'autre but que d'alléger le travail des magistrats. L'humanisation de la justice, c'est aussi offrir aux justiciables la possibilité de s'expliquer eux-mêmes. La profession d'avocat pourra justifier qu'on ait recours à elle en montrant sa compétence et la plus-value qu'elle apporte, plutôt qu'en voulant développer des monopoles.

M. Philippe Bas, président. – La profession d'avocat ne doit pas être un métier de rente...

L'amendement COM-259 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Il est plus cohérent, et de nature à faciliter l'accessibilité de la loi, d'instituer le dispositif permettant de déroger à la représentation obligatoire par avocat devant le tribunal de grande instance proposé par l'article 4 du projet de loi dans la loi de 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques. D'où notre amendement COM-262 qui comprend aussi, par cohérence, la mention expresse selon laquelle tout représentant qui n'est pas avocat doit disposer d'un pouvoir spécial.

L'amendement COM-262 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Notre amendement COM-265 codifie à droit constant, dans la partie législative du code du travail, les principes d'assistance et de représentation devant le conseil de prud'hommes.

L'amendement COM-265 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Nous appliquons le même principe aux tribunaux de commerce dans l'amendement COM-269.

L'amendement COM-269 est adopté.

L'amendement rédactionnel COM-270 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement COM-99 prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur le financement de l'aide juridictionnelle. Par principe, la commission des lois se prononce défavorablement aux demandes de rapports. La ministre a par ailleurs annoncé la publication prochaine d'un rapport de l'inspection générale de la justice sur le sujet. Retrait ou avis défavorable.

M. Jacques Bigot. – Si le Gouvernement veut maintenir des représentations obligatoires renforcées, il faut donner plus de moyens en matière d'aide juridictionnelle. Dès lors que nous supprimons ces représentations obligatoires nouvelles, il n'y a pas de raison de demander ce rapport et je peux retirer mon amendement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cet amendement appelle l'attention du Gouvernement. Les rapports sur l'aide juridictionnelle sont légion, parmi lesquels celui de Jacques Mézard et Sophie Joissains, qui faisait de nombreuses propositions. Or l'aide juridictionnelle reste insuffisante et le sera encore davantage si ce texte est adopté. D'où cet amendement.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Opposer le principe selon lequel la commission des lois n'est pas favorable aux rapports n'est pas un argument recevable. Nous venons d'adopter un amendement des rapporteurs qui demande un rapport annuel. Il faut adapter la jurisprudence de la commission des lois.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – La ministre a annoncé un rapport de l'inspection générale de la justice sur le sujet.

M. Jacques Bigot. – Sur le conseil de mes collègues, je maintiens mon amendement pour que nous puissions en discuter en séance, en fonction de ce que décidera le Gouvernement.

L'amendement COM-99 n'est pas adopté.

Les amendements COM-108 rectifié, COM-159 rectifié et COM-176 rectifié bis sont adoptés.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Le dispositif de l'amendement COM-86 aboutirait à ce que les organismes de sécurité sociale puissent, en appel, être assistés, outre par l'un de leurs employés, par un défenseur social. J'imagine qu'il s'agit à un défenseur social d'assister et de représenter toutes les parties en appel, et pas seulement la sécurité sociale, alors que le projet de loi prévoit la représentation obligatoire par avocat. Avis

défavorable, ainsi qu'aux amendements COM-87 et COM-88 qui créent le statut du défenseur social.

Les amendements COM-86, COM-87 et COM-88 ne sont pas adoptés.

Articles additionnels avant l'article 5

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements COM-57 et COM-58, qui proposent de conférer force exécutoire aux actes sous seing privé contresignés par avocats constatant un accord de médiation ou une conciliation.

Les avocats ne sont pas des officiers publics et ministériels, qui, seuls, délivrent des titres exécutoires. Certes, la loi du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017 a permis aux caisses d'allocations familiales de donner force exécutoire à l'accord par lequel des parents non mariés qui se séparent fixent le montant de la pension alimentaire due par l'un d'eux. Mais cette procédure est strictement encadrée et ne porte que sur un domaine très limité.

Les amendements COM-57 et COM-58 ne sont pas adoptés.

Article 5

L'amendement rédactionnel COM-239 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Notre amendement COM-240 revient sur l'attribution exclusive aux notaires de la compétence pour recueillir le consentement du couple qui recourt à une assistance médicale à la procréation avec tiers donneur. Les dispositions sur le consentement et ses conséquences en matière d'établissement du lien de filiation étant susceptibles d'évoluer dans le cadre de la future réforme des lois bioéthiques, il n'est pas pertinent de les modifier dès à présent, même à la marge.

L'amendement COM-240 est adopté.

L'amendement COM-91 devient sans objet.

M. Jacques Bigot. – Notre amendement COM-91 proposait la suppression de l'article.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Il aurait fallu l'examiner en premier.

M. Jacques Bigot. – La justice délivre gratuitement ces certifications. Avec le texte, le justiciable devra payer un notaire. Voilà pourquoi l'amendement COM-91 supprimait cet article.

M. Philippe Bas, président. – Suivant l'usage de notre commission, les amendements du rapporteur sont appelés en priorité, au début de chaque article. Quand les amendements suivants sont incompatibles, ils deviennent sans objet. L'amendement du rapporteur COM-240, supprimant deux alinéas, a été adopté, avec pour effet implicite que le reste de l'article subsiste.

M. Jean-Pierre Sueur. – J’ai quand même quelques doutes. Si M. Bigot avait présenté son amendement en proposant de supprimer les alinéas subsistant à l’amendement du rapporteur, l’article aurait été supprimé.

M. Philippe Bas, président. – S’ils avaient été adoptés eux aussi...

M. Jacques Bigot. – C’est donc ainsi que nous présenterons notre amendement en séance.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur Sueur, je vous fais respectueusement remarquer que, du temps où vous présidiez, la commission appliquait la même règle.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il faut toujours s’améliorer...

Article 6

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Dans notre amendement COM-242, nous limitons l’expérimentation prévue par le Gouvernement en matière de révision des pensions alimentaires sans passage devant le juge aux seules hypothèses dans lesquelles les parties sont d’accord sur le nouveau montant. En effet, l’application du dispositif prévu à l’article 6 en cas de désaccord des parties ferait que la fixation de la contribution reposerait exclusivement sur l’application mathématique d’un barème, sans possibilité de prendre en compte la situation particulière du foyer et l’intérêt supérieur de l’enfant, comme le fait actuellement le juge.

Cet amendement confie la compétence d’homologation de ces accords aux seules caisses d’allocations familiales, organismes qui interviennent déjà en la matière depuis le 1^{er} avril 2018, en donnant force exécutoire aux accords par lesquels des parents séparés, qui n’étaient pas mariés, fixent le montant de la pension alimentaire due par l’un d’eux, *ab initio*. Elles disposent par ailleurs d’un accès facilité aux informations nécessaires pour évaluer les ressources des parents.

Mme Brigitte Lherbier. – Personne mieux que le juge ne peut connaître exactement la situation des parties.

L’amendement COM-242 est adopté.

Les amendements COM-46, COM-48, COM-89, COM-177, COM-59 et COM-60 deviennent sans objet.

Article 7

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Par notre amendement COM-244, nous maintenons l’homologation par le juge des modifications de régime matrimonial en présence d’enfants mineurs, que l’article 7 propose de supprimer. En effet, lors de l’examen par le Sénat du projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures, la commission des lois, à l’initiative de son rapporteur, notre collègue Thani Mohamed Soilihi, s’était opposée à la suppression de cette homologation en présence d’enfants mineurs.

M. Philippe Bas, président. – Merci, Monsieur Soilihi, de votre prise de position qui fait référence contre le texte inique du Gouvernement !

L'amendement COM-244 est adopté.

L'amendement COM-165 devient sans objet.

Article 8

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Alors qu'une réforme globale de la protection juridique des majeurs est attendue, à la suite de la mission interministérielle confiée à Mme Anne Caron-Déglise, le présent projet de loi devance le futur débat sur cette réforme par plusieurs mesures en matière de tutelles. L'article 8 supprime ainsi le contrôle préalable du juge pour certains actes accomplis par le tuteur d'une personne protégée et ne laisse subsister que le contrôle préalable du conseil de famille. Dans la mesure où la constitution d'un conseil de famille est facultative pour les majeurs en tutelle, certains tuteurs seraient tenus de lui demander une autorisation, tandis que d'autres pourraient agir sans aucune autorisation. De telles dispositions risqueraient de méconnaître le principe constitutionnel d'égalité devant la loi.

L'amendement COM-272 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-8 du Gouvernement, qui prévoit de nouvelles mesures concernant la protection juridique des majeurs. Nous avons fait le choix, sur chacune de ces mesures, d'être constructifs et de proposer des améliorations, lors du débat en séance.

L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

L'amendement COM-61 est retiré.

Article 9

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'article 9 prévoit de transférer deux missions respectivement assurées par les tribunaux d'instance et de grande instance à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) : la gestion de certaines saisies sur rémunérations, d'une part, et celle des sommes consignées dans le cadre d'expertises, d'autre part.

Dans les deux cas, la CDC ne pourrait pas proposer d'accueil physique aux justiciables, ce qui pourrait constituer un frein à l'accès au service public de la justice, alors que les populations concernées sont particulièrement vulnérables. En outre, aucune évaluation de cette réforme n'a été lancée, alors qu'elle implique la mise en œuvre d'un système d'information assurant l'interopérabilité entre le ministère de la justice et la CDC, mais aussi avec le Trésor public.

Il apparaît donc prématuré d'autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnance s'agissant de mesures dont la faisabilité soulève de telles incertitudes. D'où notre amendement COM-274 de suppression.

M. Philippe Bas, président. – On ne peut pas parasiter d'autres services publics pour résoudre les problèmes de la justice. Nous nous y opposons.

M. Jean-Pierre Sueur. – Résolument.

L'amendement COM-274 est adopté.

Article additionnel après l'article 9

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement COM-9, qui réforme substantiellement la procédure de saisie immobilière.

L'amendement COM-9 n'est pas adopté.

Article 10

L'amendement COM-247 est adopté.

Article additionnel après l'article 10

L'amendement COM-248 est adopté.

Article 11

L'amendement rédactionnel COM-233 est adopté.

Division additionnelle après l'article 11

L'amendement COM-68 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Articles additionnels après l'article 11

L'amendement COM-75 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement COM-76 fait doublon avec l'amendement COM-66 déposé à l'article 19. Retrait ou avis défavorable.

L'amendement COM-76 est retiré.

Les amendements COM-81 et COM-82 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 12

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Les amendements identiques COM-249 et COM-90 reviennent sur la suppression de la phase de conciliation dans la procédure de divorce contentieux, car elle constitue le premier et souvent le seul contact que les parties auront avec leur juge, et parfois même le premier contact des parties entre elles depuis bien longtemps. C'est d'ailleurs lors de cette phase, souple, orale, que le juge peut demander à entendre l'enfant, et qu'il détermine les mesures provisoires appropriées. Avec la réforme proposée, la procédure serait désormais écrite et la situation de l'enfant noyée dans les échanges de conclusions.

Le problème de lenteur de la procédure de divorce ne résulte pas tant de la phase de conciliation que de l'insuffisance des moyens octroyés aux juridictions pour se prononcer dans des délais raisonnables. D'où notre proposition de supprimer l'article 12.

Les amendements de suppression COM-249 et COM-90 sont adoptés.

Les amendements COM-10, COM-62 et COM-77 deviennent sans objet.

Articles additionnels après l'article 12

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement COM-160 propose de modifier les règles applicables à la procédure de divorce par consentement mutuel sans juge. Notre collègue André Reichardt estime que la nature hybride de la convention, à la frontière entre le contrat et le jugement, impose de lui appliquer des règles spécifiques, dérogoires du droit commun des contrats, comme la fixation d'un délai de prescription d'un an pour les actions en nullité ou l'irrévocabilité du principe du divorce en cas d'invalidation de la convention.

Si des critiques ont pu s'élever concernant le principe de la déjudiciarisation de ce mode de divorce, au regard de la protection de la partie la plus faible ou des enfants, nous n'avons pour l'instant été saisis d'aucune difficulté liée à l'application du droit commun des contrats à ces conventions de divorce. Au-delà d'un débat doctrinal intéressant sur la nature de cette convention de divorce, il serait utile de tirer un premier bilan de la mise en œuvre de cette nouvelle procédure, pour repérer ses éventuels dysfonctionnements avant d'envisager de la modifier. Demande de retrait ou avis défavorable.

Mme Brigitte Lherbier. – Certains notaires m'ont dit qu'ils ne souhaitent pas intervenir dans ce genre de contrats. Ils se contenteront d'apposer le sceau.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement porte sur les actions postérieures au divorce dirigées contre la convention, pas sur l'enregistrement.

Mme Brigitte Lherbier. – On ne dispose d'aucun retour d'information au niveau de l'enregistrement. Les notaires ne souhaitent pas la partager car ils ne veulent pas intervenir dans une appréciation quelconque.

M. André Reichardt. – Cet amendement et les trois suivants émanent d'une proposition de loi que j'ai déposée au mois de juin, et qui vise à sécuriser la procédure de divorce par consentement mutuel conventionnel. Il est vrai qu'il n'y a pas encore de contentieux. J'ai voulu anticiper en présentant cette proposition de loi au directeur de cabinet de la garde des sceaux. Il a souhaité laisser faire la navette parlementaire. Par conséquent, je maintiens mes amendements pour voir ce qu'il en adviendra en séance.

M. Jacques Bigot. – Mon collègue a raison. La procédure de divorce par consentement mutuel sans juge a été introduite très rapidement lors de l'examen du texte sur la justice du XXI^{ème} siècle. Des imperfections subsistent. Il faudrait procéder à des auditions pour compléter le texte. Je partage les inquiétudes de M. Reichardt.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – À ce stade, demande de retrait ou avis défavorable aux amendements COM-160, COM-161, COM-162 et COM-163.

M. Philippe Bas, président. – Notre collègue souhaite que le débat ait lieu en séance. Laissons le Gouvernement s’exprimer.

M. André Reichardt. – L’amendement COM-161 offre la possibilité de recourir à la même procédure de divorce par consentement mutuel conventionnel, mais cette fois en cas de séparation de corps. Il résout ainsi un problème de cohérence.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Nous en reparlerons en séance.

M. Philippe Bas, président. – C’est effectivement de bonne méthode.

Les amendements COM-160, COM-161, COM-162 et COM-163 ne sont pas adoptés.

Article 13

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L’article 13 du projet de loi pose le principe selon lequel les procédures devant le tribunal de grande instance se déroulent sans audience lorsque les parties en sont d’accord et prévoit, pour les petits litiges, la dématérialisation de la procédure. Notre amendement COM-275 insère ces dispositions dans le code de l’organisation judiciaire et y apporte plusieurs modifications de fond. Il spécifie que la procédure sans audience ne peut être mise en œuvre qu’à l’initiative des parties et prévoit leur comparution à l’audience, si le tribunal l’estime nécessaire ou si l’une des parties le demande. S’agissant de l’institution d’une procédure dématérialisée sans audience, pour les petits litiges, il exige, par parallélisme des formes, l’accord exprès des parties et supprime la faculté offerte au tribunal de refuser une demande d’audience, considérant que cela pourrait constituer un obstacle à l’accès au juge.

M. Jacques Bigot. – Je ne saisis pas l’intérêt de l’article 13 car, dans la pratique, lorsque les parties en sont d’accord, le renvoi du dossier en mise en délibéré peut se faire. Par ailleurs, l’oralité me semble souvent nécessaire à la défense des justiciables. Dans les années 1970, les avocats ne plaidaient guère devant le tribunal administratif ; c’est désormais davantage le cas. L’évolution est inverse devant le juge judiciaire : cela me semble dommage, d’autant que la procédure civile prévoit que les magistrats peuvent, à l’audience, faire un rapport oral que les avocats peuvent assortir de remarques. Le dispositif qui nous est proposé tend à une déshumanisation du monde judiciaire en favorisant plus avant la procédure écrite. Qu’en sera-t-il demain avec le développement de la numérisation ? Les greffiers pourront à l’avenir appuyer sur un bouton pour produire automatiquement une décision de justice ?

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je rejoins Jacques Bigot. Les avocats sont utiles et, contrairement à leur réputation, ne souhaitent pas perdre de temps en procédures. D’ailleurs, ils déposent souvent un dossier sans plaidoirie. Pour autant, il convient de veiller, dans l’intérêt des justiciables, à ne pas ôter à la justice la part d’humanité que représentent les débats en rendant obligatoire une procédure strictement écrite de dépôt de dossier.

M. Jean-Pierre Sueur. – Notre collègue Jacques Bigot a raison : l’article 13 du projet de loi devrait être supprimé. La procédure écrite existe déjà, mais il ne faut pas la systématiser. Souvenons-nous qu’il est de l’essence du Parlement de débattre !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement limite les audiences sans comparution aux cas où les parties en seraient d’accord. En pratique, vous l’avez indiqué

madame de la Gontrie, les dépôts de dossier sans plaidoirie sont fréquents. Il s'agit ici en réalité d'encadrer l'usage d'une telle procédure.

M. Jacques Bigot. – Si l'article 13 était conservé, je préfère la rédaction proposée par nos rapporteurs, en espérant que l'Assemblée nationale ne supprime pas tout garde-fou.

M. Philippe Bas, président. – Nous nous accordons tous pour constater que l'article 13 ne peut demeurer en l'état.

L'amendement COM-275 est adopté.

Les amendements COM-92, COM-109 et COM-110 deviennent sans objet.

Article 14

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'article 14 du projet de loi spécialise, au niveau national, un seul tribunal de grande instance pour traiter de façon dématérialisée les injonctions de payer. Le dispositif prévoit que les requêtes doivent obligatoirement être formées par voie dématérialisée, de même que les oppositions aux ordonnances portant injonction de payer. Notre amendement COM-276 rend optionnelle la voie dématérialisée, dans la mesure où l'institution d'une saisine obligatoire par ce moyen – inédite semble-t-il – pourrait constituer un frein à l'accès à la justice, tant pour le créancier que pour le débiteur.

L'amendement COM-276 est adopté.

L'amendement COM-93 devient sans objet.

Article 15

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – L'article 15 du projet de loi m'apparaît extrêmement préoccupant, sans même revenir sur le principe du recours aux ordonnances, dans la mesure où il autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance des dispositions dont le champ est insuffisamment précis. Quelles seront, par exemple, les juridictions concernées ?

M. Philippe Bas, président. – Vous aurez le loisir d'interroger le Gouvernement en séance publique.

L'amendement rédactionnel COM-286 est adopté.

L'amendement COM-94 devient sans objet.

Article additionnel après l'article 15

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'amendement COM-135 modifie le seuil de compétence des tribunaux d'instance. Il s'agit d'une disposition d'ordre réglementaire : avis défavorable.

L'amendement COM-135 n'est pas adopté.

Article 17

M. Yves Détraigne, rapporteur. – L'article 17 du projet de loi permet au juge de sanctionner le tuteur en cas de retard dans la remise de l'inventaire à l'ouverture de la mesure

de protection, en désignant un « technicien » pour y procéder aux frais du tuteur. Notre amendement COM-277, tenant compte des dysfonctionnements relevés par plusieurs rapports s'agissant de la remise effective de l'inventaire, conserve la philosophie de l'article tout en y substituant un dispositif gradué et plus encadré.

L'amendement COM-277 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Le même article 17 réforme les modalités de contrôle des comptes de gestion des mesures de tutelle. Notre amendement COM-278 propose un dispositif alternatif permettant de renforcer l'efficacité du système, tout en préservant les garanties de contrôle pour les personnes protégées.

L'amendement COM-278 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Notre amendement COM-279 maintient le droit en vigueur s'agissant de la dispense d'établissement et de contrôle des comptes de gestion, qui peut être autorisée par le juge des tutelles en cas de modicité des revenus ou du patrimoine de la personne protégée. Il n'existe, en effet, aucune raison d'élargir la possibilité de dispense aux mesures de protection confiées aux mandataires judiciaires à la protection des majeurs.

L'amendement COM-279 est adopté.

L'amendement COM-78 devient sans objet.

Article additionnel après l'article 17

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Nous sommes défavorables à l'amendement COM-134, qui transfère au juge des tutelles la compétence du procureur de la République pour l'établissement de la liste des médecins autorisés à délivrer les certificats médicaux nécessaires à l'ouverture d'une mesure de protection.

L'amendement COM-134 n'est pas adopté.

Article 18

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Notre amendement COM-250 supprime la possibilité, pour le juge aux affaires familiales ou pour le parent qui y a un intérêt, de demander au procureur de la République de requérir le concours de la force publique pour faire exécuter une décision judiciaire, une convention homologuée par le juge ou une convention de divorce par consentement mutuel enregistrée au rang des minutes d'un notaire, fixant les modalités d'exercice de l'autorité parentale.

M. Alain Richard. – Je ne comprends pas votre proposition de suppression de cette disposition tant l'inexécution fréquente des décisions des juges aux affaires familiales représente une difficulté. Quelle solution alternative envisagez-vous ?

Mme Muriel Jourda. – Je partage l'interrogation de notre collègue Alain Richard. Si la politique est fluctuante en la matière – le recours à la force publique était fréquent par le passé –, nombre de nos concitoyens sont douloureusement confrontés à ces situations.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Notre amendement ne concerne que les deux premiers alinéas de l'article 18, dont les autres dispositions permettent de renforcer l'exécution des décisions du juge. J'entends vos arguments sur une question si sensible, mais j'estime que l'intervention des forces de l'ordre pourrait être contraire à l'intérêt de l'enfant, qui doit demeurer au cœur de notre réflexion.

M. Alain Richard. – L'inexécution des décisions du juge aux affaires familiales est également contre-productive pour l'intérêt de l'enfant !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre proposition ne porte que sur les cas relatifs à l'application du droit de visite ou du droit de garde. Faut-il que la police aille chercher l'enfant chez le parent contrevenant ? Nous avons estimé, sauf risque grave relevant du droit pénal, qu'un tel procédé pourrait desservir l'intérêt de l'enfant.

Mme Brigitte Lherbier. – Il est rare que les forces de police viennent chercher un enfant. En revanche, le fait d'avoir pris acte au commissariat de la non-présentation de l'enfant apparaît souvent dissuasif. Il conviendrait, en tout état de cause, de davantage travailler le dispositif proposé.

M. Alain Richard. – Le projet de loi propose déjà un dispositif gradué ! Le juge doit en faire la demande au procureur de la République, lequel, fort probablement, n'accordera pas le concours de la force publique à la première défaillance d'un parent. Le commissaire de police peut, en outre, agir sans recours à la force.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Si le recours aux forces de police apparaît dans votre esprit comme une solution ultime, il n'en est rien à la lecture de l'article 18, qui ne prévoit aucune gradation et permet au particulier lésé de saisir lui-même le procureur de la République. Imaginez le nombre de saisines potentielles !

Mme Muriel Jourda. – Dans les faits, de nombreuses familles sont régulièrement concernées par ce sujet. Souvent, la police appelle le parent récalcitrant, afin que la décision de justice s'applique. Cette action est dissuasive et évite tout sentiment d'impunité.

M. Philippe Bas, président. – Je vous rappelle que les décisions judiciaires ne représentent pas la totalité des cas prévus par le dispositif, puisqu'il peut également s'agir de faire appliquer une convention de divorce par consentement mutuel, dont le juge n'a jamais eu à connaître. En ce sens, il va peut-être un peu loin... Réfléchissons-y d'ici la séance publique.

M. Jacques Bigot. – Je suis favorable à ce que le procureur de la République puisse intervenir, mais si certains se montreront prudents, d'autres enverront d'office les forces de l'ordre... Le projet de loi insiste sur la médiation et la conciliation, concepts qui me semblent fort éloignés de l'intervention des forces de l'ordre. J'approuve donc l'amendement de nos rapporteurs. J'espère que la garde des sceaux pourra nous expliquer en séance publique pourquoi elle a retenu cette solution.

M. Philippe Bas, président. – Je suis, comme vous, sensible à l'intérêt de l'enfant.

L'amendement COM-250 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Les amendements COM-63, COM-64 et COM-65, ainsi que l'amendement COM-164, permettent au juge aux affaires familiales,

lorsqu'il est saisi d'une requête relative aux modalités d'exercice de l'autorité parentale, de statuer sur la jouissance du domicile familial en cas de séparation de parents non mariés. Nous n'avons pas d'opposition de principe concernant ces dispositions, mais souhaiterions pouvoir les examiner plus attentivement d'ici la séance publique. Nous en demandons donc le retrait ou, à défaut, y sommes défavorables.

L'amendement COM-63 n'est pas adopté.

Articles additionnels après l'article 18

Les amendements COM-64, COM-65 et COM-164 ne sont pas adoptés.

Article 19

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Notre amendement COM-234 relève le niveau d'exigence en matière de protection de la vie privée dans le cadre de l'*open data* des décisions des juridictions administratives et judiciaires. Il s'inspire directement de la disposition adoptée par le Sénat dans la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice en octobre 2017

L'amendement COM-234 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination COM-236.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Notre amendement COM-238 garantit la publicité des décisions des juridictions administratives et judiciaires.

L'amendement COM-238 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Notre amendement COM-241 intègre au code de l'organisation judiciaire les règles relatives à la publicité des débats devant les juridictions civiles, prévoit la publicité des jugements desdites juridictions et en précise les règles. En particulier, il clarifie la disposition selon laquelle les débats peuvent avoir lieu en chambre du conseil dans certaines matières intéressant la vie privée et supprime une disposition similaire concernant le secret des affaires, déjà satisfaite par les règles de protection instaurées par la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires.

L'amendement COM-241 est adopté.

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Les amendements COM-66 et COM-67 sont similaires et concernent respectivement les juridictions administratives et judiciaires. Ils proposent que le Conseil national des barreaux soit destinataire de l'ensemble des décisions de justice, dans le cadre de l'*open data*, mais sans occultation des mentions des personnes concernées. Nous en demandons le retrait ou, à défaut, y sommes défavorables.

Les amendements COM-66 et COM-67 ne sont pas adoptés.

Articles additionnels après l'article 19

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-243 élargit le collège électoral des tribunaux de commerce aux exploitants agricoles, aux travailleurs indépendants et aux professionnels libéraux, prolongeant l'extension aux artisans prévue à l'initiative du Sénat par la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du

XXI^e siècle. Il reprend ainsi une disposition de la proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice, adoptée par le Sénat en 2017. En outre, pour tenir compte des difficultés de recrutement des juges consulaires sans remettre en cause la limite d'âge fixée à 75 ans, il permet qu'un juge soit élu pour cinq mandats consécutifs de quatre ans, outre le premier mandat dont la durée est limitée à deux ans.

L'amendement COM-243 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-246 étend à l'ensemble des entreprises la compétence des tribunaux de commerce en matière de prévention et de traitement des difficultés qu'elles rencontrent, pour en faire des tribunaux des affaires économiques.

M. Philippe Bas, président. – Comme pour toutes les dispositions que nous avons déjà votées en 2017, notre avis est favorable.

L'amendement COM-246 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – C'est donc également le cas pour notre amendement COM-251, qui confie aux tribunaux de commerce une compétence en matière de baux commerciaux.

L'amendement COM-251 est adopté.

Article 21

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Notre amendement COM-252 prévoit que c'est seulement à leur demande que des magistrats honoraires pourront être désignés par les chefs de juridiction administrative pour exercer des fonctions d'aide à la décision au profit de magistrats en exercice. Cette précision est inspirée du dispositif prévu pour les magistrats honoraires de l'ordre judiciaire. Il semble, en effet, délicat d'imposer à des magistrats expérimentés des fonctions généralement occupées par des assistants de justice.

L'amendement COM-252 est adopté.

Article 22

M. Yves Détraigne, rapporteur. – Nous sommes défavorables à l'amendement COM-80, qui prévoit la possibilité, pour les titulaires du certificat d'aptitude à la profession d'avocat, de devenir juristes assistants.

L'amendement COM-80 n'est pas adopté.

Article 26

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous entrons dans la partie pénale. Si le dépôt d'une plainte par voie électronique est adapté pour certaines infractions – les escroqueries sur Internet ou les fraudes à la carte bancaire par exemple –, il est important de préserver un contact physique avec un policier ou un gendarme pour les plaintes portant sur les crimes et délits commis contre les personnes. Tel est l'objet de notre amendement COM-183.

L'amendement COM-183 est adopté ainsi que l'amendement rédactionnel COM-182.

L'amendement COM-98 devient sans objet.

M. Jacques Bigot. – Il est regrettable que notre amendement COM-98 soit devenu sans objet. En effet, dans les alinéas qu'il visait, il est porté atteinte aux droits de la victime lorsqu'elle n'a pas été informée de la tenue d'une audience.

Article additionnel après l'article 26

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-47 donne compétence exclusive au tribunal de grande instance de Paris s'agissant de l'indemnisation des victimes d'actes terroristes. Cette disposition demande *a minima* une réflexion complémentaire, d'autant que les associations de victimes y semblent fermement hostiles. Sans opposer au dispositif une fin de non-recevoir, nous vous proposons de renvoyer le débat en séance publique.

M. Jacques Bigot. – Si l'idée de rassembler certaines missions semble intéressante en matière d'efficience de l'organisation judiciaire, il n'en demeure pas moins que les victimes doivent pouvoir saisir un tribunal à proximité de leur domicile.

L'amendement COM-47 n'est pas adopté.

Division additionnelle avant l'article 27

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous sommes défavorables à l'amendement COM-50 rectifié, qui vise à interdire la divulgation de toute information relative à une personne gardée à vue ou mise en examen et à imposer au juge d'agir systématiquement en cas d'atteinte à la présomption d'innocence pour y mettre fin.

L'amendement COM-50 rectifié n'est pas adopté.

Article 27

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'article 27 du projet de loi permet, au cours d'enquêtes portant sur des délits et des crimes de droit commun, de recourir aux interceptions de communications électroniques, y compris lorsque la peine encourue est de trois ans d'emprisonnement. Sans remettre en cause le principe d'une extension, notre amendement COM-194 retient comme critère unique d'application le seuil des infractions punies d'une peine au moins égale à cinq ans d'emprisonnement. Il harmonise également les garanties encadrant le recours à cette technique : comme pour les enquêtes, les interceptions autorisées lors d'une instruction devront faire l'objet d'une ordonnance motivée.

M. Philippe Bas, président. – Cet amendement est important en matière d'équilibre entre les pouvoirs du procureur de la République et ceux du juge d'instruction.

M. Jacques Bigot. – J’avais suggéré, avec l’amendement COM-100, notamment la suppression de ce dispositif, mais votre rédaction me semble intéressante. Dans l’attente de la séance publique, le groupe socialiste et républicain s’abstiendra sur les amendements des rapporteurs portant sur l’article 27.

L’amendement COM-194 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’article 27 élargit également, de manière significative, le champ de la technique d’enquête de géolocalisation, qui désormais pourrait s’appliquer dans le cadre d’une enquête ou d’une instruction concernant les infractions punies d’au moins trois ans d’emprisonnement, et non plus seulement celles punies d’au moins cinq ans d’emprisonnement. Notre amendement COM-196 prévoit les garanties permettant de s’assurer de la proportionnalité d’une telle extension : en matière d’enquête, la durée de l’autorisation renouvelée par le juge des libertés et de la détention serait de quinze jours, et non d’un mois, afin de permettre un contrôle rapproché du bien-fondé de l’utilisation de cette technique. La décision serait motivée et la durée maximale d’autorisation limitée à deux ans. En outre, les données collectées dans le cadre d’une procédure d’urgence non autorisée par un juge des libertés et de la détention seraient conservées sous scellés, sans possibilité d’exploitation, voire détruites.

M. Philippe Bas, président. – Il s’agit, en somme, d’encadrer une extension prévue par le projet de loi.

M. Jacques Bigot. – Là encore, nous aurions préféré la suppression de la disposition.

L’amendement COM-196 est adopté.

Les amendements COM-2, COM-100, COM-3, COM-4 et COM-5 deviennent sans objet.

Article 28

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’article 28 du projet de loi généralise les enquêtes sous pseudonyme à tous les délits punis d’une peine d’emprisonnement. Cette généralisation apparaît excessive et conduirait à ne plus réserver l’enquête sous pseudonyme aux services spécialisés. Or, une telle technique d’enquête, équivalente à l’infiltration, ne saurait être efficace que si elle est réalisée par des personnels formés à la cybercriminalité et plus spécifiquement aux techniques d’infiltration numérique. Notre amendement COM-197 limite le recours à cette technique aux enquêtes concernant les infractions punies d’une peine au moins égale à trois ans d’emprisonnement. Afin d’assurer la proportionnalité de cette extension, il précise également que ces actes doivent s’effectuer sous le contrôle de magistrats, qui peuvent y mettre fin à tout moment.

M. Philippe Bas, président. – Votre amendement reste dans le même esprit que les deux précédents.

M. Jacques Bigot. – Et, dans le même esprit, il améliore la rédaction de l’article, même si nous aurions préféré qu’il soit supprimé.

L’amendement COM-197 est adopté.

Les amendements COM-6, COM-49 et COM-104 deviennent sans objet.

Article 29

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'article 29 du projet de loi étend aux crimes de droit commun les techniques spéciales d'enquête, particulièrement intrusives. Notre amendement COM-202 supprime cette extension, dont la nécessité ne semble pas avérée et qui n'est assortie d'aucune garantie supplémentaire.

L'amendement COM-202 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-212 fixe une durée maximale de 24 heures pour le recours à la technique d'enquête d'accès à distance à des correspondances électroniques, très intrusive puisqu'elle permet de récupérer toutes les correspondances stockées.

L'amendement COM-212 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Sans remettre en cause le principe d'un alignement du régime des techniques spéciales d'enquête proposé par l'article 29 du projet de loi, notre amendement COM-203 répare plusieurs oublis quant aux garanties prévues pour encadrer le recours à ces techniques : l'exigence d'une ordonnance écrite et motivée, la mention de l'infraction motivant le recours à la mesure de sonorisation dans la décision et la durée de celle-ci, la nécessité de préciser dans l'autorisation l'infraction motivant le recours aux opérations ainsi que leur durée, l'interdiction à peine de nullité que les opérations aient un autre objet que la recherche et la constatation des infractions visées par les autorisations et l'interdiction de conserver des séquences relatives à la vie privée étrangères aux infractions visées dans les décisions autorisant la mesure. Notre amendement supprime également la nécessité, pour le juge d'instruction, lors des informations judiciaires, de solliciter l'avis du procureur de la République.

M. Jacques Bigot. – Je remercie nos rapporteurs pour leur travail en faveur de la défense des libertés, même s'il eût mieux valu supprimer l'article 29.

L'amendement COM-203 est adopté.

Les amendements COM-14, COM-105, COM-15 et COM-16 deviennent sans objet.

Article 30

Les amendements rédactionnels COM-181 et COM-184 sont adoptés.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-136, qui prévoit que les policiers puissent déclarer leur adresse professionnelle pour l'immatriculation de leur véhicule personnel, apparaît sans lien avec un projet de loi relatif à la réforme de la justice.

L'amendement COM-136 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-137 élargit considérablement le pouvoir reconnu aux agents de police judiciaire adjoints de constater des infractions pénales. Nous y sommes défavorables.

L’amendement COM-137 n’est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous sommes également défavorables à l’amendement COM-106, qui supprime l’élargissement des attributions des agents de police judiciaire et la possibilité, pour les enquêteurs, de prendre des réquisitions de faible importance sans autorisation du procureur de la République.

M. Jacques Bigot. – Il ne s’agit pas de nier le rôle important des agents de police judiciaire, mais de veiller aux libertés publiques.

L’amendement COM-106 n’est pas adopté.

Article 31

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-185 maintient l’obligation de présentation au procureur de la République pour autoriser la prolongation de la garde à vue au-delà de 24 heures, dans la mesure où elle garantit un contrôle effectif du parquet sur le déroulement de la garde à vue. Sa suppression risque d’entraîner une prolongation de la garde à vue à chaque fois que le service enquêteur le juge utile, sans véritable contrôle par l’autorité judiciaire.

L’amendement COM-185 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – En 2016, le Sénat a adopté, à l’initiative de notre collègue Esther Benbassa, un amendement prévoyant une information de l’avocat lorsque la personne gardée à vue est transportée sur un autre lieu, conformément à une proposition du rapport de Jacques Beaume remis au Gouvernement en 2014. Le Gouvernement considère que cette obligation fait peser une contrainte excessive sur les enquêteurs. Notre amendement COM-186 tend à conserver la portée de la mesure votée il y a deux ans par le Sénat.

L’amendement COM-186 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous sommes défavorables à l’amendement de suppression COM-17, ainsi qu’aux amendements COM-107 et COM-1.

Les amendements COM-17, COM-107 et COM-1 ne sont pas adoptés.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous sommes en revanche favorables à l’amendement COM-18, qui complète utilement notre amendement COM-185.

L’amendement COM-18 est adopté.

Article 32

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-204 complète l’article 32 du projet de loi, qui étend les prérogatives de perquisition lors des enquêtes

préliminaires, afin de prévoir la possibilité, pour la personne faisant l'objet d'une perquisition, d'être assistée de son avocat. Il garantit ainsi la proportionnalité du dispositif.

M. Jacques Bigot. – Je suis surpris que vous ne remettiez pas en cause l'article 32 dans son ensemble, compte tenu des questions qu'il soulève. Le problème de la flagrance mériterait à tout le moins un débat !

L'amendement COM-204 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-205 supprime la création du régime *ad hoc* permettant aux agents des forces publiques de pénétrer au sein d'un domicile afin de faire exécuter un ordre de comparaitre. En effet, le code de procédure pénale leur permet déjà de pénétrer pendant la même plage horaire dans un domicile pour exécuter un mandat de recherche délivré par le procureur de la République contre toute personne à l'encontre de laquelle il existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre un crime ou un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement.

L'amendement COM-205 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'article 32 du projet de loi crée également un régime de réquisition permettant la visite et la fouille systématique de tout navire présent dans une certaine zone. Or, contrairement au régime prévu par le code des transports, ce dispositif ne nécessite pas d'autorisation du juge des libertés et de la détention en cas de refus de l'occupant des lieux, aucun procès-verbal n'est remis à l'intéressé et aucune contestation de la régularité de la fouille ne peut avoir lieu devant le premier président de la cour d'appel. En outre, aucune durée limite à la fouille n'est fixée. Aussi, notre amendement COM-229 prévoit la remise d'un procès-verbal de fouille aux intéressés, ainsi que la limitation temporelle de cette fouille à 12 heures.

L'amendement COM-229 est adopté.

M. François-Noël Buffet. – Notre amendement COM-206 modifie la faculté de demander l'annulation de l'acte de perquisition au juge des libertés et de la détention. En l'état du texte, un juge des libertés et de la détention pourrait être conduit à statuer sur la régularité d'un acte qu'il a lui-même autorisé. Au regard des risques d'inconstitutionnalité de cette atteinte au principe d'impartialité des juridictions, notre amendement fait trancher ce contentieux par le président de la chambre de l'instruction.

L'amendement COM-206 est adopté.

Les amendements COM-19, COM-23, COM-111 et COM-22 deviennent sans objet.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous sommes favorables à l'amendement COM-42, qui applique, en matière douanière, le régime procédural de la perquisition chez un avocat prévu en matière pénale.

L'amendement COM-42 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous sommes, en revanche, défavorables aux amendements COM-138, étendant les pouvoirs de saisie lors des

perquisitions, COM-20, supprimant l'extension de l'enquête de flagrance aux crimes, COM-21, limitant le champ desdites enquêtes, et COM-143 étendant les pouvoirs confiés aux policiers municipaux.

Les amendements COM-138, COM-20, COM-21 et COM-143 ne sont pas adoptés.

Articles additionnels après l'article 32

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous sommes défavorables à l'amendement COM-24, rendant obligatoire la présence de l'avocat lors des perquisitions, ainsi qu'aux amendements COM-40, COM-41 et COM-43, renforçant les garanties applicables aux perquisitions et visites au domicile ou au cabinet d'un avocat.

Les amendements COM-24, COM-40, COM-41 et COM-43 ne sont pas adoptés.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-289 déposé par le Gouvernement corrige une malfaçon dans le code de la défense, introduite par la dernière loi de programmation militaire. Sans remettre en cause son intérêt, il convient de constater qu'il ne présente aucun lien, même indirect, avec le texte.

L'amendement COM-289 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 33

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-154, auquel nous sommes défavorables, confie des responsabilités supplémentaires aux policiers municipaux. Nous sommes également défavorables à l'amendement COM-166, qui renforce l'obligation de dépayement d'une affaire lorsque le prévenu est en relation avec des magistrats ou des fonctionnaires de la cour d'appel. Notre avis est identique sur les amendements COM-44 et COM-45 relatifs à l'information de l'avocat.

Les amendements COM-154, COM-166, COM-44 et COM-45 ne sont pas adoptés.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-72 du Gouvernement supprime l'obligation d'un examen médical pour le dépistage de la présence d'alcool dans le sang, car une prise de sang, assurée par un infirmier et suivie d'une analyse biologique, est souvent suffisante. Les modalités de vérification de l'état alcoolique seraient ainsi harmonisées avec celles du dépistage des stupéfiants. Nous y sommes favorables.

L'amendement COM-72 est adopté.

Article additionnel après l'article 33

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous sommes défavorables à l'amendement COM-25 relatif à l'accès de l'avocat au dossier de procédure et aux obligations pesant sur le procureur de la République.

L'amendement COM-25 n'est pas adopté.

Article 34

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-208 étend la procédure de « sas », limitée aux infractions terroristes, à celles qui relèvent de la criminalité et de la délinquance organisées. Sa généralisation au-delà de ce champ n'apparaît pas souhaitable en raison du risque de chevauchement d'attributions entre le procureur de la République et le juge d'instruction. Par ailleurs, il convient de maintenir le délai de 48 heures à compter de la délivrance du réquisitoire introductif actuellement prévu par le « sas » : la poursuite pendant une semaine d'opérations aussi attentatoires aux libertés individuelles, avec l'autorisation et sous le contrôle du seul procureur de la République, semble disproportionnée.

M. Philippe Bas, président. – Le Sénat défend les libertés !

L'amendement COM-208 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-207 supprime la nécessité, pour les plaignants, de former un recours devant le procureur général en cas de décision de classement sans suite du procureur de la République : une telle disposition serait susceptible de retarder excessivement l'ouverture d'une information judiciaire, au détriment du droit des victimes.

L'amendement COM-207 est adopté.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je suis surprise qu'hors l'amendement de suppression COM-112 rectifié du groupe socialiste et républicain, portant sur la totalité de l'article 34, nul ne propose de supprimer l'alinéa 7, qui prévoit le passage de trois à six mois du délai entre le dépôt d'une plainte simple et une plainte avec constitution de partie civile, retardant d'autant l'engagement de l'action publique. Les rapporteurs devraient, il me semble, se pencher sur cette disposition...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous l'examinerons plus avant dans la perspective de la séance publique.

L'article 34 du projet de loi ajoute, par ailleurs, une troisième hypothèse justifiant le refus d'informer. Ces dispositions permettraient au procureur de la République de requérir du juge d'instruction « une ordonnance constatant l'inutilité d'une information et invitant la partie civile à engager des poursuites par voie de citation directe » lorsque les trois conditions suivantes sont réunies : les investigations utiles à la manifestation de la vérité ont déjà toutes été réalisées ; l'enquête a mis à jour des charges suffisantes contre une personne mais le procureur de la République a refusé, en opportunité, de mettre en mouvement l'action publique ; enfin, une citation directe devant le tribunal peut être envisagée. Outre quelques précisions rédactionnelles, notre amendement COM-209 fait explicitement de cette possibilité un troisième cas d'ordonnance de non-lieu à informer, et non une ordonnance « constatant l'inutilité d'une information ».

L'amendement COM-209 est adopté, ainsi que l'amendement COM-214.

L'amendement COM-112 rectifié devient sans objet.

Les amendements COM-178, COM-37 et COM-73 sont adoptés.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous sommes défavorables à l’amendement COM-26, ainsi qu’à l’amendement COM-27, qui supprime l’assimilation des consignations.

Les amendements COM-26 et COM-27 ne sont pas adoptés.

Article 35

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le recours à la visioconférence est autorisé pour le placement en détention provisoire et pour la prolongation de cette dernière. Le justiciable peut cependant refuser cette possibilité et obtenir que la décision soit prise au cours d’une audience où le magistrat est physiquement présent, sauf en cas de risque d’évasion ou de trouble à l’ordre public. L’article 35 supprime ce droit. Pour une décision aussi importante qu’une mesure de privation de liberté, la personne mise en cause doit pouvoir rencontrer son juge. Tel est l’objet de notre amendement COM-187. La prise de distance qui résulte du recours à des moyens audiovisuels risque de favoriser le placement en détention provisoire et de rendre plus difficile l’exercice des droits de la défense, l’avocat ne pouvant être simultanément auprès de son client et auprès du juge.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – L’amendement COM-38 du Gouvernement réécrit cette disposition.

L’amendement COM-187 est adopté.

L’amendement COM-167 n’est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre avis est défavorable sur l’amendement COM-113 relatif à la procédure de renouvellement de l’assignation à résidence. Dans la mesure où la personne assignée à résidence sous surveillance électronique conserve la possibilité de demander la mainlevée de la mesure, la simplification proposée par le projet de loi apparaît respectueuse des droits de la personne poursuivie, s’agissant d’une mesure de contrainte moins attentatoire aux libertés qu’un placement en détention provisoire.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Votre argument me semble quelque peu spécieux...

L’amendement COM-113 n’est pas adopté.

Les amendements COM-170, COM-28, COM-38 et COM-74 deviennent sans objet.

Les amendements COM-29 et COM-114 sont adoptés.

Articles additionnels après l’article 35

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous demandons le retrait ou, à défaut, sommes défavorables aux amendements COM-173, COM-174 et COM-175 relatifs aux personnes souffrant de troubles mentaux.

Les amendements COM-173, COM-174 et COM-175 ne sont pas adoptés.

Article 36

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'article 36 du projet de loi permet au juge d'instruction de rendre son ordonnance de règlement dans des délais plus courts. Elle est, pour mémoire, rendue au terme d'une procédure contradictoire : lorsqu'il a terminé son enquête, le juge d'instruction en informe le procureur, qui doit lui adresser en retour ses réquisitions écrites, et les parties, qui peuvent lui faire part de leurs observations ou formuler d'ultimes demandes ou requêtes. Le code de procédure pénale impose un délai de quatre mois avant que le juge d'instruction puisse rendre son ordonnance, même lorsque le procureur a rendu ses réquisitions rapidement et que les parties n'ont présenté ni observation, ni requête, ni demande. Pour réduire ce délai, il est proposé de laisser aux parties dix jours pour faire savoir si elles souhaitent, ou non, présenter des observations ou formuler des demandes ou requêtes. Si les parties font savoir, dans ce délai, qu'elles ne présenteront pas d'observation et ne formuleront pas de demande ou requête ou si elles gardent le silence, le juge d'instruction pourra rendre l'ordonnance de règlement, après avoir reçu les réquisitions du procureur. Sans remettre en cause ce mécanisme, auquel nous ne sommes pas hostiles, notre amendement COM-188 porte de dix à quinze jours le délai laissé aux parties.

L'amendement COM-188 est adopté, ainsi que les amendements COM-180, COM-169, COM-39 et COM-79.

Les amendements COM-30, COM-31 et COM-115 deviennent sans objet.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous sommes favorables à l'amendement COM-116.

L'amendement COM-116 est adopté.

L'amendement COM-32 devient sans objet.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous sommes également favorables à l'amendement COM-117 maintenant la collégialité de la chambre de l'instruction.

L'amendement COM-117 est adopté.

Article 37

L'amendement rédactionnel COM-215 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-210 étend le champ d'application de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle à l'ensemble des délits punis d'une peine d'amende. Sauf disposition contraire, son montant s'établirait à 300 euros, mais 250 euros en cas de paiement immédiat et 600 euros en cas de majoration.

Mme Esther Benbassa. – Dans ce cadre, l'amende serait-elle identique en matière de stupéfiant toutes drogues confondues ? Quelle sera l'échelle des peines applicables si les drogues dures et les drogues douces ne sont pas différenciées ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le texte ne prévoit pas de distinction entre les différents stupéfiants, ce qui est l'état du droit : l'amende forfaitaire ne variera pas dans son montant en fonction, par exemple, de la dangerosité du produit. En revanche, le juge pourra toujours prendre des sanctions complémentaires.

Mme Esther Benbassa. – C'est très étrange !

M. Jacques Bigot. – Nous sommes également circonspects sur l'article 37 : quelle stratégie pénale s'appliquera en cas d'amende forfaitaire, surtout si elle ne varie pas en fonction des produits ? Qu'en sera-t-il notamment de la prévention et des enjeux de santé publique ? Nous devons avoir un débat approfondi en séance publique.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous sommes défavorables aux amendements COM-139, COM-140, COM-141, COM-155 et COM-156, qui modifient le champ d'application ou les montants de l'amende forfaitaire.

Les amendements COM-139, COM-140, COM-141, COM-155 et COM-156 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-118 rectifié devient sans objet.

Article 38

Les amendements rédactionnels et de coordination COM-189, COM-190 et COM-193 sont adoptés.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le projet de loi porte à cinq ans d'emprisonnement la peine maximale encourue dans le cadre d'une procédure de plaider coupable. Notre amendement COM-192 la maintient à son niveau actuel d'un an d'emprisonnement, considérant qu'il n'est pas possible de priver un individu de liberté pendant davantage de temps sans une audience devant le tribunal correctionnel.

L'amendement COM-192 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel COM-191.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous sommes défavorables aux amendements COM-33, qui prévoit la désignation d'un juge des enfants en cas de composition pénale avec un mineur, et COM-34, qui prévoit l'information obligatoire sur la peine envisagée dans le cadre d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

Les amendements COM-33 et COM-34 ne sont pas adoptés.

Les amendements COM-119 et COM-120 rectifié deviennent sans objet.

Article 39

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-195 supprime la procédure de comparution à délai différé instituée par l'article 39 du projet de loi. Il paraît en effet curieux de saisir le tribunal correctionnel d'une affaire, sans attendre le résultat d'une expertise ou d'un examen que le procureur a jugé utile à la manifestation de la vérité. Cette procédure risque d'entraîner une augmentation du nombre de personnes placées en détention provisoire, dans des conditions présentant moins de garanties qu'actuellement puisqu'aucun juge d'instruction ne serait saisi. Les parties devraient enfin se tourner vers le président du tribunal correctionnel si elles souhaitent demander des actes, ce qui paraît peu réaliste compte tenu de la lourde charge de travail qui incombe déjà à ces magistrats.

M. Jacques Bigot. – Je vous remercie pour cet amendement. La proposition du Gouvernement se place dans le prolongement des choix faits par la chancellerie, qui cherche à réduire la charge de travail des magistrats tout en recrutant davantage.

L'amendement COM-195 est adopté, ainsi que l'amendement COM-198.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-35 allonge certains délais accordés à l'avocat pour préparer la défense de son client, tandis que l'amendement COM-121 subordonne le regroupement des audiences à l'accord du prévenu. Nous y sommes défavorables.

Les amendements COM-35 et COM-121 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-122 devient sans objet.

Article 40

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-211 simplifie la liste des infractions relevant de la compétence du juge unique : tous les délits punis d'une peine d'une durée inférieure ou égale à cinq ans d'emprisonnement seraient concernés, à l'exception des infractions d'agressions sexuelles. Il simplifie également celle des infractions relevant de la procédure simplifiée de l'ordonnance pénale : cette procédure serait applicable à tous les délits punis d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans, à l'exception des délits d'atteintes à la personne humaine. Il prévoit enfin que toute peine doit être portée à la connaissance du prévenu. Conformément à l'avis du Conseil d'État, en cas de prononcé à des peines dont l'inexécution entraîne une peine d'emprisonnement, l'ordonnance pénale doit également être notifiée oralement en personne.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nous sommes inquiets de l'extension sans limite de l'usage du juge unique pour des infractions pas toujours anodines. Il convient de demeurer vigilant !

L'amendement COM-211 est adopté.

Les amendements COM-123 et COM-124 deviennent sans objet.

Article 41

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Outre une précision rédactionnelle, notre amendement COM-213 supprime l'examen à juge unique des appels portant sur un jugement rendu à juge unique. Le principe de collégialité, s'il peut être modulé en première instance, doit s'imposer en appel afin de garantir la qualité des décisions de justice et le droit à un recours effectif.

L'amendement COM-213 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-126 apporte une précision relative à l'encadrement de l'appel en matière correctionnelle. Nous n'y sommes pas favorables car la portée juridique de cette précision, qui pourrait par ailleurs porter à confusion, apparaît incertaine.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Nous craignons que le droit de faire appel des personnes condamnées en première instance ne soit réduit par l’obligation de respecter les formalités de la déclaration d’appel.

M. Philippe Bas, président. – La rédaction de votre amendement pourrait utilement être retravaillée dans la perspective de la séance publique.

L’amendement COM-126 n’est pas adopté.

L’amendement COM-125 devient sans objet.

Article 42

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’article 42 du projet de loi prévoit que le président de la cour d’assises puisse statuer seul sur les dommages et intérêts alloués à la victime. Considérant que la décision à juge unique offre moins de garanties pour les victimes, notre amendement COM-199 conserve le régime actuel où le président et les assesseurs statuent sur l’action civile.

L’amendement COM-199 est adopté, ainsi que les amendements rédactionnels COM-200 et COM-201.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-103 rectifié reprend une proposition de loi de notre collègue Jean-Pierre Sueur, adoptée à l’unanimité par le Sénat en 2013. Il facilite la poursuite, par les juridictions françaises, des auteurs de crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale. Par cohérence avec notre vote de 2013, nous y sommes favorables.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cet amendement est important et je vous remercie de votre soutien. Depuis 2013, la proposition de loi que vous évoquez n’a jamais été inscrite à l’ordre du jour de l’Assemblée nationale. Intégrée dans le présent projet de loi, les députés pourront enfin se prononcer sur son contenu...

L’amendement COM-103 rectifié est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous sommes également favorables à l’amendement COM-157 relatif à l’accès des jurés aux pièces de la procédure. Cette mesure, qui améliorera l’information des jurés et leur capacité à suivre les débats, semble intéressante.

L’amendement COM-157 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous sommes en revanche défavorables à l’amendement COM-158, qui impose un délai de sept jours avant l’audience pour le dépôt des demandes de nullités.

L’amendement COM-158 n’est pas adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre avis est favorable sur l’amendement COM-127, qui supprime une précision inutile sur la possibilité, pour le président de la cour d’assises, d’interrompre la déposition des témoins.

L’amendement COM-127 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous sommes défavorables à l'amendement COM-36 de suppression de l'expérimentation du tribunal criminel départemental.

L'amendement COM-36 n'est pas adopté.

Articles additionnels après l'article 42

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-280 rend obligatoire la représentation, par un avocat aux conseils, devant la chambre criminelle de la Cour de cassation.

M. Philippe Bas, président. – Votre proposition ira droit au cœur du premier président Louvel, qui apprécie grandement l'apport des avocats aux conseils à la qualité des pourvois.

L'amendement COM-280 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements COM-11, COM-12 et COM-13 ont été déposés par le Gouvernement. Ils portent sur des sujets aussi importants que sensibles : la définition du délit d'entreprise individuelle terroriste, en conséquence de la décision QPC du 7 avril 2017, la centralisation partielle à Paris des enquêtes liées à la criminalité organisée et, surtout, la création d'un parquet national antiterroriste. Ces sujets nécessitent une expertise approfondie ; nous vous proposons, en conséquence, de renvoyer nos discussions à la séance publique.

Les amendements COM-11, COM-12 et COM-13 ne sont pas adoptés.

Article 43

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-223 vise à modifier l'échelle des peines correctionnelles.

Il tend à supprimer la création d'une peine de détention à domicile sous surveillance électronique pour en rester au placement sous surveillance électronique et à prévoir l'introduction de la peine autonome de probation dans l'échelle des peines, qui ne serait alors plus une peine accessoire, mais une peine principale.

M. Jacques Bigot. – Nous sommes tout à fait favorables à cet amendement. C'est mieux que ce que prévoit la chancellerie. La garde des sceaux avait annoncé une fusion entre la contrainte pénale et le sursis avec mise à l'épreuve. C'est ce qui se fait. Après la peine d'emprisonnement, il y a la peine de probation, qui peut être soit une modalité de l'emprisonnement, soit une peine principale.

L'amendement COM-223 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-128, qui vise à supprimer l'alinéa 33, est satisfait.

L'amendement COM-128 devient sans objet.

Article 44

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'article 44 du projet de loi prévoit la possibilité de confier des enquêtes pré-sentencielles aux services de la protection judiciaire de la jeunesse. Concernant les majeurs, il vise à confier ces enquêtes par priorité aux services pénitentiaires d'insertion et de probation par rapport aux associations.

Sans remettre en cause l'extension aux services de la protection judiciaire de la jeunesse, notre amendement COM-224 vise à maintenir le droit en vigueur s'agissant du recours aux services pénitentiaires d'insertion et de probation pour les enquêtes pré-sentencielles. Au regard de l'organisation et des moyens de ces services, il serait illusoire de leur confier à nouveau, par défaut, cette mission.

Enfin, tout en approuvant l'élargissement de l'ajournement pour investigations, cet amendement vise à supprimer la limitation introduite quant aux peines pouvant être prononcées.

L'amendement COM-224 est adopté.

M. François-Noël Buffet. – Nous demandons le retrait de l'amendement COM-129, car les dispositions de l'alinéa 10 de l'article 44 sont de nature à permettre de prononcer davantage d'ajournements de la peine aux fins d'investigations, procédure qui nous semble intéressante afin de permettre *in fine* aux juridictions de prononcer la peine adaptée.

L'amendement COM-129 n'est pas adopté.

Article 45

M. Philippe Bas, président. – L'article 45 tend à refondre les dispositions du projet de loi visant à encadrer le prononcé des peines par les tribunaux correctionnels. Outre quelques améliorations rédactionnelles, votre amendement COM-225 a plusieurs objets.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Il s'agit de faire en sorte que la peine prononcée par le tribunal soit effectivement exécutée.

L'amendement COM-225 tend tout d'abord à poser un principe de motivation générale des peines correctionnelles, prolongeant ainsi la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel et de la Cour de cassation sur la motivation des peines, en maintenant le principe de motivation spéciale de l'emprisonnement ferme.

Ensuite, il vise à simplifier les dispositions du projet de loi en ne retenant qu'un seuil : les peines d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à un an pourraient faire l'objet d'un aménagement en prenant en compte la personnalité du condamné et sa situation. En revanche, il supprime les seuils intermédiaires d'un mois à six mois et de six mois à un an.

En outre, cet amendement vise à supprimer l'interdiction des peines d'emprisonnement de moins d'un mois. Si certaines études suggèrent que les courtes peines ont des effets délétères, d'autres ont démontré l'efficacité des peines courtes de huit à quatorze jours. Tout dépend des conditions dans lesquelles elles sont exécutées. De plus, l'interdiction des peines courtes peut avoir pour effet d'inciter les magistrats à prononcer des peines plus longues pour contourner cette règle.

Par coordination avec l'amendement présenté à l'article 43, cet amendement vise à supprimer les dispositions relatives à la peine de détention à domicile sous surveillance électronique.

Enfin, il vise à mettre fin à l'automatisme de l'examen des peines d'emprisonnement d'une durée inférieure à deux ans en vue d'un éventuel aménagement. Sans supprimer cette procédure, cet amendement vise à réserver aux seules juridictions de jugement la décision d'y avoir recours ou non, avec un seuil ramené à un an.

M. Philippe Bas, président. – Cet amendement est très important. Tout le système d'exécution des peines en dépend. Vous avez beaucoup simplifié le texte du Gouvernement, mais vous admettez une donnée fondamentale : les peines de prison ferme d'une durée inférieure à un an pourront être exécutées sans passer automatiquement comme aujourd'hui par le juge d'application des peines. On revient donc sur la réforme de 2009. En revanche, vous ne souscrivez pas à l'idée de ne pas permettre l'enfermement pour les peines de moins d'un mois.

L'amendement COM-225 est adopté.

Les amendements COM-130 et COM-69 deviennent sans objet.

Articles additionnels après l'article 45

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-226 vise à renforcer les échanges entre le ministère public et les magistrats du siège. Il tend à reprendre l'article 26 *bis* de notre proposition de loi adoptée le 24 octobre 2017.

L'amendement COM-226 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-227 reprend également une disposition adoptée par le Sénat le 24 octobre 2017.

L'amendement COM-227 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-101 vise à répondre à une situation particulière, la condamnation de MM. Raymond Mis et Gabriel Thiennot en 1957, à la suite d'aveux dont certains soupçonnent qu'ils ont été obtenus sous la torture.

Cet amendement tend cependant à prévoir une disposition déjà satisfaite par le droit en vigueur des procédures de révision en matière pénale, en particulier depuis la loi du 20 juin 2014 relative à la réforme des procédures de révision et de réexamen d'une condamnation pénale définitive, qui permet des procédures en révision dès qu'il existe un indice de nature à faire naître un doute sur la culpabilité.

Selon la législation en vigueur, tout acte de torture, de violence, de contrainte ou de menace lors de tout acte d'établissement de la preuve, par exemple en garde à vue, entache d'ores et déjà de nullité cet élément de preuve.

Ces dispositions ne peuvent néanmoins pas s'appliquer aux cas d'espèce de MM. Mis et Thiennot en raison du principe de non-rétroactivité de la loi pénale. En l'espèce, le principe d'application immédiate de la loi pénale plus douce ne peut s'appliquer.

De plus, la question des tortures a déjà été contradictoirement débattue lors du second procès de MM. Mis et Thiennot. C'est pour cela que la commission d'instruction de la cour de révision continue de rejeter les demandes des descendants de MM. Mis et Thiennot.

M. Jean-Pierre Sueur. – Si cet amendement ne peut être adopté en raison du principe de non-rétroactivité de la loi pénale, il faut dire aux descendants qui continuent à se battre qu'il n'y aura jamais de révision. Ne pourrait-on pas trouver une rédaction qui permettrait de contourner cette difficulté ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Pour que la demande puisse prospérer, il faudrait plutôt utiliser la procédure de réhabilitation.

L'amendement COM-101 n'est pas adopté.

M. Jean-Pierre Sueur. – L'amendement COM-102 n'a pas pu être soumis au vote, car il est irrecevable au titre de l'article 40. Cet amendement étant puissamment anti-corruption, j'aimerais bien qu'il ne disparaisse pas. Il s'agit de savoir ce qu'on fait des recettes provenant de la confiscation des biens des personnes physiques ou morales reconnues coupables en matière de corruption transnationale. Il serait bien que cet argent aille aux personnes qui ont été flouées.

M. Philippe Bas, président. – Cet amendement est malheureusement irrecevable, car il crée une charge publique.

Article 46

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-282 érige la probation en une peine autonome.

L'amendement COM-282 est adopté.

Article 47

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Dans l'amendement COM-283, nous tirons les conséquences de la création d'une peine autonome de probation à l'article 46.

L'amendement COM-283 est adopté.

L'amendement COM-70 devient sans objet.

Article 48

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-222 supprime les dispositions relatives à la peine de détention à domicile sous surveillance électronique.

L'amendement COM-222 est adopté.

L'amendement COM-71 devient sans objet.

Article 49

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le texte prévoit qu'un condamné qui a effectué les deux tiers de sa peine peut être libéré sous contrainte. Nous souhaitons qu'il n'y ait pas de principe d'automatisme en la matière, d'où notre amendement COM-284.

L'amendement COM-284 est adopté.

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion, suspendue à 13 h 25, est reprise à 16 h 05.

Projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice et projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions – Suite de l'examen du rapport et des textes proposés par la commission

Article 50

L'amendement rédactionnel COM-228 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-220 vise à supprimer la possibilité de dématérialiser les échanges lors des commissions d'application des peines. Elles sont le lieu d'intenses débats qu'il convient de préserver entre direction de l'établissement pénitentiaire, parquet, juge de l'application des peines et service d'insertion et de probation.

L'amendement COM-220 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-221 vise à préciser les modalités selon lesquelles le juge de l'application des peines peut déléguer au chef d'établissement pénitentiaire le pouvoir d'accorder les permissions de sortir en vue de préparer la réinsertion du condamné ou afin de maintenir ses liens familiaux.

L'amendement COM-221 est adopté.

Les amendements COM-131 et COM-132 deviennent sans objet.

Articles additionnels après l'article 50

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-290 concerne l'exécution des peines présentant une dimension internationale. Il vise à créer un service à compétence nationale auprès du ministre de la justice afin de centraliser les demandes d'exécution de ces dernières – qu'il s'agisse d'amendes, de peines de confiscation ou encore de peines d'emprisonnement. Ce service constituerait un point de contact unique, pour les magistrats français et étrangers, sur ces questions complexes et permettrait d'en rationaliser le circuit de gestion.

L'amendement COM-290 est adopté.

Les amendements COM-142 et COM-83 ne sont pas adoptés.

M. Philippe Bas, président. – Comme ce matin, afin de pouvoir les expertiser, les rapporteurs réservent judicieusement à la séance publique l'examen de toute une série d'amendements du Gouvernement...

Article 51

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-216 entend d'abord limiter aux établissements pénitentiaires construits ou programmés avant le 31 décembre 2022 la possibilité de recourir aux procédures dérogatoires prévues par le texte. La garde des sceaux s'étant engagée à ce que 15 000 places d'emprisonnement soient construites ou lancées avant le 31 décembre 2022, il est donc inutile d'étendre ces dispositifs dérogatoires jusqu'à 2026.

Cet amendement vise ensuite à exclure l'application de ces dispositions pour les projets de construction d'établissements pénitentiaires en phases d'études préalables : seules les phases d'études au stade de la commande opérationnelle nécessitent le recours à ces procédures dérogatoires.

Enfin, cet amendement supprime le recours à la procédure d'expropriation d'extrême urgence, considérant que cette procédure s'appliquerait à des immeubles bâtis et alors même qu'il n'existe aucune certitude quant à la nécessité d'un tel dispositif. Les retards pris par l'administration pénitentiaire ne doivent pas se traduire par un abaissement des droits des riverains de ces futurs projets !

M. Alain Richard. – Il me semble dommage et bien aventureux de se priver ainsi de la possibilité de recourir à ces dispositifs dérogatoires entre 2022 et 2026, certains marchés publics sont d'une telle complexité aujourd'hui...

M. Philippe Bas, président. – Attendons que le Gouvernement, s'il le souhaite, fasse en séance des propositions aux rapporteurs sur ce point.

L'amendement COM-216 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-217 tend à renforcer les garanties d'impartialité de la nouvelle procédure de participation du public par voie électronique – destinée, pour accélérer la construction ou l'extension d'établissements pénitentiaires, à remplacer les enquêtes publiques –, en précisant les obligations du garant et en évitant tout lien de subordination financière entre ce dernier et le maître d'ouvrage.

Ces dispositions s'inspirent directement de celles que nous avons votées lors de l'examen de la loi relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Mme Muriel Jourda. – Ayant été à l'époque rapporteur de ce texte pour notre commission, votre amendement me donne l'occasion de rappeler justement la longueur très insatisfaisante des délais dont nous parlons : qu'il faille plusieurs années – sept ans parfois – pour boucler un projet immobilier devrait tous nous faire réfléchir. Introduire ainsi des dérogations circonstancielles plutôt que d'envisager des simplifications pérennes n'est, *in fine*, pas de bonne méthode : c'est le droit qui doit être à notre service, pas l'inverse !

L'amendement COM-217 est adopté, ainsi que les amendements COM-218 et COM-219.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-179 vise à prolonger l’information du Parlement par le Gouvernement sur l’exécution des programmes immobiliers pénitentiaires, dès lors que le moratoire sur l’encellulement individuel est prorogé jusqu’en 2022.

L’amendement COM-179 est adopté.

Articles additionnels après l’article 52

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous vous proposons une série de dispositions sur l’aide juridictionnelle. Notre amendement COM-255 vise à rétablir la contribution pour l’aide juridique, qui serait désormais modulée de 20 à 50 euros en fonction du type d’instance engagée. Je vous rappelle qu’après sa suppression par la loi de finances pour 2014, le Sénat avait souhaité la rétablir l’an dernier lors de l’examen de la proposition de loi d’orientation et de programmation pour le redressement de la justice, présentée par notre président Philippe Bas.

M. Jacques Bigot. – Sur cet amendement, comme lors de l’examen de la proposition de loi, mon groupe s’abstient.

L’amendement COM-255 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-257, également inspiré par cette proposition de loi, vise à prévoir, sauf exceptions, la consultation obligatoire d’un avocat préalablement au dépôt d’une demande d’aide juridictionnelle.

M. Philippe Bas, président. – Cette idée avait d’ailleurs été formulée par la Fédération des unions de jeunes avocats, que nous avons entendue lors des travaux de la mission d’information sur le redressement de la justice.

Mme Muriel Jourda. – Je me réjouis de cette proposition car sachez, pour ceux d’entre nous qui ne sont pas avocats, qu’une fois désigné au titre de l’aide juridictionnelle, l’avocat est aujourd’hui concrètement tenu de mettre en œuvre l’action juridictionnelle quand bien même il sait que celle-ci est inéluctablement vouée à l’échec.

M. Alain Richard. – Mais ne sont-ce pas, justement, les causes perdues qui font tout le sel du métier d’avocat ? Le véritable talent, d’ailleurs, ce n’est pas de vendre cher quelque chose à quelqu’un qui en a besoin, c’est de vendre ce qu’on n’a pas à quelqu’un qui n’en a pas besoin...

L’amendement COM-257 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-260 propose de rendre obligatoire la consultation, par les bureaux d’aide juridictionnelle, des services ou des organismes sociaux compétents pour apprécier les ressources des demandeurs, possibilité qui n’est que trop peu utilisée actuellement.

L’amendement COM-260 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-263 vise à améliorer le taux de recouvrement des sommes versées au bénéficiaire de l’aide juridictionnelle à la suite d’une décision de retrait de l’aide ou auprès de la partie condamnée

aux dépens ou qui perd son procès, dès lors que celle-ci n'est pas bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, en confiant ce recouvrement au Trésor public.

L'amendement COM-263 est adopté.

Article 53

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous en arrivons à présent à l'organisation judiciaire. Dans un souci de clarification de la réforme de la première instance prévue par le projet de loi, regroupant le tribunal de grande instance et les tribunaux d'instance de son ressort au sein d'une nouvelle juridiction unifiée, notre amendement COM-253 vise à donner à celle-ci la dénomination plus cohérente de tribunal de première instance, plutôt que de conserver la dénomination de tribunal de grande instance. Il procède en conséquence à de nombreuses coordinations et supprime le maintien de la dénomination de tribunal d'instance pour les chambres détachées de cette nouvelle juridiction unifiée, en raison de la confusion qu'elle entraîne pour la lisibilité de l'organisation judiciaire.

Cet amendement reprend la logique de la proposition de loi que nous avons adoptée en octobre 2017.

L'amendement COM-253 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-256 vise à apporter des précisions et des garanties pour les magistrats du siège et les fonctionnaires de greffe dans la nouvelle organisation de la juridiction unifiée issue de ce regroupement.

S'agissant des magistrats du siège, il prévoit que l'ordonnance de roulement prise chaque année par le président du tribunal de première instance peut les affecter au siège de la juridiction ou dans une chambre détachée, le service d'un magistrat pouvant être partagé entre les deux, comme cela se pratique déjà dans les quelques chambres détachées de tribunal de grande instance qui existent aujourd'hui.

S'agissant des fonctionnaires, il apporte une garantie de localisation géographique des emplois soit au siège du tribunal soit dans une chambre détachée, tout en prévoyant un mécanisme limité de délégation interne entre les différents sites du tribunal, qui devra être précisé par voie de décret. Il s'agit également de répondre à la crainte exprimée par les organisations syndicales de greffiers dans le cadre de cette nouvelle juridiction de voir leur lieu de travail être modifié au jour le jour à la discrétion des chefs de juridiction.

Cet amendement reprend lui aussi une disposition adoptée par le Sénat en 2017.

M. Alain Richard. – Concernant les magistrats, certains préfèrent passer d'un tribunal d'instance à l'autre. En conséquence, il faut prévoir la possibilité d'une habilitation partagée entre deux chambres détachées.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous sommes d'accord sur le principe. Nous allons vérifier, mais il semble que la rédaction que nous proposons permet cela.

L'amendement COM-256 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-258 propose d'instaurer une procédure encadrant toute évolution de la carte judiciaire, concernant toutes

les juridictions judiciaires de première instance. Cette procédure devrait associer les chefs de cour et les élus départementaux et aboutir à un rapport public d'évaluation, reposant sur des critères objectifs préexistants.

Nous reprenons les dispositions que nous avons proposées en 2017 pour essayer d'associer les territoires à la décision qui appartiendra *in fine* à l'État. Cela nous paraît légitime, mais il nous paraît également légitime d'associer les acteurs locaux à cette prise de décision.

M. Philippe Bas, président. – Très bien. Nous avons effectivement adopté cette disposition en 2017

Mme Sophie Joissains. – Je ne troublerai pas la commission car je sais que le vote est unanime sur ces questions. Je souhaite cependant marquer mon opposition à cette unification du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance, car le jour où les juridictions deviendront des chambres, il sera beaucoup plus facile de les fermer et, de fait, d'éloigner le justiciable de l'institution judiciaire. Je m'oppose donc pour ma part à toute cette organisation.

L'amendement COM-258 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – En cohérence avec ce que nous avons exposé lors de la discussion générale, notre amendement COM-261 vise à supprimer le mécanisme de spécialisation d'un tribunal par département pour connaître de certaines matières civiles et de certains délits et contraventions. Cette procédure, extrêmement lourde, ne présente guère d'intérêt pour améliorer le fonctionnement de la justice, tandis qu'elle serait source de complexité et porterait atteinte à la lisibilité de l'organisation judiciaire pour le justiciable, sans compter le risque de remise en cause à terme de certains tribunaux.

L'amendement COM-261 est adopté, ainsi que les amendements rédactionnels COM-264 et COM-266.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-267 vient en débat avec un amendement du Gouvernement sur le même sujet. Il vise à mettre un juge chargé des contentieux de proximité, reprenant une partie importante des compétences aujourd'hui exercées par le juge d'instance, sans pour autant en faire une fonction spécialisée. Ceci figurait dans le rapport de la mission d'information sur le redressement de la justice.

En conséquence, l'attribution au juge de l'exécution de la compétence pour connaître du surendettement et de la saisie des rémunérations, prévue par le texte, serait supprimée, car elle serait dévolue à ce nouveau juge. Celui-ci serait en outre compétent en matière de contentieux civils dont l'enjeu n'excède pas 10 000 euros, de baux d'habitation, de surendettement ou encore de crédit à la consommation. À la différence de l'actuel juge d'instance, afin de constituer un bloc de compétences qui demeure cohérent, il ne serait pas compétent dans certains domaines, en particulier en matière d'élections professionnelles, de contrat de travail maritime, de divers litiges agricoles ou encore de bornage ou de servitudes.

À la différence de ce que propose le Gouvernement, nous ne créons pas un juge statutaire. Cela permet à ce magistrat de pouvoir être appelé à siéger dans les autres compositions du tribunal, qui peuvent être des compositions civiles ou correctionnelles, sans rigidité liée à son affectation. Il peut donc participer aux compositions collégiales. Il s'agit

d'un élément de souplesse important, allant dans le sens d'une plus grande mutualisation des moyens.

M. Alain Richard. – L'intention du Gouvernement était aussi de permettre cette polyvalence des juges.

M. Philippe Bas, président. – Il est possible que l'on se rejoigne sur ce point.

L'amendement COM-267 est adopté.

Les amendements COM-144, COM-146 et COM-147 deviennent sans objet.

L'amendement COM-145 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements COM-148 et COM-149 sont de même nature : ils s'opposent à ce qu'un tribunal de grande instance puisse ne pas avoir de juge d'instruction ou de juge de l'application des peines. Nous n'y sommes pas favorables.

Les amendements COM-148 et COM-149 ne sont pas adoptés.

L'amendement COM-95 devient sans objet.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-288 du Gouvernement clarifie les conditions de la spécialisation départementale. Il devient sans objet à la suite de l'adoption des amendements supprimant ce mécanisme.

L'amendement COM-288 devient sans objet.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-133 du Gouvernement, dont nous avons parlé précédemment, crée une fonction spécialisée de juge des contentieux de la protection. Il devient sans objet du fait de l'adoption de notre amendement COM-267 mais il y aura sans doute un débat si le Gouvernement le redépose en séance.

L'amendement COM-133 devient sans objet.

Article 54

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-268 vise à supprimer l'expérimentation prévue par le projet de loi concernant les cours d'appel.

Prévue dans deux régions, cette expérimentation comporte deux volets : d'une part, la possibilité de désigner, au sein d'une même région, des chefs de cour ayant des fonctions d'animation et de coordination vis-à-vis des autres chefs de cour et, d'autre part, la possibilité de spécialiser, au sein d'une même région également, des cours d'appel pour connaître de certains contentieux civils particuliers.

En matière d'organisation judiciaire des cours d'appel, les enjeux de réforme consistent d'abord, indépendamment même de leur nombre, à assurer la cohérence de leurs ressorts avec les limites administratives des régions, de façon à ce qu'aucun ressort ne soit partagé entre deux voire trois régions. Cela nuit à l'efficacité de l'action de l'institution. Se

pose ensuite la question de la taille critique de certaines cours, compte tenu d'un faible effectif de magistrats. Ces sujets ne sont pas évoqués dans le cadre de ce texte.

Outre qu'elle serait source de complexité, une telle expérimentation ne présenterait qu'une faible utilité pour le justiciable et créerait entre les chefs de cour une hiérarchisation qui serait peu appréciée et n'aurait sans doute que peu d'effets concrets en termes d'amélioration du fonctionnement de la justice. Elle ne correspond pas aux enjeux prioritaires.

Enfin, au cours de nos auditions, nous avons pu observer que les chefs de cour à qui était destinée cette expérimentation étaient réticents. Au-delà de la hiérarchisation induite, leurs craintes concernent l'aspect budgétaire : les chefs de cour ont peur que le chef de cour chargé de l'animation et de la coordination prenne une partie de leur budget. Nous ne pensons pas pertinent d'apporter de la discorde dans un système qui fonctionne plutôt bien aujourd'hui.

M. Jacques Bigot. – Nous sommes d'accord avec les rapporteurs, puisque nous avons déposé un amendement identique. Il est important de souligner que nous ne pouvons rester à mi-chemin. Nous savons qu'il existe une inquiétude extrêmement importante des magistrats et des élus locaux sur la disparition de certaines cours d'appel. Il faudra un jour que la chancellerie soit très claire sur l'organisation qu'elle veut mettre en œuvre au niveau des cours d'appel et des regroupements, mais pas de cette manière que l'on peut qualifier d'inconfortable. Il faudra déjà absorber la réforme des tribunaux de première instance, ce qui ne sera pas simple. Laisser du temps au temps est utile et je pense que nous sommes en phase là-dessus. C'était d'ailleurs le sens de la mission d'information de notre commission.

Les amendements de suppression COM-268, COM-96 et COM-150 sont adoptés.

L'amendement COM-151 devient sans objet.

Article 55

L'amendement de coordination COM-271 est adopté, ainsi que l'amendement de précision COM-287.

L'amendement COM-153 n'est pas adopté.

Article additionnel après l'article 55

M. André Reichardt. – Mon amendement COM-84 concerne le droit local alsacien-mosellan et répond à un problème rencontré par les notaires.

Les actes établis par les notaires d'Alsace-Moselle, contenant une obligation ayant pour objet une somme d'argent, une chose fongible ou une valeur mobilière, affectée d'un terme d'exigibilité, doivent contenir la clause de l'exécution forcée pour constituer un titre exécutoire. Par quatre arrêts, la Cour de cassation a jugé que l'acte notarié ne constitue un titre exécutoire, pour les obligations monétaires, que si la somme est déterminée. Or, en droit général, la copie exécutoire peut être établie à la garantie du paiement d'une somme simplement déterminable. Il serait de bonne justice d'aligner ici le droit alsacien-mosellan sur le droit général – ce qui fera plaisir aux adeptes de la décision *Somodina* !

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Le sujet est complexe, et nous n’avons pas pu apprécier pleinement la portée de cet amendement. Sagesse, dans l’attente des éclaircissements du Gouvernement.

L’amendement COM-84 est adopté.

Article 56

Les amendements de coordination COM-281 et COM-273 sont adoptés.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-230 vise d’abord à reporter au 1^{er} janvier 2020 l’entrée en vigueur des dispositions prévoyant l’inscription des amendes forfaitaires au casier judiciaire, dont les responsables, que nous avons rencontrés à Nantes, nous ont demandé de leur laisser le temps d’adapter leurs programmes informatiques. N’oublions pas qu’ils doivent être en mesure de délivrer des extraits à valeur certaine à une date donnée.

L’amendement tend également à reporter d’un an l’entrée en vigueur de l’extension du champ d’application de l’ordonnance pénale, vu la nécessité de mettre à jour les bases *Cassiopée* et *Natinf*, et de trois mois celle de la réforme de l’appel dévolutif en matière correctionnelle, afin de permettre aux justiciables d’anticiper ces évolutions.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Pourquoi prévoir une date fixe pour l’entrée en vigueur des dispositions relatives au casier judiciaire, plutôt qu’un délai suivant la publication de la loi ? Ce serait plus sûr, par les temps qui courent...

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Cela devrait aller.

L’amendement COM-230 est adopté.

L’amendement COM-152 devient sans objet.

Mme Sophie Joissains. – Je m’abstiendrai sur l’ensemble du projet de loi.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le groupe socialiste et républicain également, à ce stade.

M. Jacques Bigot. – Nous apprécions la qualité du travail fourni par nos rapporteurs, mais nous voulons prendre le soin de relire l’ensemble du texte issu des travaux de la commission et consulter notre groupe avant de nous prononcer.

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

EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Articles additionnels avant l’article 1^{er}

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-24 reprend les dispositions de l’article 2 de la proposition de loi organique pour le redressement de la justice, adoptée par le Sénat le 24 octobre 2017. Il pose le principe selon lequel les magistrats ne peuvent être affectés moins de trois années et plus de dix années dans la même juridiction,

sans préjudice des durées maximales spécifiques qui sont déjà prévues par le droit en vigueur pour certaines fonctions et resteraient inchangées.

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, l'instauration d'une nouvelle obligation de mobilité par le législateur organique, non plus que celle d'une durée minimale d'exercice des fonctions, ne porte atteinte au principe de l'inamovibilité des magistrats du siège prévu à l'article 64 de la Constitution, car ces dispositions s'appliqueraient à l'ensemble des magistrats, qui seraient en outre pleinement informés de la limitation dans le temps de leurs fonctions ; les conséquences qui en résulteraient en matière d'affectation feraient l'objet des garanties d'emploi requises.

Nous prévoyons toutefois, pour tenir compte des difficultés pratiques susceptibles de découler de ces nouvelles règles, qu'il puisse y être dérogé sur avis motivé du Conseil supérieur de la magistrature, pour des raisons personnelles ou professionnelles, ou pour garantir l'égalité de traitement des magistrats dans leur déroulement de carrière.

L'amendement COM-24 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-25 comporte des dispositions transitoires sur la mobilité des magistrats.

L'amendement COM-25 est adopté.

Article 1^{er}

L'amendement rédactionnel COM-17 est adopté.

Les amendements COM-1 et COM-10 deviennent sans objet.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-15 vise à mettre en place de nouvelles possibilités de collaboration entre magistrats du siège, pour le traitement de contentieux particuliers ou la préparation de décisions complexes. Ainsi, le magistrat en charge de l'affaire, qui seul endosserait la responsabilité du jugement, bénéficierait d'un renfort précieux pour préparer sa décision et le jeune magistrat, qui se verrait confier le traitement d'une partie de l'affaire, pourrait quant à lui parfaire sa formation.

Seraient concernés les magistrats en poste depuis moins de trois ans. Le président de la juridiction pourrait leur demander de prêter leur concours au magistrat en charge d'une affaire dont la nature le justifierait, en raison de sa complexité par exemple.

Cette disposition apporterait un début de solution à la problématique de l'isolement de nombreux jeunes magistrats du siège, à la sortie de l'École nationale de la magistrature, en promouvant une forme utile de tutorat. Nous avons constaté sur le terrain que certains ont tendance à confondre isolement et indépendance...

Nous reprenons ainsi l'article 4 de la proposition de loi organique pour le redressement de la justice adoptée par le Sénat en 2017.

M. Alain Richard. – Les élèves de l'École nationale de la magistrature en stage ne seraient pas concernés, je suppose ?

M. Jacques Bigot. – Non, seulement les jeunes magistrats déjà en poste. Cette mesure ne les enthousiasme pas...

M. Philippe Bas, président. – Pas encore !

L'amendement COM-15 est adopté, ainsi que l'amendement COM-26.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-27 prévoit une obligation de formation pour les chefs de cour et de juridiction, au plus tard dans les trois mois de leur installation, afin de mieux préparer leur prise de fonction.

L'amendement COM-27 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Dans le prolongement de l'amendement COM-15, l'amendement COM-16 prévoit que des auditeurs de justice puissent être nommés en premier poste auprès d'un magistrat du siège exerçant ses fonctions au sein d'une juridiction qui détient des compétences particulières ou au sein d'une juridiction spécialisée.

L'amendement COM-16 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-28 pose le principe d'une durée minimale d'affectation de trois années dans la même juridiction, s'appliquant aux fonctions de conseiller référendaire et d'avocat général référendaire à la Cour de cassation.

Là encore, il s'agit d'une disposition déjà adoptée par le Sénat l'an dernier.

L'amendement COM-28 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-29, également repris de la proposition de loi organique pour le redressement de la justice, a pour objet de mieux définir les critères de sélection des chefs de cour et de juridiction.

M. Philippe Bas, président. – Cette proposition de bon sens ne répond sans doute pas à une demande du Conseil supérieur de la magistrature, mais le législateur organique est dans son rôle en renforçant les obligations qui incombent à celui-ci dans l'examen des candidatures.

L'amendement COM-29 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-30 fixe une durée minimale d'affectation de trois années pour l'exercice des fonctions de président et de procureur de la République d'un même tribunal de grande instance ou de première instance, pour les magistrats du premier grade.

M. Philippe Bas, président. – Ce sont ceux qui changent le plus rapidement d'affectation, et nous voulons éviter les vacances de postes trop nombreuses.

M. Alain Richard. – On lit dans l'amendement qu'il pourrait être dérogé à cette règle sur avis motivé du Conseil supérieur de la magistrature. S'agirait-il d'un avis simple ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Oui.

L'amendement COM-30 est adopté.

Article 2

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-31 fixe une durée minimale de quatre années d'exercice dans la même juridiction pour les fonctions spécialisées.

L'amendement COM-31 est adopté.

Les amendements COM-2 et COM-11 deviennent sans objet.

Articles additionnels après l'article 2

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-32 institue une durée minimale de trois années d'exercice pour les fonctions de premier président d'une même cour d'appel et laisse inchangées le reste des dispositions spéciales actuelles qui limitent la durée d'exercice de ces fonctions.

L'amendement COM-32 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-33 concerne les critères de sélection des chefs de cour.

L'amendement COM-33 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Notre amendement COM-34 institue une durée minimale de trois années d'exercice pour les fonctions de procureur général près une même cour d'appel et décline ainsi aux juridictions d'appel le dispositif déjà adopté pour les juridictions de premier ressort.

L'amendement COM-34 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Par cohérence, l'amendement COM-35 reprend cette même durée minimale de trois années et l'applique aux chefs de juridiction placés hors hiérarchie.

L'amendement COM-35 est adopté.

Article 3

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement COM-3 tend à revenir sur le regroupement des tribunaux de grande instance avec les tribunaux d'instance.¹

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

Article 4

L'amendement de coordination COM-18 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-4 ne peut pas être adopté pour les mêmes raisons que l’amendement COM-3.

L’amendement COM-4 devient sans objet, ainsi que l’amendement COM-12.

Article 5

L’amendement de coordination COM-19 est adopté.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Nous ne sommes pas d’accord avec le principe de l’amendement COM-5.

L’amendement COM-5 devient sans objet.

M. Philippe Bas, président. – L’amendement COM-13 du Gouvernement rouvre le débat sur la création d’une fonction statutaire spécialisée.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – En effet, le Gouvernement souhaite spécialiser les magistrats de première instance par voie statutaire. Cette mesure ferait obstacle à ce que l’on puisse recourir à ces magistrats dans les formations de jugement avec toute la souplesse nécessaire, ce qui pose un problème.

L’amendement COM-13 devient sans objet.

Article 6

L’amendement COM-6 n’est pas adopté.

Article 7

L’amendement COM-7 n’est pas adopté.

Article additionnel après l’article 7

L’amendement de coordination COM-20 est adopté.

Article additionnel avant l’article 8

L’amendement de coordination COM-21 est adopté.

Article 8

L’amendement de coordination COM-22 rect. bis est adopté.

L’amendement COM-8 devient sans objet.

Article additionnel après l’article 9

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L’amendement COM-14 présenté par le Gouvernement reçoit un avis défavorable pour les mêmes raisons que pour l’amendement COM-13.

L'amendement COM-14 n'est pas adopté.

Article 10

L'amendement de coordination COM-23 est adopté.

L'amendement COM-9 devient sans objet.

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

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans les tableaux suivants :

AMENDEMENTS AU PROJET DE LOI

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Programmation financière et rapport annexé prévoyant les orientations et les moyens de la justice			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	285	Programmation budgétaire pour la justice 2018-2022 déjà adoptée par le Sénat	Adopté
Articles additionnels après l'article 1^{er}			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	245	Programmation 2018-2022 des recrutements de conciliateurs de justice	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	254	Remise annuelle au Parlement d'un rapport sur l'exécution de la présente loi	Adopté
M. MOHAMED SOILIH	168	Remise d'un rapport annuel au Parlement sur l'exécution de la présente loi de programmation pour la justice	Satisfait ou sans objet
Article 2 Développement du recours aux modes alternatifs de règlement des différends			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	235	Amendement de coordination avec la suppression de l'article 12	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	237	Suppression de l'extension du champ de l'obligation de tentative de règlement amiable des litiges préalable à la saisine du juge	Adopté
Mme DEROMEDI	51	Diversification des modes amiables de règlement des litiges admis comme préalables à la saisine du juge	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 3 Fixation d'un cadre juridique pour les services de résolution amiable des litiges en ligne et certification de ces services			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	231	Distinction des services en ligne de résolution amiable des litiges et d'arbitrage, renforcement des obligations applicables et extension aux services en ligne d'aide à la saisine des juridictions	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	232	Caractère obligatoire de la certification pour les services en ligne de résolution amiable des litiges et d'aide à la saisine des juridictions	Adopté
Le Gouvernement	7	Modifications rédactionnelles concernant le cadre juridique des services en ligne de résolution amiable des litiges	Satisfait ou sans objet
Mme DEROMEDI	52	Précisions rédactionnelles concernant notamment le champ de la résolution amiable des litiges en ligne	Satisfait ou sans objet
Mme DEROMEDI	53	Précisions rédactionnelles concernant notamment le champ de la résolution amiable des litiges en ligne	Satisfait ou sans objet
Mme DEROMEDI	54	Précisions rédactionnelles concernant notamment le champ de la résolution amiable des litiges en ligne	Satisfait ou sans objet
M. Jacques BIGOT	85	Sanctions pénales en cas de méconnaissance des obligations en matière de service en ligne de résolution amiable des litiges	Satisfait ou sans objet
Mme DEROMEDI	55	Sanctions pénales en cas de violation de l'obligation de confidentialité pour les services en ligne de résolution amiable des litiges	Satisfait ou sans objet
M. Jacques BIGOT	97	Sanctions pénales en cas de violation de l'obligation de confidentialité pour les services en ligne de résolution amiable des litiges	Satisfait ou sans objet
Mme DEROMEDI	56	Certification obligatoire pour les services en ligne de résolution amiable des litiges	Satisfait ou sans objet
Article 4 Extension de la représentation obligatoire			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	259	Suppression de l'extension de la représentation obligatoire par avocat devant les tribunaux paritaires des baux ruraux	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	262	Introduction au sein de la loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques des principes de dérogation au monopole de l'avocat devant le tribunal de grande instance	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	265	Codification dans le code du travail des modalités d'assistance et de représentation devant le conseil de prud'hommes	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	269	Codification dans le code de commerce des modalités d'assistance et de représentation devant le tribunal de commerce	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	270	Précisions rédactionnelles et légistiques	Adopté
M. Jacques BIGOT	99	Remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sur le financement de l'aide juridictionnelle	Rejeté
M. Jacques BIGOT	108 rect.	Suppression de l'extension de la représentation obligatoire par avocat devant les tribunaux paritaires des baux ruraux	Adopté
Mme COSTES	159 rect.	Suppression de l'extension de la représentation obligatoire par avocat devant les tribunaux paritaires des baux ruraux	Adopté
M. GREMILLET	176 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'extension de la représentation obligatoire par avocat devant les tribunaux paritaires des baux ruraux	Adopté
M. Jacques BIGOT	86	Possibilité d'assistance et de représentation par un défenseur social en matière de contentieux de la sécurité sociale et de l'admission à l'aide sociale	Rejeté
M. Jacques BIGOT	87	Possibilité d'assistance et de représentation par un défenseur social en matière de contentieux de la sécurité sociale et de l'admission à l'aide sociale	Rejeté
M. Jacques BIGOT	88	Possibilité d'assistance et de représentation par un défenseur social en matière de contentieux de la sécurité sociale et de l'admission à l'aide sociale	Rejeté
Articles additionnels avant l'article 5			
Mme DEROMEDI	57	Force exécutoire de l'acte d'avocat en matière de médiation	Rejeté
Mme DEROMEDI	58	Force exécutoire de l'acte d'avocat en matière de conciliation	Rejeté
Article 5 Compétence des notaires pour délivrer certains actes de notoriété et recueillir le consentement dans le cadre d'une assistance médicale à la procréation avec tiers donneur			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	239	Amendement réactionnel	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	240	Suppression de l'attribution exclusive aux notaires de la compétence pour recueillir le consentement du couple qui recourt à une assistance médicale à la procréation avec tiers donneur.	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Jacques BIGOT	91	Suppression des transferts aux notaires de certaines compétences	Satisfait ou sans objet
Article 6 Expérimentation de la révision des pensions alimentaires par les organismes débiteurs des prestations familiales			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	242	Limitation de l'expérimentation prévue en matière de révision des pensions alimentaires aux seules hypothèses dans lesquelles les parties sont d'accord sur le nouveau montant	Adopté
Mme DEROMEDI	46	Suppression de l'expérimentation de révision des pensions alimentaires par les caisses d'allocations familiales ou les officiers publics et ministériels	Satisfait ou sans objet
M. Alain MARC	48	Suppression de l'expérimentation de révision des pensions alimentaires par les caisses d'allocations familiales ou les officiers publics et ministériels	Satisfait ou sans objet
M. Jacques BIGOT	89	Suppression de l'expérimentation de révision des pensions alimentaires par les caisses d'allocations familiales ou les officiers publics et ministériels	Satisfait ou sans objet
Mme LHERBIER	177	Suppression de l'expérimentation de révision des pensions alimentaires par les caisses d'allocations familiales ou les officiers publics et ministériels	Satisfait ou sans objet
Mme DEROMEDI	59	Suppression de l'intervention des officiers publics et ministériels dans l'expérimentation de révision des pensions alimentaires	Satisfait ou sans objet
Mme DEROMEDI	60	Effet suspensif du caractère exécutoire du titre relatif à la pension alimentaire délivré par les caisses d'allocations familiales ou les officiers publics et ministériels en cas de recours devant le juge	Satisfait ou sans objet
Article 7 Modification des conditions de changement de régime matrimonial			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	244	Maintien de l'homologation par le juge des modifications de régime matrimonial en présence d'enfants mineurs	Adopté
Mme LHERBIER	165	Maintien de l'homologation par le juge des modifications de régime matrimonial des époux en présence d'enfants mineurs	Satisfait ou sans objet
Article 8 Allègement du contrôle <i>a priori</i> du juge des tutelles pour certains actes de gestion du patrimoine de personnes protégées, présumées absentes ou éloignées			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	272	Suppression de la déjudiciarisation de certains actes de gestion du budget de la tutelle	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Le Gouvernement	8	Mesures de déjudiciarisation concernant la protection juridique des majeurs	Rejeté
Mme DEROMEDI	61	Précision rédactionnelle sur l'acceptation pure et simple d'une succession par le tuteur d'un majeur protégé	Retiré
Article 9			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	274	Suppression de l'habilitation visant à transférer à la Caisse des dépôts et consignations certaines saisies sur rémunérations et la gestion des sommes consignées pour expertise	Adopté
Article additionnel après l'article 9			
Le Gouvernement	9	Réforme de la procédure de saisie immobilière	Rejeté
Article 10 Habilitation à réformer par ordonnance la procédure de délivrance des apostilles et des légalisations			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	247	Transfert dans un article distinct de la suppression de l'avis du procureur de la République, dans la procédure d'amende civile prononcée à l'encontre d'une personne qui a irrégulièrement opéré un changement d'usage de locaux destinés à l'habitation	Adopté
Article additionnel après l'article 10			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	248	Transfert dans un article distinct de la suppression de l'avis du procureur de la République, dans la procédure d'amende civile prononcée à l'encontre d'une personne qui a irrégulièrement opéré un changement d'usage de locaux destinés à l'habitation	Adopté
Article 11 Révision des critères de détermination des tarifs des professions réglementées du droit et du dispositif des remises			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	233	Rédactionnel	Adopté
Division additionnelle après l'article 11			
Mme DEROMEDI	68	Insertion d'une division additionnelle dans le texte relative à la profession d'avocat	Irrecevable (48-3)
Articles additionnels après l'article 11			
Mme DEROMEDI	75	Pouvoir donné au Conseil national des barreaux d'émettre des titres exécutoires pour recouvrer les cotisations annuelles dues par les avocats	Irrecevable (48-3)

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DEROMEDI	76	Communication au Conseil national des barreaux de l'ensemble des décisions prononcées par les juridictions administratives et judiciaires	Retiré
Mme DEROMEDI	81	Procédure de contestation des frais et honoraires des avocats	Irrecevable (48-3)
Mme DEROMEDI	82	Procédure de contestation des frais et honoraires des avocats	Irrecevable (48-3)
Article 12 Simplification de la procédure de divorce par la suppression de la tentative de conciliation préalable à l'assignation			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	249	Maintien de la phase de conciliation dans la procédure de divorce contentieux	Adopté
M. Jacques BIGOT	90	Maintien de la phase de conciliation dans la procédure contentieuse de divorce	Adopté
Le Gouvernement	10	Ajustements de la procédure contentieuse de divorce tirant les conséquences de la suppression de la phase de conciliation	Satisfait ou sans objet
Mme DEROMEDI	62	Mentions et formalités relatives à la demande introductive en divorce	Satisfait ou sans objet
Mme DEROMEDI	77	Déjudiciarisation de la procédure de séparation de corps	Satisfait ou sans objet
Articles additionnels après l'article 12			
M. REICHARDT	160	Modification des règles applicables à la procédure de divorce par consentement mutuel sans juge	Rejeté
M. REICHARDT	161	Déjudiciarisation de la procédure de séparation de corps	Rejeté
M. REICHARDT	162	Transposition de la procédure de divorce par consentement mutuel sans juge à la fixation des modalités d'exercice de l'autorité parentale	Rejeté
M. REICHARDT	163	Autorisation de la signature électronique pour les conventions sous signature privée contresignées par avocats et déposées au rang des minutes d'un notaire	Rejeté
Article 13 Procédure sans audience devant le tribunal de grande instance et procédure dématérialisée de règlement des petits litiges			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	275	Renforcement des garanties applicables aux procédures sans audience devant le tribunal de grande instance	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Jacques BIGOT	92	Suppression des procédures sans audience nouvellement créées devant le tribunal de grande instance	Satisfait ou sans objet
M. Jacques BIGOT	109	Caractère expérimental des procédures sans audience nouvellement créées par le projet de loi devant le tribunal de grande instance	Satisfait ou sans objet
M. Jacques BIGOT	110	Caractère expérimental des procédures sans audience nouvellement créées par le projet de loi devant le tribunal de grande instance	Satisfait ou sans objet
Article 14 Traitement dématérialisé des requêtes en injonction de payer par un tribunal de grande instance à compétence nationale spécialement désigné			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	276	Saisine dématérialisée facultative de la juridiction nationale des injonctions de payer	Adopté
M. Jacques BIGOT	93	Suppression de la création de la juridiction nationale des injonctions de payer	Satisfait ou sans objet
Article 15 Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour unifier et harmoniser les procédures au fond à bref délai devant les juridictions judiciaires			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	286	Précision rédactionnelle	Adopté
M. Jacques BIGOT	94	Suppression de l'habilitation confiée au Gouvernement pour modifier les dispositions régissant la procédure « en la forme des référés »	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 15			
M. GRAND	135	Modification du seuil de compétence des tribunaux d'instance	Rejeté
Article 17 Réforme des modalités d'inventaire et de contrôle des comptes de gestion des personnes protégées			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	277	Modalités d'élargissement de l'inventaire à l'ouverture des mesures de tutelle	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	278	Réforme du contrôle des comptes de gestion des mesures de tutelle	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	279	Maintien du droit en vigueur en matière de dispense d'établissement et d'approbation des comptes	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme DEROMEDI	78	Mention formelle des subrogés curateurs	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 17			
M. GRAND	134	Transfert au juge des tutelles de la compétence du procureur de la République d'établir la liste des médecins autorisés à délivrer des certificats médicaux nécessaires à l'ouverture d'une mesure de protection	Rejeté
Article 18 Renforcement de l'efficacité des décisions fixées en matière familiale			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	250	Suppression de la possibilité pour le juge aux affaires familiales ou pour le parent qui y a un intérêt, de demander au procureur de la République de requérir le concours des forces publiques pour faire exécuter une décision inexécutée relative aux modalités d'exercice de l'autorité parentale.	Adopté
Mme DEROMEDI	63	Attribution par le juge aux affaires familiales de la jouissance du domicile familial à l'un des parents au moment de la séparation du couple non marié	Rejeté
Article additionnel après l'article 18			
Mme DEROMEDI	64	Attribution par le juge aux affaires familiales de la jouissance du domicile familial à l'un des parents au moment de la séparation du couple non marié	Rejeté
Mme DEROMEDI	65	Attribution par le juge aux affaires familiales de la jouissance du domicile familial à l'un des parents au moment de la séparation du couple non marié	Rejeté
M. REICHARDT	164	Attribution par le juge aux affaires familiales de la jouissance du domicile familial à l'un des parents au moment de la séparation du couple non marié	Rejeté
Article 19 Renforcement de la protection de la vie privée dans le cadre de la mise à disposition du public des décisions de justice, de la délivrance de copie des décisions de justice et de la publicité des débats			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	234	Relèvement du niveau d'exigence de protection de la vie privée dans le cadre de l' <i>open data</i> des décisions de justice, incluant les magistrats	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	236	Codification et coordination	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	238	Suppression des restrictions à la délivrance de copies de décisions de justice	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	241	Codification et précisions	Adopté
Mme DEROMEDI	66	Transmission au Conseil national des barreaux de l'ensemble des décisions de justice	Rejeté
Mme DEROMEDI	67	Transmission au Conseil national des barreaux de l'ensemble des décisions de justice	Rejeté
Articles additionnels après l'article 19			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	243	Élargissement du collège électoral des tribunaux de commerce aux exploitants agricoles, travailleurs indépendants et professionnels libéraux	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	246	Extension de la compétence des tribunaux de commerce, renommés tribunaux des affaires économiques, aux exploitants agricoles, travailleurs indépendants et professionnels libéraux en matière de prévention et de traitement des difficultés des entreprises	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	251	Extension de la compétence des tribunaux de commerce aux baux commerciaux	Adopté
Article 21 Recours aux magistrats honoraires au sein des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	252	Précision relative à la désignation de magistrats honoraires pour exercer des fonctions d'aide à la décision	Adopté
Article 22 Création de juristes assistants au sein de la juridiction administrative			
Mme DEROMEDI	80	Possibilité pour les personnes titulaires du certificat d'aptitude à la profession d'avocat de devenir juristes assistants	Rejeté
Article 26 Diverses mesures de simplification de la procédure pénale			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	183	Suppression de la plainte par voie électronique en cas de crime ou de délit contre les personnes	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	182	Correction d'une erreur de renvoi	Adopté
M. Jacques BIGOT	98	Suppression de la possibilité de renvoyer le jugement sur l'action civile quand il n'est pas établi que la victime a été informée de l'audience	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article additionnel après l'article 26			
Le Gouvernement	47	Compétence exclusive du tribunal de grande instance de Paris pour l'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme	Rejeté
Division additionnelle avant l'article 27			
M. REVET	50 rect.	Interdiction de la divulgation de toute information relative à une personne gardée à vue ou mise en examen et obligation pour le juge d'agir systématiquement en cas d'atteinte à la présomption d'innocence pour y mettre fin	Rejeté
Article 27 Extension des possibilités de recours aux interceptions de communications électroniques et aux techniques de géolocalisation			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	194	Encadrement de l'extension du recours aux interceptions judiciaires	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	196	Encadrement de l'extension du recours aux techniques de géolocalisation	Adopté
Mme DEROMEDI	2	Suppression de l'extension du champ d'application permettant le recours aux interceptions et aux mesures de géolocalisation	Satisfait ou sans objet
M. Jacques BIGOT	100	Suppression de l'extension des possibilités de recours aux interceptions judiciaires	Satisfait ou sans objet
Mme DEROMEDI	3	Détermination d'un seuil concernant les infractions punies de 5 ans d'emprisonnement, permettant de recourir aux interceptions judiciaires	Satisfait ou sans objet
Mme DEROMEDI	4	Encadrement de l'extension du recours en urgence aux interceptions judiciaires	Satisfait ou sans objet
Mme DEROMEDI	5	Détermination d'un seuil à 5 ans d'emprisonnement pour le recours à la géolocalisation	Satisfait ou sans objet
Article 28 Généralisation de l'enquête sous pseudonyme			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	197	Encadrement de l'extension du champ d'application de l'enquête sous pseudonyme	Adopté
Mme DEROMEDI	6	Suppression de l'extension du champ d'application de l'enquête sous pseudonyme	Satisfait ou sans objet
M. Alain MARC	49	Suppression de l'extension du champ d'application de l'enquête sous pseudonyme	Satisfait ou sans objet
M. Jacques BIGOT	104	Suppression de l'extension du champ d'application de l'enquête sous pseudonyme	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 29 Extension et harmonisation du régime des techniques spéciales d'enquête			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	202	Suppression de l'extension aux crimes de droit commun	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	212	Encadrement de l'accès aux correspondances électroniques	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	203	Alignement des garanties encadrant le recours aux techniques spéciales d'enquête	Adopté
Mme DEROMEDI	14	Suppression de l'extension des techniques spéciales d'enquête aux infractions de droit commun	Satisfait ou sans objet
M. Jacques BIGOT	105	Suppression de l'extension des techniques spéciales d'enquête aux infractions de droit commun	Satisfait ou sans objet
Mme DEROMEDI	15	Création d'une voie de recours contre les techniques spéciales d'enquête aux infractions de droit commun	Satisfait ou sans objet
Mme DEROMEDI	16	Encadrement du régime d'urgence des techniques spéciales d'enquête aux infractions de droit commun	Satisfait ou sans objet
Article 30 Statut et compétence de la police judiciaire			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	181	Correction d'une erreur matérielle	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	184	Précision rédactionnelle	Adopté
M. GRAND	136	Possibilité pour les policiers de déclarer leur adresse professionnelle pour l'immatriculation de leur véhicule personnel	Irrecevable (48-3)
M. GRAND	137	Élargissement des pouvoirs reconnus aux agents de police judiciaire adjoints pour constater des infractions pénales	Rejeté
M. Jacques BIGOT	106	Suppression de l'élargissement des attributions des agents de police judiciaire et de la possibilité pour les enquêteurs de prendre des réquisitions de faible importance sans autorisation du procureur	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 31 Simplification du régime de la garde à vue			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	185	Maintien de l'obligation de présentation au procureur pour la prolongation de la garde à vue	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	186	Obligation d'informer l'avocat en cas de transport du gardé à vue pour les nécessités de l'enquête	Adopté
Mme DEROMEDI	17	Suppression de l'article	Rejeté
M. Jacques BIGOT	107	Maintien de l'obligation de présentation au procureur pour la prolongation de la garde à vue et suppression de la possibilité de prolonger la garde à vue à la seule fin de garantir la présentation à l'autorité judiciaire	Rejeté
Mme DEROMEDI	1	Obligation d'informer l'avocat en cas de transport du gardé à vue nécessité par une hospitalisation	Rejeté
Mme DEROMEDI	18	Maintien de l'obligation de présentation au procureur pour la prolongation de la garde à vue	Adopté
Article 32 Extension des pouvoirs des enquêteurs			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	204	Présence de l'avocat lors des perquisitions	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	205	Suppression de la création d'un nouveau régime <i>ad hoc</i> permettant aux agents des forces publiques de pénétrer au sein d'un domicile afin de faire exécuter un ordre de comparaître	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	229	Encadrement du régime des fouilles des navires	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	206	Recours devant le président de la chambre de l'instruction	Adopté
Mme DEROMEDI	19	Suppression du renforcement des pouvoirs des enquêteurs	Satisfait ou sans objet
Mme DEROMEDI	23	Encadrement du régime de flagrance	Satisfait ou sans objet
Mme DEROMEDI	42	Application, en matière douanière, du régime procédural de la perquisition chez un avocat en matière pénale	Adopté
M. GRAND	138	Extension des pouvoirs de saisie lors des perquisitions	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Jacques BIGOT	111	Suppression du renforcement des pouvoirs des enquêteurs	Satisfait ou sans objet
Mme DEROMEDI	20	Suppression de l'extension de l'enquête de flagrance aux crimes	Rejeté
Mme DEROMEDI	21	Limitation des enquêtes de flagrance prolongées aux infractions punies de 5 ans d'emprisonnement	Rejeté
Mme DEROMEDI	22	Limitation des perquisitions dans le cadre des enquêtes préliminaires portant sur des infractions punies de 5 ans d'emprisonnement	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	143	Extension des pouvoirs des policiers municipaux	Rejeté
Articles additionnels après l'article 32			
Mme DEROMEDI	24	Présence obligatoire de l'avocat lors des perquisitions	Rejeté
Mme DEROMEDI	40	Renforcement des garanties prévues en cas de perquisition effectuée au domicile ou au cabinet d'un avocat	Rejeté
Mme DEROMEDI	41	Renforcement des garanties en cas de visite effectuée au domicile ou au cabinet d'un avocat dans le cadre d'une enquête de l'Autorité de la concurrence	Rejeté
Mme DEROMEDI	43	Renforcement des garanties en cas de visite effectuée au domicile ou au cabinet d'un avocat, dans les locaux de l'ordre ou des caisses de règlement pécuniaire dans le cadre d'une enquête fiscale	Rejeté
Le Gouvernement	289	Correction d'une malfaçon dans le code de la défense	Irrecevable (48-3)
Article 33 Dispositions diverses de simplification			
M. GRAND	154	Élargissement des missions des policiers municipaux dans le domaine de la répression de la conduite en état d'ivresse	Rejeté
Mme LHERBIER	166	Dépaysement systématique de l'affaire quand le mis en cause a des relations avec des magistrats ou fonctionnaires de la cour d'appel.	Rejeté
Mme DEROMEDI	44	Copie du dossier de la procédure à la disposition de l'avocat quand son client est un mineur victime d'une infraction	Rejeté
Mme DEROMEDI	45	Délai porté de deux à dix jours pour saisir le président de la chambre de l'instruction quand le juge d'instruction refuse de communiquer à l'avocat le dossier de la procédure	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Le Gouvernement	72	Suppression de l'obligation d'un examen médical pour dépister la présence d'alcool dans le sang	Adopté
Article additionnel après l'article 33			
Mme DEROMEDI	25	Possibilité pour l'avocat d'accéder à l'entier dossier de la procédure dès la garde à vue et obligation pour le procureur lorsque son enquête préliminaire est terminée d'informer la personne mise en cause qu'une copie de la procédure est mise à sa disposition et qu'elle peut formuler des observations	Rejeté
Article 34 Continuité des actes d'enquête lors de la saisine du juge d'instruction et recevabilité des plaintes avec constitution de partie civile			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	208	Encadrement de l'extension du « sas » de continuité des actes d'investigation	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	207	Suppression du recours préalable au procureur général avant une plainte avec constitution de partie civile	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	209	Précisions concernant l'ordonnance de non-lieu à informer	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	214	Correction d'une erreur matérielle	Adopté
M. Jacques BIGOT	112 rect.	Suppression de l'extension du « sas » de continuité des actes d'investigation	Satisfait ou sans objet
M. MOHAMED SOILIH	178	Suppression du recours préalable au procureur général avant une plainte avec constitution de partie civile	Adopté
Mme DEROMEDI	26	Suppression de l'encadrement des plaintes avec constitution de partie civile	Rejeté
Le Gouvernement	37	Suppression du recours préalable au procureur général avant une plainte avec constitution de partie civile	Adopté
Le Gouvernement	73	Suppression du recours préalable au procureur général avant une plainte avec constitution de partie civile	Adopté
Mme DEROMEDI	27	Suppression de l'assimilation des consignations	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 35 Mesures diverses de simplification du déroulement de l'instruction			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	187	Maintien du droit pour la personne mise en cause de refuser la visioconférence pour le débat sur son placement en détention provisoire et sur la prolongation de cette détention provisoire	Adopté
Mme LHERBIER	167	Suppression des dispositions relatives à la visioconférence	Rejeté
M. MOHAMED SOILHI	170	Maintien du droit pour la personne mise en cause de refuser la visioconférence pour le débat sur son placement en détention provisoire	Satisfait ou sans objet
M. Jacques BIGOT	113	Maintien de l'obligation de renouveler tous les six mois l'assignation à résidence sous surveillance électronique d'un individu dans l'attente de son procès	Rejeté
Mme DEROMEDI	28	Suppression des dispositions relatives à la visioconférence	Satisfait ou sans objet
Mme DEROMEDI	29	Maintien du droit pour la personne mise en cause de refuser la visioconférence pour le débat sur son placement en détention provisoire et sur la prolongation de cette détention provisoire	Adopté
Le Gouvernement	38	Maintien du droit pour la personne mise en cause de refuser la visioconférence pour le débat sur son placement en détention provisoire	Satisfait ou sans objet
Le Gouvernement	74	Maintien du droit pour la personne mise en cause de refuser la visioconférence pour le débat sur son placement en détention provisoire	Satisfait ou sans objet
M. Jacques BIGOT	114	Maintien du droit pour la personne mise en cause de refuser la visioconférence pour le débat sur son placement en détention provisoire et sur la prolongation de cette détention provisoire	Adopté
Articles additionnels après l'article 35			
Mme Nathalie DELATTRE	173	Redéfinition de l'irresponsabilité pénale pour troubles psychiques	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	174	Prise en charge des personnes souffrant de troubles psychiques	Rejeté
Mme Nathalie DELATTRE	175	Évaluation de l'état mental des condamnés	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 36 Dispositions relatives à la clôture et au contrôle de l'instruction			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	188	Délai de quinze jours donné aux parties pour faire savoir si elles ont des observations ou des demandes à présenter avant la clôture de l'instruction	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	180	Correction d'une erreur matérielle	Adopté
M. MOHAMED SOILHI	169	Délai de quinze jours donné aux parties pour faire savoir si elles ont des observations ou des demandes à présenter avant la clôture de l'instruction	Adopté
Mme DEROMEDI	30	Suppression du délai donné aux parties pour faire savoir si elles ont des observations ou des demandes à présenter avant la clôture de l'instruction	Satisfait ou sans objet
Mme DEROMEDI	31	Délai d'un mois donné aux parties pour faire savoir si elles ont des observations ou des demandes à présenter avant la clôture de l'instruction	Satisfait ou sans objet
Le Gouvernement	39	Délai de quinze jours donné aux parties pour faire savoir si elles ont des observations ou des demandes à présenter avant la clôture de l'instruction	Adopté
Le Gouvernement	79	Délai de quinze jours donné aux parties pour faire savoir si elles ont des observations ou des demandes à présenter avant la clôture de l'instruction	Adopté
M. Jacques BIGOT	115	Suppression du délai donné aux parties pour faire savoir si elles ont des observations ou des demandes à présenter avant la clôture de l'instruction	Satisfait ou sans objet
M. Jacques BIGOT	116	Maintien de l'obligation de rendre une ordonnance de règlement et une ordonnance de renvoi motivée dans le cas où les parties acceptent de recourir à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité sur proposition du procureur à la fin de l'instruction	Adopté
Mme DEROMEDI	32	Obligation pour le procureur de proposer une peine et délai d'un mois laissé aux parties pour prendre leur décision lorsque le procureur propose une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité à la fin de l'instruction	Satisfait ou sans objet
M. Jacques BIGOT	117	Suppression des dispositions tendant à autoriser le président de la chambre de l'instruction à statuer à juge unique sur certains contentieux	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 37 Extension du champ d'application de l'amende forfaitaire délictuelle			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	215	Amendement rédactionnel	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	210	Extension du champ d'application de la procédure de l'amende forfaitaire délictuelle	Adopté
M. GRAND	139	Limitation de l'amende forfaitaire aux primo-délinquants	Rejeté
M. GRAND	140	Modification des montants de l'amende forfaitaire délictuelle	Rejeté
M. GRAND	141	Modification des montants de l'amende forfaitaire délictuelle pour l'usage de stupéfiants	Rejeté
M. GRAND	155	Application de l'amende forfaitaire au délit d'occupation des halls d'immeubles	Rejeté
M. GRAND	156	Application de l'amende forfaitaire délictuelle à la vente à la sauvette	Rejeté
M. Jacques BIGOT	118 rect.	Suppression de l'amende forfaitaire appliquée à l'usage illicite de stupéfiants	Satisfait ou sans objet
Article 38 Dispositions relatives aux alternatives aux poursuites, à la composition pénale et à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	189	Coordination	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	190	Correction d'erreurs matérielles	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	193	Correction d'une erreur matérielle	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	192	Maintien à un an de la peine maximale d'emprisonnement encourue dans le cadre d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	191	Coordination	Adopté
Mme DEROMEDI	33	Désignation d'un juge des enfants en cas de composition pénale avec un mineur	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Jacques BIGOT	119	Maintien de l'obligation de validation par un juge du siège pour toutes les compositions pénales	Satisfait ou sans objet
M. Jacques BIGOT	120 rect.	Suppression de la possibilité, dans le cadre d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, d'infliger une peine de prison de plus d'un an et de la possibilité de révoquer des sursis précédemment accordés	Satisfait ou sans objet
Mme DEROMEDI	34	Information obligatoire sur la peine envisagée dans le cadre d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité	Rejeté
Article 39 Dispositions relatives au tribunal correctionnel			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	195	Suppression de la procédure de comparution à délai différé	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	198	Coordination	Adopté
Mme DEROMEDI	35	Doublement de certains délais accordés à l'avocat pour préparer la défense de son client	Rejeté
M. Jacques BIGOT	122	Suppression de la comparution à délai différé et d'une disposition relative au supplément d'information dans le cadre d'une comparution par procès-verbal	Satisfait ou sans objet
M. Jacques BIGOT	121	Accord obligatoire du prévenu pour regrouper plusieurs audiences	Rejeté
Article 40 Extension du champ d'application de la procédure de jugement à juge unique et de l'ordonnance pénale			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	211	Simplification du champ d'application des infractions relevant d'un jugement correctionnel en formation à juge unique	Adopté
M. Jacques BIGOT	123	Suppression des dispositions relatives au juge unique	Satisfait ou sans objet
M. Jacques BIGOT	124	Suppression de l'élargissement du champ d'application de l'ordonnance pénale	Satisfait ou sans objet
Article 41 Effet dévolutif de l'appel en matière correctionnelle et formation à juge unique de la chambre des appels correctionnels			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	213	Suppression du recours au juge unique en appel	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Jacques BIGOT	126	Précision quant à l'encadrement de l'appel en matière correctionnelle	Rejeté
M. Jacques BIGOT	125	Suppression du recours au juge unique en appel	Satisfait ou sans objet
Article 42 Mesures de simplification du procès d'assises - Expérimentation du tribunal criminel départemental			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	199	Suppression de la possibilité pour le président de la cour d'assises de statuer seul sur les dommages et intérêts alloués à la victime	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	200	Correction d'une erreur matérielle	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	201	Précision rédactionnelle	Adopté
M. SUEUR	103 rect.	Extension de la compétence des juridictions françaises pour la répression des crimes contre l'humanité, crimes de génocide et crimes de guerre	Adopté
M. GRAND	157	Accès des jurés aux pièces de la procédure	Adopté
M. GRAND	158	Délai de 7 jours avant l'audience pour le dépôt des demandes de nullités	Rejeté
M. Jacques BIGOT	127	Possibilité d'interrompre la déposition des témoins aux assises	Adopté
Mme DEROMEDI	36	Suppression de l'expérimentation du tribunal criminel départemental	Rejeté
Articles additionnels après l'article 42			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	280	Représentation obligatoire devant la chambre criminelle de la Cour de cassation	Adopté
Le Gouvernement	11	Modification du délit de l'entreprise individuelle terroriste	Rejeté
Le Gouvernement	12	Dispositions sur les JIRS et la criminalité organisée	Rejeté
Le Gouvernement	13	Création du parquet national antiterroriste	Rejeté
Article 43 Nomenclature des peines			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	223	Modification de l'échelle des peines correctionnelles	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. Jacques BIGOT	128	Suppression de la possibilité de prononcer un TIG sans la présence de la personne à l'audience	Satisfait ou sans objet
Article 44 Enquêtes pré-sentencielles			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	224	Maintien de la priorité donnée aux associations pour les enquêtes pré-sentencielles	Adopté
M. Jacques BIGOT	129	Suppression de dispositions relatives à l'ajournement aux fins d'investigations	Rejeté
Article 45 Dispositions concernant le prononcé des peines			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	225	Refonte du prononcé des peines correctionnelles à l'audience	Adopté
M. Jacques BIGOT	130	Suppression du mandat de dépôt à effet différé	Satisfait ou sans objet
Le Gouvernement	69	Maintien de la possibilité de fractionner les peines	Satisfait ou sans objet
Articles additionnels après l'article 45			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	226	Rapport annuel du procureur de la République sur l'état et les délais de l'exécution des peines	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	227	Extension du champ d'application du suivi socio-judiciaire	Adopté
M. SUEUR	101	Élargissement des procédures de révision en matière pénale	Rejeté
Article 46 Création du sursis probatoire			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	282	Transformation du sursis probatoire en une peine autonome de probation	Adopté
Article 47 Création du sursis probatoires - Modifications du code de procédure pénale			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	283	Modifications du code de procédure pénale pour tenir compte de la création d'une peine autonome de probation et précision selon laquelle le suivi probatoire peut être effectué par une association habilitée	Adopté
Le Gouvernement	70	Possibilité pour le JAP de mettre fin au suivi renforcé dans le cadre d'une peine de probation	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 48 Modalités d'exécution de la peine de détention à domicile sous surveillance électronique			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	222	Suppression	Adopté
Le Gouvernement	71	Mesures de coordination	Satisfait ou sans objet
Article 49 Libération sous contrainte			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	284	Suppression du principe selon lequel tout détenu doit bénéficier d'une libération sous contrainte aux deux tiers de sa peine	Adopté
Article 50 Simplification des procédures			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	228	Rédactionnel	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	220	Suppression de la dématérialisation des commissions d'application des peines	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	221	Précision de la délégation de pouvoir du juge d'application des peines au chef d'établissement pénitentiaire pour accorder les permissions de sortir	Adopté
M. Jacques BIGOT	131	Suppression du juge unique pour les requêtes en confusion de peines	Satisfait ou sans objet
M. Jacques BIGOT	132	Suppression de la dématérialisation des commissions d'application des peines	Satisfait ou sans objet
Articles additionnels après l'article 50			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	290	Création d'une agence de l'exécution des peines	Adopté
M. GRAND	142	Réforme des crédits de réduction de peine pour les récidivistes	Rejeté
Le Gouvernement	83	Règles d'affectation des détenus	Rejeté
Article 51 Allègement des procédures en matière de construction des établissements pénitentiaires et report du moratoire sur l'encellulement individuel			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	216	Encadrement de l'utilisation des procédures dérogatoires	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	217	Garanties propres aux garants de la commission nationale du débat public	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	218	Procédure intégrée	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	219	Rédactionnel	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	179	Information du Parlement	Adopté
Articles additionnels après l'article 52			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	255	Rétablissement de la contribution pour l'aide juridique	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	257	Consultation obligatoire d'un avocat préalablement au dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	260	Obligation pour les bureaux d'aide juridictionnelle de consulter les services ou les organismes sociaux compétents pour apprécier les ressources des demandeurs	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	263	Compétence donnée au Trésor public pour recouvrer les sommes versées au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle à la suite d'une décision de retrait de l'aide ou auprès de la partie condamnée aux dépens ou qui perd son procès	Adopté
Article 53 Fusion du tribunal de grande instance avec les tribunaux d'instance de son ressort, maintenus sous forme de chambres détachées, suppression de la fonction spécialisée de juge d'instance, possibilité de spécialisation de certains tribunaux de grande instance en matière civile et pénale et désignation de procureurs de la République chefs de file au niveau départemental et regroupement départemental des juges d'instruction et des juges de l'application des peines			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	253	Fusion du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance sous la dénomination du tribunal de première instance, comportant des chambres détachées en remplacement des tribunaux d'instance	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	256	Garanties d'affectation pour les magistrats et de la localisation pour les fonctionnaires de greffe entre les différents sites du tribunal de première instance	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	258	Procédure encadrant toute modification de la carte judiciaire	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	261	Suppression de la possibilité de spécialiser des tribunaux de grande instance au niveau départemental	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	264	Amendement rédactionnel	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	266	Amendement de précision	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	267	Création de la fonction de juge chargé des contentieux de proximité	Adopté
M. GRAND	144	Suppression	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	145	Suppression de la possibilité de spécialiser certains tribunaux de grande instance en matière civile ou pénale	Adopté
M. GRAND	146	Limitation de la possibilité de spécialiser certains tribunaux de grande instance en matière civile ou pénale	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	147	Avis des élus locaux en cas de spécialisation de certains tribunaux de grande instance en matière civile ou pénale	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	148	Suppression de la possibilité de ne pas avoir de juge d'instruction dans un tribunal de grande instance	Rejeté
M. GRAND	149	Suppression de la possibilité de ne pas avoir de juge de l'application des peines dans un tribunal de grande instance	Rejeté
M. Jacques BIGOT	95	Suppression partielle du dispositif de spécialisation des tribunaux de grande instance en matière civile ou pénale	Satisfait ou sans objet
Le Gouvernement	288	Précisions concernant la possibilité de spécialisation de certains tribunaux de grande instance en matière civile ou pénale et la dénomination des chambres détachées du tribunal de grande instance	Satisfait ou sans objet
Le Gouvernement	133	Création d'une fonction spécialisée de juge des contentieux de la protection	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 54 Expérimentation dans deux régions de l'attribution de fonctions d'animation et de coordination à certains chefs de cour pour plusieurs cours d'appel et de la spécialisation de certaines cours d'appel en matière civile			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	268	Suppression	Adopté
M. Jacques BIGOT	96	Suppression	Adopté
M. GRAND	150	Suppression	Adopté
M. GRAND	151	Avis des élus locaux sur l'expérimentation concernant la spécialisation des cours d'appel	Satisfait ou sans objet
Article 55 Habilitation en vue de tirer les conséquences de la suppression du tribunal d'instance et de sa fusion au sein du tribunal de grande instance			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	271	Coordination et précision	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	287	Précision	Adopté
M. GRAND	153	Suppression	Rejeté
Article additionnel après l'article 55			
M. REICHARDT	84	Modification des dispositions relatives aux titres exécutoires applicables en Alsace-Moselle	Adopté
Article 56 Modalités particulières d'entrée en vigueur de certaines dispositions du projet de loi			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	281	Modifications d'entrée en vigueur	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	273	Coordination de l'entrée en vigueur des dispositions relatives aux tribunaux de commerce	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	230	Report de l'entrée en vigueur de l'inscription des amendes forfaitaires au casier judiciaire, de l'extension du champ d'application de l'ordonnance pénale et de la réforme de l'appel dévolutif en matière correctionnelle	Adopté
M. GRAND	152	Suppression du regroupement entre le tribunal de grande instance et les tribunaux d'instance de son ressort	Satisfait ou sans objet

AMENDEMENTS AU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels avant l'article 1^{er}			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	24	Principe selon lequel les magistrats ne peuvent être affectés moins de trois années et plus de dix années dans la même juridiction	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	25	Dispositions transitoires relatives à l'entrée en vigueur des dispositions sur la mobilité pour les magistrats déjà en fonctions	Adopté
Article 1^{er} Suppression des fonctions de premier vice-président chargé du service d'un tribunal d'instance			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	17	Rédactionnel	Adopté
M. GRAND	1	Suppression du regroupement du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance	Satisfait ou sans objet
Le Gouvernement	10	Création d'une fonction statutaire spécialisée de juge des contentieux de la protection	Satisfait ou sans objet
Articles additionnels après l'article 1^{er}			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	15	Mise en place de nouvelles possibilités de collaboration entre magistrats du siège, pour le traitement de contentieux particuliers ou pour la préparation de décisions complexes	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	26	Articulation des modalités d'évaluation des chefs de juridiction avec les critères de sélection nouvellement instaurés	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	27	Obligation de formation pour les chefs de cour et de juridiction	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	16	Mise en place de nouvelles possibilités de collaboration entre magistrats du siège, pour le traitement de contentieux particuliers ou pour la préparation de décisions complexes	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	28	Durée minimale d'affectation applicable aux fonctions de conseiller référendaire et d'avocat général référendaire à la Cour de cassation	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	29	Critères de sélection des chefs de juridiction	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	30	Durée minimale d'affectation de trois années d'exercice des fonctions de président et de procureur de la République d'un même tribunal de grande instance ou de première instance, pour les magistrats du premier grade	Adopté
Article 2 Suppression de la fonction spécialisée de juge d'instance et introduction d'une durée minimale de quatre années pour l'exercice des fonctions spécialisées dans la même juridiction			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	31	Durée minimale de quatre années d'exercice des fonctions spécialisées dans la même juridiction	Adopté
M. GRAND	2	Suppression du regroupement du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance	Satisfait ou sans objet
Le Gouvernement	11	Création d'une fonction statutaire spécialisée de juge des contentieux de la protection	Satisfait ou sans objet
Articles additionnels après l'article 2			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	32	Durée minimale de trois années d'exercice des fonctions de premier président d'une même cour d'appel	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	33	Critères de sélection des chefs de cour	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	34	Durée minimale de trois années d'exercice des fonctions de procureur général près une même cour d'appel	Adopté
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	35	Durée minimale de trois années d'exercice des fonctions de chefs de juridiction placés hors hiérarchie	Adopté
Article 3 Impossibilité pour une formation collégiale du tribunal de première instance de comporter une majorité de magistrats à titre temporaire à temps partiel			
M. GRAND	3	Suppression du regroupement du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance	Rejeté
Article 4 Possibilité pour les magistrats à titre temporaire d'exercer leurs fonctions dans les chambres détachées du tribunal de première instance			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	18	Coordination	Adopté
M. GRAND	4	Suppression du regroupement du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance	Satisfait ou sans objet
Le Gouvernement	12	Création d'une fonction statutaire spécialisée de juge des contentieux de la protection	Satisfait ou sans objet

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 5 Coordinations avec la suppression du tribunal d'instance dans le régime des magistrats à titre temporaire			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	19	Coordination	Adopté
M. GRAND	5	Suppression du regroupement du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance	Satisfait ou sans objet
Le Gouvernement	13	Création d'une fonction statutaire spécialisée de juge des contentieux de la protection	Satisfait ou sans objet
Article 6 Coordination avec la suppression du tribunal d'instance dans le régime des magistrats à titre temporaire			
M. GRAND	6	Suppression du regroupement du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance	Rejeté
Article 7 Possibilité pour une formation collégiale de la cour d'appel ou du tribunal de première instance de comporter plusieurs magistrats honoraires			
M. GRAND	7	Suppression du regroupement du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance	Rejeté
Articles additionnels après l'article 7			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	20	Coordinations avec la création du tribunal de première instance	Adopté
Article additionnel avant l'article 8			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	21	Coordinations avec la création du tribunal de première instance	Adopté
Article 8 Coordinations concernant la fusion des tribunaux d'instance de Paris et la création du tribunal de première instance			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	22 rect. bis	Coordination	Adopté
M. GRAND	8	Suppression du regroupement du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance	Satisfait ou sans objet
Article additionnel après l'article 9			
Le Gouvernement	14	Création d'une fonction statutaire spécialisée de juge des contentieux de la protection	Rejeté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 10 Conditions d'entrée en vigueur différée de certaines dispositions du projet de loi organique			
MM. BUFFET et DÉTRAIGNE, rapporteurs	23	Coordination	Adopté
M. GRAND	9	Suppression du regroupement du tribunal de grande instance et du tribunal d'instance	Satisfait ou sans objet

La réunion est levée à 16 h 55.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Jeudi 4 octobre 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président de la commission des finances du Sénat -

La réunion est ouverte à 10 h 20.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude s'est réunie au Sénat le 4 octobre 2018.

La commission mixte paritaire a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, ainsi constitué : M. Vincent Éblé, sénateur, président ; M. Éric Woerth, député, vice-président ; M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat ; Mme Émilie Cariou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.

Sont également présents M. Philippe Dominati, Mmes Sylvie Vermeillet, Sophie Taillé-Polian et Nathalie Delattre, sénateurs titulaires, et MM. Jérôme Bascher, Éric Bocquet et Thierry Carcenac, sénateurs suppléants, ainsi que MM. Daniel Labaronne, Jean Terlier, Mme Yaël Braun-Pivet et M. Éric Diard, députés titulaires, et Mmes Dominique David, Nadia Hai et Catherine Osson, députées suppléantes.

M. Vincent Éblé, sénateur, président. – Le projet de loi initial comportait 11 articles. Le texte adopté par le Sénat et transmis à l'Assemblée nationale en comportait 29. Lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale, 5 articles ont été adoptés conformes, 20 ont été modifiés, 9 supprimés et 19 ajoutés. En conséquence, 43 articles restent en discussion.

Mme Émilie Cariou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Le Sénat et l'Assemblée nationale partagent l'objectif de lutte contre la fraude fiscale. Ce texte vise à doter l'administration et la justice d'outils adaptés au XXI^e siècle. Les comportements frauduleux sont de plus en plus astucieux et massifs. Nous serons sans doute d'accord sur l'essentiel.

Plusieurs dispositions emblématiques ont été adoptées en termes identiques, comme le renforcement des capacités de contrôle informatique en matière douanière, la publicité des sanctions et condamnations pénales pour fraude, l'aggravation des peines, l'aggravation des sanctions douanières en cas de refus de coopérer, ou l'extension de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité à la fraude fiscale. L'Assemblée nationale a repris nombre d'apports du Sénat, comme l'extension de la convention judiciaire d'intérêt public à la fraude fiscale ou les dispositifs de lutte contre les trafics de tabac. Elle a conservé sept articles introduits par le Sénat, parfois dans des rédactions légèrement différentes. Elle a aussi conservé l'essentiel des ajouts, par exemple sur les échanges d'informations entre administrations.

Je remercie le Sénat d'avoir introduit un troisième titre, permettant d'insérer la problématique du « verrou de Bercy » dans le texte. La réforme s'inspire des travaux de la mission d'information présidée par Éric Diard et dont j'ai été la rapporteure. Elle a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée. L'équilibre que nous avons trouvé, fondé sur la coopération accrue entre l'autorité judiciaire et l'administration fiscale, me semble susceptible de recueillir l'assentiment du Sénat.

Nous avons trouvé des compromis sur les points qui restaient en discussion, comme la responsabilité solidaire des plateformes en ligne en matière de TVA, à l'article 4 *ter*. Je salue le travail du Sénat. Nous pouvons également trouver une rédaction commune sur la publication des sanctions administratives à l'article 6, avec un renforcement des garanties des contribuables.

J'espère que ces propositions de rédaction commune recueilleront l'assentiment majoritaire de la commission mixte paritaire. Nous avons un ajout sur l'article 7 *bis*. Je pense que nous parviendrons à nous entendre – ce serait un symbole fort – sur la lutte contre la fraude.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je me félicite à mon tour de l'état d'esprit dans lequel nous avons travaillé. Le Sénat a été saisi en premier et nous avons procédé à de multiples auditions pour préparer l'examen de ce texte qui comporte des avancées importantes. Le Sénat s'est inscrit dans une démarche constructive. Il a inséré dix-huit articles additionnels tout en ne supprimant qu'un seul article initial, relatif à la police fiscale, à l'initiative de la commission des lois, saisie pour avis et à qui trois articles avaient été délégués au fond.

Nous avons profondément enrichi le texte, notamment sur le « verrou de Bercy », en cherchant à ne pas encombrer la justice et à répondre à l'exigence posée par le Conseil constitutionnel, qui souhaite réserver le traitement pénal aux cas les plus graves.

Le Sénat a également adopté plusieurs dispositifs pour renforcer la lutte contre la fraude sur Internet. L'article 4 *ter* introduit un régime de responsabilité solidaire des plateformes en ligne dans le paiement de la TVA. Sur ces dernières, nombre de vendeurs ne disposent même pas d'un numéro de TVA. La plateforme pourrait être responsable solidairement du paiement de cette taxe, comme c'est le cas au Royaume-Uni, où cela a permis des rentrées fiscales importantes. Nous avons aussi introduit, en première lecture, le prélèvement de la TVA au moment de la transaction.

Le Sénat a également amélioré l'effectivité et la sécurité juridique des régimes de sanctions et des procédures fiscales proposées par le projet de loi, notamment s'agissant de la publicité des sanctions fiscales. Nous avons également rétabli la faculté transactionnelle de l'administration fiscale et la convention judiciaire d'intérêt public. À l'initiative de notre collègue Éric Bocquet, le Sénat a complété le champ des obligations déclaratives des contribuables pour les comptes détenus à l'étranger. Nous avons modifié le dispositif relatif aux États et territoires non coopératifs (ETNC) et, à l'initiative de Sophie Taillé-Polian, prévu l'interdiction pour l'Agence française de développement (AFD) de participer au financement de projets ayant un actionnaire établi dans un ETNC.

À l'issue de l'examen du texte par l'Assemblée nationale, neuf des dix-huit articles additionnels issus des travaux du Sénat ont été supprimés. Nous ne pouvons que le regretter. Mais plusieurs mesures ont aussi été adoptées en termes identiques ou avec des

modifications à la marge. Et certaines avancées notables ont été maintenues. La nouvelle procédure de dépôt de plaintes pénale que vous proposez est dans le même esprit que celle adoptée initialement par le Sénat : obligation de transmettre les dossiers les plus graves, avec des critères relativement proches.

Sur les dix-neuf articles additionnels insérés par l'Assemblée nationale et, plus globalement, sur l'ensemble des amendements adoptés par elle, peu d'entre eux posent de réelles difficultés. Je crois que nous pouvons aboutir à un équilibre satisfaisant.

Sur trois articles pour lesquels nous proposons des modifications importantes ou des suppressions, nous sommes guidés par la volonté de sécuriser juridiquement les procédures. C'est le cas de la procédure de publication de sanctions administratives dite du *name and shame* qui pose question par rapport au respect à la vie privée dès lors que sont incluses les personnes physiques. Nous pensons qu'il existe un risque juridique sur plusieurs dispositions. Une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) pourrait en particulier être déposée. Nous avons donc des amendements visant à sécuriser juridiquement le texte sur trois points.

EXAMEN DES ARTICLES

Articles 1^{er} A et 1^{er} B (supprimés)

Les articles 1^{er} A et 1^{er} B demeurent supprimés.

Article 1^{er}

Mme Nathalie Delattre, sénatrice. – Au sein de la commission des lois, nous nous sommes étonnés de la création d'une telle police à Bercy, au détriment de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF), qui associe déjà des officiers de police judiciaire et des officiers fiscaux judiciaires et dont les résultats nous semblent très concluants. M. Darmanin en faisant un *casus belli*, nous ne demanderons pas de revenir sur cette décision. Mais nous voulons avoir des garanties sur le maintien des moyens alloués à la BNRDF. Y aura-t-il toujours des officiers de police judiciaire et des officiers fiscaux judiciaires à parité ? N'y a-t-il pas un risque de guerre des polices entre les deux services ?

M. Vincent Éblé, sénateur, président. – Le sujet a particulièrement attiré l'attention de la commission des lois du Sénat, dont notre collègue Nathalie Delattre est membre et est le rapporteur pour avis sur ce texte.

Mme Émilie Cariou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La police fiscale rattachée à Bercy sera seulement chargée des cas de pure fraude fiscale, les autres faits de criminalité relevant de la BNRDF. La multiplicité des dossiers permettra largement d'occuper les deux services. Il appartiendra au magistrat responsable de choisir à qui confier l'instruction des dossiers. Presque tous nos voisins ont un service de police fiscale rattaché au ministère des finances.

Mme Sophie Taillé-Polian, sénatrice. – Le groupe socialiste avait soutenu le texte du Gouvernement. Mais nous sommes très inquiets quand nous entendons parler de ponction sur les effectifs de contrôle pour alimenter cette police fiscale.

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 1^{er} bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} bis dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 2

La proposition commune n° 1, de clarification rédactionnelle, est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 2 bis A

La proposition commune n° 2, de précision rédactionnelle, est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 bis A dans la rédaction issue de ses travaux.

Articles 3, 3 bis, 3 ter A et 3 ter B

La commission mixte paritaire adopte les articles 3, 3 bis, 3 ter A et 3 ter B dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 3 ter (supprimé)

L'article 3 ter demeure supprimé.

Article 4

M. Éric Woerth, député, vice-président. – Sur cet article, faisons bien attention. Les revenus de location sont fiscalisables dès le premier euro. Pour les plateformes de partage des frais et de ventes d'occasion, en revanche, on fixe un seuil en-deçà duquel la transmission n'a pas lieu. La transmission de données à l'administration fiscale à partir de 3 000 euros et de vingt transactions par an ne doit pas devenir un seuil de fiscalisation. En outre, l'administration fiscale aura bien du mal à traiter les milliers d'informations qui lui seront transmises. Dans une société de confiance, il aurait pu être intelligent de charger les plateformes de transmettre au fisc les seules déclarations de soupçon.

Mme Émilie Cariou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – J'avais déposé un amendement tendant à exclure tous les biens d'occasion et le partage de frais des transmissions d'informations, estimant que l'on transmettait trop d'informations personnelles à l'administration fiscale pour ne rien en faire. Le Gouvernement, qui essaie de traquer les professionnels passant par ces plateformes, a sous-amendé mon amendement pour retenir le seuil des 3 000 euros et vingt opérations pour que les informations sur ces transactions soient transmises. Pour ma part, j'aurais préféré une transmission d'informations à la demande de l'administration dans le cadre d'un contrôle.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Au Sénat, nous aurions préféré un abattement forfaitaire applicable aux revenus déclarés automatiquement par les plateformes en ligne. Il est clair pour nous que l'obligation de

transmission n'induit aucun changement des règles fiscales. La vente d'objets d'occasion entre particuliers et le partage de frais ne doivent pas être fiscalisés.

M. Éric Woerth, député, vice-président. – Pour l'administration fiscale, cela va représenter un déluge d'informations.

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 4 bis (supprimé)

L'article 4 bis demeure supprimé.

Article 4 ter

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous souhaitons instituer un système de responsabilité solidaire des plateformes en ligne en cas de non-paiement de la TVA par les vendeurs. Depuis que le Royaume-Uni a mis ce système en place, le nombre d'entreprises enregistrées a bondi et les recettes de TVA ont suivi. Les services de contrôle fiscal en France sont actuellement démunis pour lutter contre la fraude à la TVA sur Internet, y compris sur les grandes plateformes. Rendons ces dernières solidairement responsables, et elles feront le ménage sur leurs sites. C'est le sens de la proposition n° 3.

Mme Émilie Cariou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous avons d'abord supprimé cet article, compte tenu de la directive TVA, qui va entrer en vigueur en 2021, mais cette directive 2017/1455 du Conseil du 5 décembre 2017 relative à la TVA ne couvrira pas tous les cas. Nous avons apporté des précisions au texte adopté par le Sénat avec la proposition n° 3, car nous partageons les objectifs et constatons aussi des manquements au paiement de la TVA. Le dispositif proposé ne s'appliquera plus lors de l'entrée en vigueur de la directive pour les cas concernés, mais il aura toujours son utilité pour d'autres cas.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le dispositif proposé entre en vigueur au 1^{er} janvier 2020, pour laisser le temps aux plateformes de s'adapter.

La proposition de rédaction commune n° 3 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 ter dans la rédaction issue de ses travaux.

Articles 4 quater et 4 quinquies (supprimés)

Les articles 4 quater et 4 quinquies demeurent supprimés.

Article 4 sexies (supprimé)

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous devons de nouveau nous pencher sur l'usage des cartes prépayées pour le versement par les plateformes en ligne des sommes dues à leurs utilisateurs, j'en reparlerai à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances. Cette pratique est déjà interdite pour les plateformes de

réservations de locations de logements, mais elle reste possible pour les autres secteurs. Les revenus ne passent pas par un compte bancaire, et le vendeur reçoit directement l'argent sur une carte prépayée qui n'est pas soumise à l'échange automatique d'informations fiscales. C'est une forme d'évasion fiscale qui se développe considérablement.

Mme Émilie Cariou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous avons déjà adopté l'interdiction des cartes prépayées pour les plateformes de réservation de logements, et la directive anti-blanchiment du 30 mai 2018 qui va devoir prochainement être transposée renforce aussi l'encadrement des cartes prépayées.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Oui, effectivement, je suis l'auteur de cet amendement ayant pour objet d'interdire les cartes prépayées pour les plateformes de réservation de logements.

L'article 4 sexies demeure supprimé.

Article 4 septies

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous proposons de supprimer cet article. L'article 168 du code général des impôts permet de reconstituer un revenu imposable à partir d'éléments du train de vie du contribuable, comme un yacht, un avion ou des employés de maison. Ces éléments induisent des charges à couvrir que l'on ne peut pas assumer en l'absence de revenus.

L'introduction des œuvres d'art et objets de collection dans cette liste, que propose cet article, n'est pas sans créer de difficulté car il ne s'agit pas d'actifs générateurs de charges. Le fait de reconstituer un revenu à partir de la simple valeur d'un actif patrimonial pourrait poser un problème de nature constitutionnelle. En outre, la valeur d'une œuvre d'art ou d'un objet de collection peut varier considérablement selon les experts ; ce n'est pas comme les barèmes actuellement fixés par l'article 168 du code général des impôts. La proposition n° 4 demande donc la suppression de l'article.

Mme Émilie Cariou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Il faudrait plus globalement toiletter l'article 168 du code général des impôts. Nous acceptons cette proposition de suppression.

La proposition de rédaction n° 4 est adoptée.

L'article 4 septies est supprimé.

Article 4 octies

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 octies dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 4 nonies

Mme Nathalie Delattre, sénatrice. – La création d'un contrôleur des demandes de données de connexion auprès de l'Autorité des marchés financiers figure dans le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (« Pacte »). Pour des raisons de calendrier, le dispositif a été introduit dans ce texte.

Nous nous sommes interrogés sur la création de ce contrôleur. La commission des lois avait envisagé que les autorisations soient délivrées par le juge des libertés et de la détention mais il semble qu'une telle procédure serait trop lourde. J'observe qu'il est prévu, dans le projet de loi, que la transmission de données de connexion aux services des douanes et aux services fiscaux soit autorisée par le procureur de la République.

Le contrôleur des demandes de données serait issu soit de la Cour de cassation, soit du Conseil d'État et serait nommé par décret. Nous préférierions qu'il y ait une alternance entre les deux juridictions et que, si le titulaire est issu de l'une, le suppléant vienne de l'autre. Nous souhaitons également une élection par les assemblées générales concernées et nous estimons que le mandat doit être d'une durée de quatre ans non renouvelable, d'où notre proposition de rédaction n° 14.

Il s'agit de renforcer l'indépendance et la transparence, d'autant que c'est la deuxième autorité nommée, après la police de Bercy...

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous avons effectivement un problème de calendrier. Pour que les procédures en cours ne tombent pas, nous ne pouvons pas attendre la loi « Pacte ». Et examiner 2 000 fadettes par an, ce n'est pas un travail très varié...

Mme Nathalie Delattre, sénatrice. – En fait, il s'agit de 3 000 fadettes par an, soit une journée de travail par semaine. Cela peut intéresser un conseiller d'État honoraire.

Mme Émilie Cariou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Nous acceptons la rédaction proposée.

La proposition de rédaction n° 14 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 nonies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 4 decies

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 decies dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 4 undecies

La proposition de rédaction n° 5, de précision rédactionnelle, est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 4 undecies dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 5 bis

La commission mixte paritaire adopte l'article 5 bis dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 6

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le texte initial du Gouvernement, tenant compte des réserves du Conseil d'État, prévoyait la publicité sur internet des sanctions fiscales – le *name and shame* – pour les seules personnes morales. L'Assemblée nationale a adopté un amendement du groupe La France insoumise qui étend cette publicité aux personnes physiques. Cela pose problème au regard du droit au respect de la vie privée, protégé par des principes constitutionnels et issu de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Je ne connais pas d'autre cas de publicité de sanctions pour des personnes physiques sans l'intervention d'un juge – là, seule la commission des infractions fiscales intervient et ce n'est pas une juridiction. Les sanctions infligées par l'Autorité des marchés financiers (AMF), même si elles peuvent viser une personne physique, ne concernent que des actes commis dans un cadre professionnel.

Bref, je ne suis pas sûr que cette disposition passe la barre du Conseil constitutionnel dans le cas, probable, d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Vu cette fragilité juridique, la proposition n° 6 revient à la rédaction initiale du Gouvernement, adoptée par le Sénat.

Mme Émilie Cariou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – J'avais émis un avis de sagesse sur l'amendement de La France insoumise. Devant le risque d'inconstitutionnalité soulevé au regard du respect des libertés publiques, nous nous rallions à votre position.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Le compte rendu du débat en commission à l'Assemblée nationale fait état des doutes du ministre lui-même concernant le respect de la vie privée...

M. Éric Woerth, député, vice-président. – J'ai été choqué par cette mesure. Qui aurait envie de vivre dans une telle société ? Le Gouvernement s'était engagé à ne viser que les personnes morales ; je suis donc satisfait par la rédaction initiale.

La proposition de rédaction n° 6 est adoptée.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition commune n° 7 est rédactionnelle.

La proposition de rédaction commune n° 8 prévoit, par parallélisme des formes, que l'administration soit tenue de publier sur son site internet les décisions qui donnent raison au contribuable pour des sanctions qui auraient fait l'objet d'une publication.

Mme Émilie Cariou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Cela renforce les garanties du contribuable.

Les propositions de rédaction communes n° 7 et n° 8 sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 7

La commission mixte paritaire adopte l'article 7 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 7 bis

Mme Émilie Cariou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La proposition de rédaction commune n° 15 restreint la portée de cet article en le limitant au deuxième alinéa qui vise les actions menées par les sociétés cotées en matière de lutte contre l'évasion fiscale.

La proposition de rédaction commune n° 15 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 7 bis dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 7 ter

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – La proposition de rédaction n° 9 supprime l'article 7 ter. De nouvelles dispositions sur les prix de transfert pourraient prochainement être prises dans le cadre des discussions qui se poursuivent au niveau européen : attendons cela avant d'obliger les seules entreprises françaises à divulguer des informations qui pourront être utilisées par leurs concurrents.

Mme Émilie Cariou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Cet article prévoit que les représentants du personnel sont informés de la politique de l'entreprise en matière de prix de transfert et de cession d'actifs. Des fonds vautours rachètent des entreprises, les dépècent de l'intérieur... J'ai rencontré des représentants de salariés qui ignoraient que leur entreprise n'existait même plus ! Il faut moraliser la vie des affaires, car l'environnement est tout sauf bienveillant pour nos entreprises.

J'étais attachée à cet article, voté contre l'avis du Gouvernement, mais j'accepte de faire un pas dans votre direction – même s'il me faudra faire œuvre de pédagogie. Nous devons aussi regarder l'impact du projet *Base erosion and profit shifting* (BEPS) conduit sous l'égide de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

La loi « Pacte » traitera de la place des représentants du personnel dans les conseils d'administration, avec pour but d'associer davantage les salariés à la réussite de l'entreprise et aux choix stratégiques ; nous y reviendrons. Avis favorable à la proposition de rédaction, dans un souci de conciliation.

Mme Sophie Taillé-Polian, sénatrice. – Je déplore ce recul. À force d'attendre, la situation risque de s'enliser car certains ne veulent absolument pas aboutir !

M. Éric Bocquet, sénateur. – Même position. Cet article était une avancée significative. Je ne comprends pas la marche arrière de l'Assemblée nationale. Si l'on s'en remet toujours aux autres, il ne se passera jamais rien !

La proposition de rédaction n° 9 est adoptée.

La commission mixte paritaire supprime l'article 7 ter.

Articles 7 quater et 7 quinquies

La commission mixte paritaire adopte les articles 7 quater et 7 quinquies dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 9 bis

Mme Nathalie Delattre, sénatrice. – Merci à l'Assemblée nationale d'avoir conservé ce dispositif.

La commission mixte paritaire adopte l'article 9 bis dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 9 ter

Mme Sophie Taillé-Polian, sénatrice. – Je regrette vivement que l'Assemblée nationale ait supprimé cet article pourtant consensuel, adopté sur proposition de la rapporteure de la commission des lois, qui visait à inscrire dans la loi la jurisprudence Talmon – d'autant que le procès UBS s'ouvre la semaine prochaine !

Mme Nathalie Delattre, sénatrice. – Le rapport de notre collègue Mme Cariou, rendu dans le cadre d'une mission d'information commune de l'Assemblée nationale, présidée par M. Diard, sur les procédures de poursuite des infractions fiscales, préconisait pourtant d'inscrire cette jurisprudence dans la loi. Pourquoi n'avoir pas conservé le dispositif ?

Mme Émilie Cariou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Depuis le rapport d'information, nous avons mené d'autres auditions dans le cadre de la préparation de l'examen du présent projet de loi. La Chancellerie, certains procureurs ou présidents de tribunal de grande instance (TGI) ont estimé qu'inscrire la jurisprudence Talmon dans la loi présentait plus d'inconvénients que d'avantages au regard des risques d'interprétation *a contrario* concernant d'autres procédures que le blanchiment de fraude fiscale. Nous vérifierons toutefois l'impact, quitte à revenir sur le sujet lors de la réforme de la justice.

Mme Nathalie Delattre, sénatrice. – Cette conclusion me convient.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Soit.

L'article 9 ter demeure supprimé.

Article 10

La proposition de rédaction commune n° 10, de coordination, est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 10 dans la rédaction issue de ses travaux.

Articles 10 bis et 10 quater

La commission mixte paritaire adopte les articles 10 bis et 10 quater dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 10 quinquies

La proposition commune n° 11, rédactionnelle, est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 10 quinquies dans la rédaction issue de ses travaux.

Articles 11, 11 bis B, 11 bis C et 11 bis

La commission mixte paritaire adopte les articles 11, 11 bis B, 11 bis C et 11 bis dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 12

La proposition commune n° 12, de clarification, est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 12 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 13

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Sur le « verrou de Bercy », nous nous rallions globalement à la position de l'Assemblée nationale.

Au Sénat, le Gouvernement a introduit l'obligation de transmettre au procureur de la République les dossiers de fraude fiscale concernant les personnes soumises à obligation déclarative auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). S'appliquaient alors un montant des droits fraudés dépassant un seuil fixé par décret, avec des majorations de 80 %. L'Assemblée nationale a abaissé le seuil de majoration à 40 % et, surtout, supprimé tout seuil relatif au montant des droits. Un dossier qui ne porte que sur quelques euros pourrait ainsi être transmis au procureur de la République !

Or le Conseil constitutionnel, dans ses décisions n° 2016-545 et 2016-546 QPC du 24 juin 2016, *a jugé que l'on ne pouvait cumuler sanction fiscale et sanction pénale que dans les cas de fraude les plus graves, cette gravité résultant du montant des droits fraudés, de la nature des agissements de la personne poursuivie ou des circonstances de leur intervention.* En l'absence d'un montant minimum de droits fraudés, cette gravité ne me paraît, en l'état, pas caractérisée.

Je propose donc de fixer un minimum égal au quart du montant entraînant une dénonciation automatique des autres contribuables. Évitions de fragiliser le texte dans l'éventualité d'une QPC...

Mme Émilie Cariou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La mission d'information n'avait pas prévu de cas particulier pour les personnes soumises à déclaration auprès de la HATVP.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – On peut aussi s'en passer !

Mme Émilie Cariou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – La rédaction vient du Sénat...

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Sur proposition du Gouvernement !

Mme Émilie Cariou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je comprends vos arguments, mais attention au signal envoyé. Élus et hauts fonctionnaires se doivent d'être exemplaires...

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je ne propose pas de modifier le seuil de pénalités de 40 %. La décision du Conseil constitutionnel du 24 juin 2016 précise bien que la sanction pénale doit être exceptionnelle et réservée aux cas de fraude les plus graves, car le cumul avec une sanction fiscale contrevient au principe *non bis in idem*. Les élus ne sont pas au-dessus des lois, mais pas non plus en-dessous !

Mme Émilie Cariou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Le Conseil constitutionnel mentionne des critères autres que le montant des droits fraudés...

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Oui : « la nature des agissements de la personne poursuivie ou des circonstances de leur intervention ». Pas la qualité de la personne !

Mme Émilie Cariou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – On peut considérer que cela relève des « circonstances de leur intervention »...

M. Éric Woerth, député, vice-président. – Rien ne justifie l'absence de seuil, d'autant que nous sommes dans un écosystème. Il faut un seuil : 25 % ou, mieux, 50 % des droits éludés, si l'on considère que les élus et hauts fonctionnaires doivent être deux fois plus exemplaires que les autres !

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Nous avons déjà retenu la moitié du seuil : 40 % pour les personnes soumises à obligation déclarative, contre 80 % pour les autres. Le texte initial du Gouvernement ne proposait pas d'aller aussi loin. Et le Sénat avait prévu un seuil fixé par décret à 100 000 euros.

Je rappelle en outre que l'administration peut toujours choisir de transmettre tout dossier au procureur, si elle souhaite faire un exemple.

Il serait logique, en effet, de retenir la moitié du montant des droits.

M. Éric Diard, député. – Merci à M. de Montgolfier d'avoir précisé que cette disposition n'était pas une préconisation de la mission d'information que j'ai présidée. Je m'étonne que le Sénat se soit montré aussi sensible à la pression du Gouvernement !

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – J'avais émis un avis de sagesse...

M. Éric Diard, député. – Reste qu'il est en effet juridiquement important de rétablir un seuil.

M. Éric Bocquet, sénateur. – C'est un point majeur du texte – et un rendez-vous manqué. Ce n'est pas une question de seuil mais de principe : on est exemplaire ou on ne l'est pas, surtout quand on est un élu ou un haut fonctionnaire !

Bercy mériterait un prix de communication, car les médias ne cessent de répéter que le « verrou de Bercy » est supprimé, or il n'est que desserré, et on a mis en place des loquets ! Convention judiciaire d'intérêt public, plaider-coupable, droit à l'erreur : tout cela alimente le sentiment dans l'opinion, que certains, dans cette République, bénéficient d'un traitement particulier...

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – J'ai le plus grand respect pour le travail d'Éric Bocquet, mais il oublie la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui réserve la voie pénale aux cas de fraude les plus graves.

Le « verrou de Bercy » n'existe plus dès lors que l'administration fiscale n'a plus le choix de transmettre ou non les dossiers et ne fixe plus ses propres critères.

Pour les élus et hauts fonctionnaires, fixer un seuil à la moitié du montant prévu pour les autres contribuables me paraît raisonnable et parfaitement explicable.

Mme Sophie Taillé-Polian, sénatrice. – Le « verrou de Bercy » n'est pas le principal souci des Français, même si la demande d'exemplarité à l'encontre des élus est très forte.

Non, il n'y a pas de suppression du « verrou de Bercy » mais un assouplissement, certes bienvenu, sur un certain nombre de dossiers. La capacité de l'autorité judiciaire à déclencher des poursuites sur les cas connexes reste limitée. Les critères pourraient être élargis aux sanctions de 40 % sans récidive, dont je doute qu'elles fassent l'objet de beaucoup de contrôles... Selon Bercy, il y aurait 4 000 dossiers de fraude « grave », et 2 000 d'entre eux seraient transmis dans ce nouveau système, preuve que les dossiers qualifiés de graves ne seront pas tous automatiquement transmis !

Mme Nathalie Delattre, sénatrice. – À titre personnel, j'adhère à la proposition de M. de Montgolfier. Ce n'est pas un problème d'exemplarité mais de constitutionnalité.

Mme Émilie Cariou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Je maintiens que l'on supprime le « verrou de Bercy » dès lors que le monopole de l'administration fiscale n'existe plus. L'article 13 de ce projet de loi est en quelque sorte un aménagement de l'article 40 du code de procédure pénale : la transmission sera automatique et le procureur décidera de l'opportunité des poursuites. Le parquet pourra aussi étendre les poursuites à des années et à des impôts non couverts par la plainte initiale.

En revanche, le procureur a besoin du fisc pour qualifier les faits de fraude, pour chiffrer l'impôt. Un flux financier vers les îles Caïmans n'est pas forcément frauduleux. Le juge ne peut pas travailler seul.

M. Jérôme Bascher, sénateur. – Attention : quand on inscrit un chiffre en dur dans la loi, difficile de le changer par la suite. Or en fonction de l'inflation, 100 000 euros pourront ne plus signifier du tout la même chose dans cinq ans. C'est pourquoi je préférerais qu'on renvoie à un seuil fixé par décret, moins symbolique mais plus efficace.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Admettons que le critère des « circonstances de l'intervention » retenu par le Conseil constitutionnel justifie un traitement différencié des personnes soumises à obligation déclarative auprès de la HATVP. Puisque l'on propose de fixer le taux de majoration retenu à la moitié de celui qui s'applique dans le droit commun – 40 %, contre 80 % –, conservons la même logique pour ce

qui est du seuil retenu pour le montant de droits édulés, soit la moitié prévue au premier alinéa. Je souhaite donc modifier la proposition de rédaction n° 13 dans ce sens.

M. Éric Woerth, député, vice-président. – C'est une question de cohérence.

M. Vincent Éblé, sénateur, président. – Nous allons donc voter sur la proposition de rédaction n° 13 rectifiée : « les droits dont le montant est supérieur à la moitié du montant prévu au premier alinéa ».

M. Daniel Labaronne, député. – Nous préférons en rester à notre rédaction, qui ne prévoit aucun seuil.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée. – Présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale, j'étais rapporteure de la loi pour la confiance dans la vie politique. L'exigence d'exemplarité des élus était au cœur de nos discussions. Nous devons envoyer des signaux forts en la matière. Pinailler, fixer des seuils, des montants, c'est brouiller le message ! Je m'oppose fermement à tout seuil pour les personnes soumises à obligation déclarative auprès de la HATVP.

M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – N'importe quel haut fonctionnaire poursuivi au pénal pour un montant de 2 000 euros sera fondé à déposer une QPC ; le Conseil constitutionnel lui donnera raison et l'on reviendra au droit commun ! Mieux vaut sécuriser le dispositif.

Mme Émilie Cariou, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. – Votons : ce point ne fera pas échouer la CMP.

La proposition de rédaction n° 13 rectifiée est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 13 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 14

La commission mixte paritaire adopte l'article 14 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 15

La commission mixte paritaire adopte l'article 15 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire adopte le texte issu de ses délibérations.

M. Vincent Éblé, sénateur, président. – La commission mixte paritaire est donc conclusive. Merci.

La réunion est close à 11h35.

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MUTATIONS DE LA HAUTE
FONCTION PUBLIQUE ET LEURS CONSÉQUENCES SUR LE
FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DE LA RÉPUBLIQUE**

Mardi 15 mai 2018

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

**Audition de M. Luc Rouban, sociologue, directeur de recherche au
CNRS-Cevipof**

M. Vincent Delahaye, président. – Nous poursuivons cette première journée d'audition en entendant M. Luc Rouban, sociologue, directeur de recherche au CNRS qui a consacré depuis de nombreuses années ses travaux de recherche au sujet qui nous occupe.

Sans plus attendre je vous passe donc la parole après toutefois que vous ayez prêté serment.

Conformément à la procédure en vigueur, M. Luc Rouban prête serment.

M. Luc Rouban. – Sur la question de l'indifférenciation progressive du public et du privé à travers l'évolution de la haute fonction publique vous allez entendre deux types de discours. Celui qui dit que rien n'a vraiment changé et que la haute fonction publique a toujours été une voie d'accès aux hautes fonctions privées. C'est le cas pour les inspecteurs de finances depuis le Second Empire. Sur longue période environ 17 % des énarques quittent l'administration. L'autre discours est qu'il existe une oligarchie intégrée qui par les « revolving doors » passe désormais régulièrement du public au privé et retour. Ce discours se retrouve souvent chez les journalistes et alimente le populisme.

Ces deux discours sont également faux. Le premier discours, qui raisonne par rapport à une valeur moyenne se trompe. Il faut étudier les départs vers le privé à partir des corps qui ont chacun une logique différente. Ainsi 50 % des inspecteurs des finances travaillent dans le secteur privé.

Une question se pose, surtout dans le secteur financier, comment définir le privé ? Les filiales des groupes publics sont-elles des structures privées où font-elles encore partie de la sphère publique ? Pour ces filiales la rémunération des dirigeants est calquée sur le privé.

Autre difficulté à un instant T connaître le nombre de personnes dans le privé ne vous donne que peu d'informations. Ainsi on ne sait pas quel est le nombre de ceux qui ont voulu partir mais sont revenus suite à un licenciement.

Les chiffres permettent en fait de dire ce que l'on veut.

A l'inverse l'idée qu'il existe une oligarchie des élites françaises mélange tout. L'ENA n'est pas le problème. La haute administration est un univers fragmenté composé de mondes qui ne se fréquentent pas forcément.

En France le circuit élitaire a changé dans les années 1980 au moment où la gauche arrive au pouvoir. On assiste à un décalage entre le temps social et le temps politique. Jusques alors le pantouflage concerne des fonctionnaires de 50 à 55 ans qui prennent des postes de direction ou deviennent PDG de groupes publics. À partir des années 1980 on assiste à une accélération du phénomène qui devient plus direct et plus précoce. Les postes d'arrivés sont plus modestes qu'autrefois et il convient de faire ses preuves dans le secteur privé pour y rester. Certains échouent d'ailleurs et font plusieurs tentatives infructueuses. Je connais un cas de membre d'un grand corps ayant fait sept départs en dix ans.

D'autres départs sont plus préparés notamment par les pantoufleurs qui ont fait une école de commerce avant de faire l'ENA.

Le vrai problème de fonds est que dans certains cas accéder à un grand corps n'est qu'un moyen de se positionner dans le privé. Faire vingt à trente ans de carrière administrative devient de plus en plus rare.

Ces évolutions tiennent à plusieurs facteurs. Le premier est la politisation de la haute fonction publique. Le deuxième tient aux salaires et responsabilités plus attractifs dans le privé face au déclin des institutions administratives. L'école du management tend à gommer les différences entre public et privé et à répandre l'idée que l'on peut travailler dans le privé pour servir l'intérêt général. Le troisième facteur est la différenciation du système élitaire depuis vingt ans. Dans les cent plus grandes entreprises françaises en 2018 40 % des dirigeants viennent de la fonction publique, surtout de l'Inspection des finances et du corps des mines. La diversification et l'internationalisation sont cependant de plus en plus fortes.

Parallèlement l'interpénétration de la haute fonction publique et de la politique n'a jamais été aussi faible depuis les années 1960.

Il a enfin une fracture interne à l'appareil d'État entre les états-majors qui conçoivent les réformes et les gestionnaires qui les appliquent.

M. Jérôme Bascher. – La question me semble être celle des carrières que l'on propose pour la haute fonction publique. Dans le privé les entreprises cloisonnent moins que dans le public les cadres supérieurs et les cadres dirigeants.

M. Luc Rouban. – Le secteur privé a surtout besoin de la haute fonction publique pour exercer une pression sur le secteur public.

Le contrôle de déontologie est faible. On peut prendre pour exemple l'ensemble des décisions prises par la commission de déontologie qui sont assorties de conditions, telles que ne pas contacter d'anciens collaborateurs. Pourtant, la commission n'a nullement les moyens de contrôler le respect de ces conditions.

Un problème plus important est celui de l'entourage familial du haut fonctionnaire, qui peut se poser lorsque le conjoint d'un conseiller de cabinet ministériel ou d'un directeur d'administration centrale travaille dans un groupe privé. J'observe empiriquement des situations susceptibles de poser des problèmes de conflits d'intérêts, mais on se heurte à l'absence de preuve ou d'éléments concrets.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je partage votre méfiance sur l'illusion d'optique que peut créer l'étude des statistiques : un inspecteur des finances qui part à la BNP n'est pas comparable à un instituteur qui ouvre une pizzeria !

En revanche, on peut être inquiet de cette situation sans pour autant tomber dans la théorie du complot.

Ce qui est intéressant dans vos travaux est que vous avez pris le soin de regarder les choses de près, que ce soit pour l'IGF ou le Conseil d'État, mais aussi pour l'ENA. Les phénomènes de sélection ne se passent pas forcément là où on l'imagine.

Afin d'avoir une vue d'ensemble non biaisée, il est peut être nécessaire de distinguer des strates. Certains ont davantage de responsabilités et il est important d'identifier ceux qui contribuent à la définition des politiques publiques, qu'ils soient à l'Élysée ou qu'ils participent à l'élaboration de la jurisprudence des hautes autorités.

Il sera cependant nécessaire de s'appuyer sur la haute administration pour avoir un système plus démocratique.

M. Luc Rouban. – On est face à un phénomène complexe. On a assisté parallèlement aux départs vers le privé à une fracture interne à l'appareil d'État, entre les membres des états-majors que sont l'Élysée, Matignon ou Bercy, et une autre masse de cadres qui sont devenus des gestionnaires, des techniciens englués dans des sujets aussi passionnants que la LOLF ou les BOP. Il y a donc bien deux strates, l'une supérieures qui touche au secteur privé et l'autre qui s'est technicisée et qui subit la perte de prestige de la haute fonction publique. La strate supérieure a recours au pantouflage, tandis que la strate inférieure utilise la politisation pour faire partie de viviers, de réseaux, notamment en cabinets ministériels. Un administrateur civil qui n'a pas fait d'école de commerce ne connaîtra pas une carrière « top gun » et doit donc se placer dans le sillage d'un élu, au niveau local, qui idéalement deviendra ministre.

Les passages par les cabinets ministériels restent très explicatifs du succès de la carrière professionnelle. Le système est malsain, car pour améliorer sa carrière, il faut entrer dans un système d'entourage.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – On constate que le pouvoir est concentré à l'Élysée. Des équipes se constituent autour des impétrants jupitériens.

M. Victorin Lurel. – Vous avez indiqué qu'il y a des situations différenciées et qu'il ne faut pas tomber dans le complotisme. Cependant, au sein de cette super-strate, il y a quand même une culture et une certaine idée hégémonique du management, une technostructure qui pense de la même façon. Le constatez-vous en tant que sociologue ?

M. Luc Rouban. – Je ne suis pas vraiment d'accord avec cette affirmation. Bien sûr, il y a une formation et une culture communes, mais je pense que cela concerne plutôt les techniciens et non les décideurs. On observe une mécanique dangereuse : les hauts-fonctionnaires deviennent des techniciens évalués, précarisés.

Je vous rejoins en revanche sur la concentration du pouvoir et les phénomènes d'entre-soi. Cependant, l'existence des alternances et de politiques publiques aux orientations différentes démontre qu'il ne faut pas généraliser cette uniformisation.

Si on s'interroge sur l'existence d'une classe dirigeante en France, je dirais qu'il n'y en a pas et qu'on peut observer un certain éclatement. Les dirigeants du privé ne s'intéressent pas à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Ils n'ont pas besoin des hauts fonctionnaires pour avoir une influence sur la décision publique.

Au sein de cette classe dirigeante, il y a des milieux concurrentiels qui ne se font pas de cadeaux.

M. Stéphane Piednoir. – Il ne faut pas aller d'un excès à l'autre et reproduire pour les hauts fonctionnaires et leur entourage familial ce qui a été récemment fait pour les élus, en les suspectant de tous les maux. L'interdiction des emplois familiaux a poussé un certain nombre de nos collègues à renoncer à employer, ou carrément licencier, leur conjoint ou leur enfant.

Il paraît difficile d'interdire aux hauts fonctionnaires de côtoyer des responsables du secteur privé pour éviter les connivences, comme cela a été sous-entendu, car ils ont le droit de vivre, de se marier et d'avoir des amis, comme tout un chacun. Il en faut pas aller trop loin dans cette exigence de pureté.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous cherchons simplement à comprendre comment les choses se passent.

M. Stéphane Piednoir. – Les réseaux ont toujours existé et il semble difficile d'interdire aux hauts fonctionnaires d'avoir un cercle d'amis ou de connaissances. Attention donc à ne pas montrer du doigt les hauts fonctionnaires comme la *vox populi* a montré du doigt les élus ou la classe politique.

M. Luc Rouban. – J'abonde dans ce sens car le droit ne permet pas de tout contrôler. Il existera donc toujours un risque de conflit d'intérêt et de « privatisation » de l'intérêt public.

Malgré le fait que les décisions sont prises par un certain nombre de personnes, il reste néanmoins très difficile pour les sociologues de déterminer le cercle de la décision. C'est d'ailleurs la cause du grand débat qu'ils ont avec les historiens. Les historiens arrivent, eux, à reconstruire ou à rationaliser *a posteriori* le processus des prises de décision à l'occasion d'études de mémoires ou d'archives orales. Un témoin, par exemple un haut fonctionnaire, peut alors leur expliquer que, pour une décision donnée, un certain nombre d'acteurs avait des points de vue distincts et que la décision a été prise en petit comité.

Or, les choses ne se passent pas toujours comme cela dans la réalité. Il existe en effet une part d'aléa, un imprévu, un phénomène que l'on n'attendait pas ou l'intervention d'une personne extérieure au cercle de décision qui va la conditionner. Il n'est donc pas possible de délimiter un cercle réduit autour d'une décision, même lorsqu'elle est prise par le Président de la République, par exemple. Il ne contrôle pas tout et dépend d'un certain nombre d'acteurs. Le personnel politique tente, certes, de présenter ses prises de décisions comme cohérentes, mais il n'est pas dit qu'elles le soient toujours. Il ne faut pas trop « anthropologiser » la décision, les choses sont trop compliquées pour cela.

Il ne faut pas non plus analyser les rapports actuels entre la sphère publique et la sphère privée avec les outils que la sociologie avait développés dans les années soixante-dix ou quatre-vingt. Il existait, à l'époque, des classes dirigeantes nationales. Or le vrai problème d'aujourd'hui réside dans l'internationalisation d'un certain nombre de circuits élitaires. C'est d'ailleurs ce qui nourrit le populisme ! Il ne vient pas de l'existence d'élites dirigeantes et de l'idée que l'on se fait des connivences au sommet. Il vient surtout, pour l'extrême gauche et l'extrême droite, de l'idée de dépossession de la souveraineté nationale. Il ne suffit plus d'étudier le *Who's who* pour identifier les gens qui comptent. Il existe aujourd'hui des gens

qui comptent et que l'on ne voit nulle part. Contrairement à ce que l'on essaie de nous faire croire, nous ne sommes pas, aujourd'hui, dans un monde de plus en plus transparent, mais bien de plus en plus opaque. Il est, par exemple, très difficile de retrouver la biographie d'un certain nombre de conseillers régionaux ou de fonctionnaires. Au-delà des « babioles » disponibles sur les réseaux sociaux, on ne trouve plus l'essentiel. En outre, je signale que les données du ministère de l'intérieur relatives aux catégories sociaux-professionnelles des candidats élus aux élections législatives et sénatoriales sont fausses. Elles sont établies sur la base d'auto-déclarations et, pour avoir dépouillé l'ensemble des biographies correspondant, je peux affirmer qu'il existe un décalage.

M. Jérôme Bascher. – La question sous-jacente ne serait-elle pas : quelle carrière pour la haute fonction publique ? Ici se situe la transformation opérée depuis les années quatre-vingt et que j'ai pu observer de l'intérieur, à Bercy ou en cabinet ministériel. Dans les années quatre-vingt-dix, on a demandé aux énarques de passer chef de bureau au bout de quatre ans contre neuf, comme auparavant. Cette volonté a été inspirée du secteur privé et notamment des milieux financiers, qui faisait progresser les meilleurs éléments plus vite afin de pouvoir les conserver. Mais quels postes leur proposer après, une fois qu'ils sont devenus sous-directeurs à à peine plus de trente ans ?

Nous sommes aujourd'hui dans cette situation et avons du mal à revenir en arrière. Les hauts fonctionnaires veulent aujourd'hui exercer réellement le pouvoir et non pas être seulement de grands techniciens, même si la fonction publique doit s'enorgueillir d'en compter dans ses rangs. Contrairement à la sphère privée, la fonction publique a pourtant du mal à établir la différence entre un cadre supérieur et un cadre dirigeant. Or certains jeunes hauts fonctionnaires aspirent à devenir cadre dirigeants pour réellement prendre des décisions et en assumer les conséquences, et non pas devenir cadre supérieur et se spécialiser dans un domaine technique et aller de missions en missions. Les entreprises privées arrivent, elles, très bien à établir cette différence et lorsqu'elles recrutent un cadre à haut potentiel, elles le prédestinent rapidement à l'une de ces deux carrières. La fonction publique doit, elle aussi, maintenant se poser cette question et savoir à quoi elle destine ses hauts fonctionnaires.

Le rajeunissement des hauts fonctionnaires en situation de pantouflage s'explique par le fait qu'un fonctionnaire ne peut plus s'adapter aujourd'hui au milieu de l'entreprise après trente années de fonction publique. Les entreprises souhaitent donc éprouver les capacités d'adaptation des fonctionnaires lorsqu'ils sont beaucoup plus jeunes. Les échecs peuvent ensuite conduire à des « allers-retours » entre le public et le privé, dont je pourrais donner de nombreux exemples.

M. Luc Rouban. – J'abonde dans votre sens. Pour avoir participé au comité d'histoire de l'Inspection générale des finances et m'être entretenu avec certains anciens inspecteurs, je me rends compte que, contrairement à ce que l'on pense, ce n'est pas nécessairement les salaires qui attirent les fonctionnaires dans le secteur privé, mais bien la liberté de décider, de se comporter en patron et de concevoir des stratégies. Ils ne peuvent, en effet, plus nécessairement le faire en servant l'État, se sentent dévalorisés et le ressentent comme une perte de pouvoir. Nous ne sommes plus dans la technocratie des années cinquante – soixante, d'ailleurs très éloignée la « technocratie macronienne » dont on entend parler en ce moment.

À cette période, les hauts fonctionnaires comme Paul Delouvrier en imposaient aux hommes politiques. Il a refusé deux fois d'être nommé ministre et de faire de la politique

afin de rester haut fonctionnaire pour servir l'État. Il faisait partie des grands commis de l'État, modèle dont on a aujourd'hui cassé le moule...

Ces nouvelles perspectives posent un vrai problème de qualité de recrutement dans la haute fonction publique. Les deux tiers des étudiants de Sciences Po choisissent aujourd'hui d'aller dans le secteur privé. C'est notamment le cas de tous les jeunes de Sciences Po issus de l'immigration magrébine qui considèrent que le secteur privé reconnaîtra plus rapidement leurs mérites. J'ai en tête l'exemple d'une jeune femme ayant suivi ce parcours qui a fait le choix de travailler pour un grand groupe de parfumerie. Parlant l'arabe couramment, elle a pu exercer aux Émirats et est devenue directrice d'un département au bout de trois ou quatre années.

De l'autre côté, la fonction publique ne leur offre que des concours « lourdingues », universitaires, qui nécessitent de bachoter et qui offrent désormais des carrières qui ne sont pas nécessairement à la hauteur de l'investissement demandé. À terme, ce qui est un problème de flux deviendra un problème de qualité car tous les bons éléments sont en train de s'en aller. C'est notamment le cas dans les hôpitaux publics. Le service public risque donc de s'étioler pour finalement s'éteindre progressivement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il y a peut-être quelques conditions de ressource à l'origine des déboires de l'hôpital public !

Je souhaite lever toute ambiguïté en rappelant à mes collègues que je suis sans doute le seul dans cette salle à n'avoir voté aucune loi de moralisation. Car je ne pense pas que le problème soit, en premier lieu, en lien avec la déontologie ou la morale politique et que ce n'est donc pas ce type de dispositions qui vont principalement les régler. Le problème vient de la manière dont le système fonctionne et qui engendre certaines choses pour le moins étranges. Il convient donc de tenir compte de la complexité de ce système et se demander s'il a réellement un sens et s'il est possible de lui donner une cohérence.

Je doute également que la sphère privée ne s'occupe pas du monde politique. C'est sans doute vrai pour certains, mais lorsque l'on souhaite, par exemple, être opérateur de téléphonie, obtenir les autorisations nécessaires pour cela et être soumis à l'agence idoïne, je pense que ces questions intéressent tout de même... C'est le cas pour tous les services publics en voie de privatisation qui sont soumis à une régulation. Il n'y aurait pas une explosion du nombre de cabinets d'affaires s'il n'y avait pas un peu d'argent à faire sur ce marché.

M. Vincent Delahaye, président. – Il y a certes la financiarisation, mais la judiciarisation de la société dans son ensemble peut aussi être une source du problème. Je ne pense pas qu'il nous est possible de faire le tour du sujet de notre commission d'enquête à l'issue de notre deuxième audition. Je pense certes que nous avançons dans sa compréhension et dans notre vision.

M. Victorin Lurel. – Je suis d'accord sur les faits présentés. Je constate notamment que dans la région dont j'étais président, les jeunes guadeloupéens qui ont bénéficié des conventions d'éducation prioritaire passées avec Sciences Po sont maintenant tous employés dans le secteur privé, souvent à l'international.

L'analyse de M. Rouban me pose néanmoins certains problèmes méthodologiques, notamment relatifs au fonctionnement de nos institutions. Sans être bourdieusien, je vous pense plutôt de l'école de Boudon. J'ai l'impression que

l'internationalisation des échanges aurait mis fin à la coagulation des élites et qu'il ne s'agit effectivement pas d'un problème de morale mais d'un problème systémique. Or, en vous écoutant, on comprend que le système fonctionne avec des nouvelles logiques issues de la sphère privée qui se détachent de l'État. Or je pense qu'une entreprise aussi puissante ou influente soit-elle, a besoin de l'État ainsi que des institutions nationales ou internationales et s'y intéresse, directement ou indirectement. C'est cela qui, en mon sens, influence le fonctionnement de l'État.

M. Luc Rouban. – Je pense que nous sommes d'accord, mais ne parlons pas exactement de la même chose. Il est évident que les entreprises s'intéressent au monde politique, mais leur intérêt dépend de leur taille. Les très petites entreprises (TPE) ou les petites et moyennes entreprises (PME) n'ont, par exemple, pas les mêmes intérêts que la multinationale qui a implanté son siège en Irlande afin de ne pas payer d'impôts. Les entreprises du « niveau supérieur » ne sont pas piégées par la situation nationale. On pourrait y voir, avec un peu de mauvais esprit, la raison de la construction européenne. Regardons les pratiques professionnelles concrètes et, encore une fois, n'analysons pas la situation actuelle avec des outils des années soixante-dix, quatre-vingt.

Mercredi 30 mai 2018

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Audition de M. Fabrice Melleray, professeur à l'Institut d'Études politiques de Paris

M. Vincent Delahaye, président. – Nous recevons maintenant M. le Professeur Fabrice Melleray, professeur à l'Institut d'Études politiques de Paris. Vous êtes, M. le Professeur, un spécialiste du droit de la fonction publique et votre regard sur les évolutions de celui-ci et sur les aller-retour vers le privé nous intéresse particulièrement.

Je vous passe donc la parole.

Conformément à la procédure en vigueur, M. Fabrice Melleray prête serment.

M. Fabrice Melleray. – Le phénomène du pantouflage est ancien, reste marginal et n'a pas eu tendance à s'accroître. Ce qui est nouveau c'est d'une part les allers-retours. D'autre part l'encouragement que ceux-ci semblent recevoir du Gouvernement qui entend brouiller la distinction entre détachement et disponibilité dans le projet de loi sur la liberté de choisir son avenir professionnel. Il y a 300 membres au Conseil d'État, mais un seul Laurent Vallée. C'est un cas singulier mais il en existe d'autres. Sous la Troisième République, Léon Aucoc qui est un des pères du droit administratif est devenu président de la compagnie des chemins de fer du Midi à l'époque où les concessionnaires jouaient un rôle considérable.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – A-t-il fait des allers-retours entre le public et le privé ?

M. Fabrice Melleray. – Il était un peu « fâché » avec le pouvoir politique et un petit souci avec la République a empêché son retour...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ce n’était donc pas le même cas !

M. Fabrice Melleray. – Le pantouflage a toujours existé. Il a été spectaculaire sous la troisième République, où la rémunération des hauts fonctionnaires était bien moindre qu’aujourd’hui. Des travaux d’archives démontrent que des maîtres des requêtes au Conseil d’État démissionnent pour...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vous expliquez les raisons du phénomène mais nous essayons de démontrer le caractère nouveau du phénomène, au regard notamment des éléments vers lesquels nous ont conduit nos travaux. Cela ne semble certes pas concerner la haute administration dans son ensemble mais seulement la « crème de la crème » et c’est cette partie qui pose réellement problème. Nous ne sommes pas là pour faire des leçons de morale mais pour savoir si ce mode de fonctionnement n’a pas d’impact sur le fonctionnement des institutions. Comme moi, vous vous étonniez, en début d’audition qu’une personne proche du gouvernement en profite pour faire la promotion de ses camarades. C’est bien le signe d’un mélange entre des intérêts ?

M. Fabrice Melleray. – Le phénomène que vous décrivez est, certes, nuisible, mais n’est pas récent. L’aller-retour est un phénomène qui s’est amplifié récemment, mais pas la sortie du secteur public vers le secteur privé. La sortie peut néanmoins être tout aussi problématique. Lorsqu’un directeur du Trésor va travailler pour un fonds d’investissement chinois cela me gêne d’avantage que lorsque le secrétaire général du Conseil constitutionnel va travailler dans la grande distribution.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Les allers-retours se faisant de plus en plus jeune, est-ce que ces perspectives de carrière ne pourraient pas donner aux hauts fonctionnaires la tentation de préparer des terrains d’atterrissage ? Lorsqu’on a envie de voir du pays, peut-être ne vaut-il pas mieux ne pas décevoir ses futurs employeurs ?

M. Fabrice Melleray. – Je n’en suis pas sûr. Sous la troisième République le pantouflage se fait chez les grands concessionnaires, à la charnière des sphères publiques et privées. Sous la quatrième République, il se fait dans les entreprises publiques qui sont devenues un secteur important à la suite des nationalisations d’après-guerre. Du fait des politiques de privatisation ces postes sont devenus moins nombreux et les fonctionnaires souhaitant pantoufler vont donc ailleurs. L’ouvrage d’Antoine Vauchez et Pierre France cite Olivier Debouzy, ancien énarque et avocat, aujourd’hui décédé. Pour lui, comme les canaris utilisés dans les mines, les hauts fonctionnaires permettent de détecter le pouvoir tant ils sont attirés par lui. Les personnes ayant choisi la voie des grands corps ont, pour une grande partie d’entre eux, envie d’exercer du pouvoir et vont donc là où il est.

Ce n’est pas la première fois qu’un banquier d’affaires est à la tête de l’État, il y en a eu un autre il y a quelques dizaines d’années. Lorsque l’on prétend que l’on veut la fin de la frontière entre les sphères publiques et privées, je pense que cela pose de vrais problèmes. Je pense ici au dispositif du projet de loi « Pénicaud » qui me paraît dangereux. Si le Parlement devait revenir sur la durée de dix années applicable au régime de disponibilité pour le réduire, je pense que ce serait une bonne mesure. Je ne suis donc pas en faveur d’un pantouflage débridé. Je constate simplement qu’il s’agit d’un phénomène ancien. Émile Zola nous rappelle à travers les Rougon-Macquart, que la période haussmannienne a été largement marquée par les conflits d’intérêts et les passages du public vers le privé. À l’heure d’internet, nous disposons sans doute de plus de moyens pour percevoir les choses, mais ces phénomènes existaient déjà. Plus nous disposerons de mécanismes pour lutter contre les conflits d’intérêts

et plus nous en détecterons, mais cela ne signifie pas nécessairement qu'il y en aura plus. Je ne crois donc pas à une explosion du développement des conflits d'intérêts, je pense simplement qu'ils revêtent des formes nouvelles.

M. Pierre Cuypers, président. – Souhaitent-ils le pouvoir pour eux-mêmes ou afin de servir l'État ?

M. Fabrice Melleray. – Je pense que cela dépend des profils comme le montrent les personnes interrogées par Antoine Vauchez. Certains fonctionnaires pensent qu'ils servent encore l'État et l'intérêt général lorsqu'ils partent dans le secteur parapublic. D'autres sont, en revanche, dans des logiques différentes. Je ne sais pas si la réalité va dans un sens ou dans un autre. J'ai l'exemple d'un président de chambre au Conseil d'État, qui a été avocat fiscaliste pendant huit ans avant de revenir au Conseil d'État. Je pense qu'il est revenu parce qu'il pensait sincèrement servir l'intérêt général au Conseil d'État. Il serait de toute façon devenu président de chambre sans avoir besoin de partir et a dû diviser ses revenus par quatre ou cinq lors de son retour. Je pense donc que ce type de profil peut exister et dépasser la seule recherche de l'intérêt pécuniaire.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La notion d'intérêt général a-t-elle évolué, notamment depuis l'époque de Bloch-Lainé ?

M. Fabrice Melleray. – Comme tous, j'ai une admiration sans borne pour la génération de grands commis de l'État qui ont reconstruit la France à l'issue de la seconde guerre mondiale. La question de la définition de l'intérêt général est une question sans fin qui a engendré des milliers de pages de doctrine juridique. Il existe deux options. La première est de considérer que l'intérêt général est distinct des intérêts privés et qu'il les transcende. La seconde est, par exemple, de considérer comme le fait la jurisprudence du Conseil d'État depuis une vingtaine d'années, que le maintien de la concurrence est une composante de l'intérêt général. Cela ne me choque pas.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Concédez que l'on puisse néanmoins s'en étonner. Pour le sujet qui nous intéresse, il semblerait qu'il y ait des conseillers d'État partout, tels que le secrétaire général du Gouvernement ou le secrétaire général du Conseil constitutionnel. Savoir qui gouverne est aussi une de nos problématiques. C'est par elle que nous avons abordé le sujet. Notre but est maintenant de chercher à savoir s'il n'existe pas des influences dans le fonctionnement démocratique du système, à l'heure où le législateur, souvent accablé de tous les maux, est sévèrement encadré et où le Président de la République est clairement le véritable chef de la majorité.

M. Fabrice Melleray. – La loi n'est plus exclusivement faite par le Parlement comme le prouvaient déjà les réformes du droit civil dans les années soixante.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Certes, mais le peu de marge dont disposait le Parlement a depuis encore été amoindri. Toutes les réformes vont en ce sens. La question est de savoir si ces évolutions n'ont pas conduit les hauts fonctionnaires à prendre une place contestable.

M. Fabrice Melleray. – Oui, mais depuis des décennies déjà.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Mais la tendance est bien là et, sans parler de révolution, il semblerait qu'elle s'accroisse.

M. Pierre Cuypers, président. – Cela démontre, dans tous les cas, la faiblesse du monde politique.

M. Charles Revet. – Si j'ai bien compris, l'évolution va vers une auto-organisation de la fonction publique et une perte de contrôle du pouvoir politique. Est-ce que cela explique la situation peu brillante dans laquelle notre pays se trouve aujourd'hui ? Dans la mesure où nous sommes en démocratie, comment rétablir une plus grande responsabilité du politique dans l'organisation de l'administration et la nomination de ses responsables ? En tant que professeur, faites-vous état de ces évolutions dans la formation que vous dispensez ? Enfin, est-il normal que des personnes qui ont bénéficié d'une formation prise en charge par l'État puissent s'orienter vers le secteur privé pour des questions d'intérêts ?

M. Fabrice Melleray. – Il existe, en principe, un engagement de servir l'État pour une durée de dix ans ou, à défaut, l'obligation de rembourser les traitements perçus lors de la scolarité. Les textes sont clairs, la jurisprudence est limpide mais je sais que tous les corps ne font pas appliquer cette obligation. Le plus choquant est pour moi que les Écoles normales supérieures considèrent que des élèves en formation aux États-Unis continuent de servir l'intérêt général. L'État français finance donc, au travers des normaliens, les universités américaines qui n'ont pas nécessairement de gros besoins à ce niveau...

Il est difficile de répondre à la seconde question. Je pense que la haute fonction publique a effectivement une part de responsabilité dans l'état de la France puisqu'elle y occupe une place considérable, mais je n'ai pas de solution à proposer.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je ne sais pas si nous allons arriver à trouver des solutions, mais poser un diagnostic correspondant à la réalité serait déjà satisfaisant. Je ne pense pas qu'il existe un complot des grands corps, mais « conspirer » a pour sens propre « respirer ensemble » !

M. Fabrice Melleray. – Alors ils conspirent... et nous conspirons aussi, dans cette salle ! Je ne suis même pas sûr qu'une seule idée soit partagée au sein des grands corps. Le Conseil d'État est un bon exemple. Il s'y déroule des débats très animés mais cette institution possède une remarquable capacité à former un front commun vis-à-vis de l'extérieur.

M. Olivier Cigolotti. – Vous avez rappelé la différence importante entre détachement et disponibilité. En tant qu' élu local, nous avons tous connu les difficultés liées à la durée des disponibilités, obligeant à réorganiser nos administrations locales. Pensez-vous que la disponibilité est plus utilisée par la haute fonction publique que par les autres fonctionnaires ? Le recours à la disponibilité est-il le même ou est-il différencié ?

M. Fabrice Melleray. – Il serait très simple de vérifier. La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) fournit le pourcentage global correspondant à l'ensemble des fonctionnaires en disponibilité. Il suffit ensuite de dépouiller les différents annuaires des grands corps, d'y compter le nombre de personnes en disponibilité et d'effectuer une comparaison avec le premier chiffre. En une heure, vous prouverez ainsi, j'en suis sûr, que ces pourcentages sont bien plus élevés dans les grands corps.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Sans se focaliser sur les seuls grands corps, il semble que certains autres administrateurs civils arrivent à passer plus facilement du secteur public au secteur privé en se politisant. Je pense d'ailleurs que se focaliser sur les

grands corps serait une erreur. Le passage de certains administrateurs civils par des cabinets ministériels ou présidentiel les fait appeler à de grandes destinées.

Avez-vous constaté qu'il existe des « accélérateurs de carrière » ? Des passages par certains postes stratégiques feraient-ils atteindre plus rapidement le niveau le plus élevé de la fonction publique ?

M. Fabrice Melleray. – Je ne dispose pas d'informations particulières sur le passage des administrateurs civils du privé vers le public en fonction de leur degré de politisation. En ce qui concerne les accélérateurs de carrières, la question est celle de la destination qu'ils souhaitent atteindre. La force des grands corps est de rendre des rapports qui préconisent la progression au mérite dans la fonction publique, tout en bénéficiant pour eux-mêmes d'une progression de carrière à l'ancienneté. C'est le cas au Conseil d'État, pour presque tous les postes sauf ceux de présidents de chambre ou de section. On sait que certains endroits de la haute fonction publique sont en effet plus valorisants pour une éventuelle sortie ultérieure.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Concernant le fonctionnement de la Cour des comptes, il me semble que beaucoup de magistrats financiers sont à l'extérieur, la plupart dans des « dépendances » de l'État, et cela leur donne la possibilité d'avancer plus vite dans leur carrière.

M. Fabrice Melleray. – Cela ne leur donne pas la possibilité d'avancer plus vite à l'intérieur de leur corps d'origine. C'est la différence entre le détachement et la disponibilité. En détachement, on reste au service de l'intérêt général.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Être en poste dans une AAI, ce n'est pas la même chose qu'exercer la fonction contentieuse au Conseil d'État.

M. Fabrice Melleray. – Pour moi, présider l'autorité de la concurrence est une vraie mission d'intérêt général. Le principe d'une carrière est de faire des choses différentes tout en restant dans le secteur public.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Alors selon vous, les autorités dites indépendantes ne le sont pas ?

M. Fabrice Melleray. – Elles sont indépendantes du politique, cela a été jugé de façon constante.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cela ressemble à un oxymore. Elles bénéficient de leur autorité par délégation de l'État.

M. Fabrice Melleray. – Leur intervention trouve leur légitimité dans la loi organique et la loi ordinaire portant statut général de ces autorités que vous avez votées.

M. Pierre Cuypers, président. – Trouveriez-vous choquant qu'un haut fonctionnaire qui quitte la fonction publique pour le privé ne puisse pas revenir ?

M. Fabrice Melleray. – Cela ne me paraîtrait pas choquant. Néanmoins, il ne faut pas exclure toutes les formes de disponibilités, comme un congé pour recherche par exemple. En revanche, je ne serais pas choqué qu'on supprime la possibilité de partir dans le privé ou qu'on limite la durée de retour.

Mme Sophie Taillé-Pollian. – Je m’interroge sur les conséquences sur le fonctionnement des administrations, en termes de culture professionnelle. La culture propre à l’administration s’est effacée au profit de notions comme le public management, le pilotage, le report, les indicateurs. La culture privée s’est imprimée dans l’administration en rajoutant des lourdeurs à celles déjà existantes dans le public. Ces allers-retours nourrissent à mon sens ce phénomène. Quelle est la culture professionnelle de l’administration selon vous ?

M. Fabrice Melleray. – Il est intéressant de regarder ce que les hauts-fonctionnaires ont fait avant l’ENA. Auparavant, ils venaient d’HEC. Désormais, ce sont des normaliens.

Je ne suis pas convaincu qu’il faille opposer strictement cultures privée et publique.

Après un passage à l’ENA, au Conseil d’État ou à l’IGF, où on leur a martelé certaines choses, il me semble que ces hauts fonctionnaires partent dans le privé avec leur bagage public.

M. Emmanuel Capus. – Je poserai une série de trois questions.

Concernant la déontologie, il existe différentes commissions de déontologie, par exemple au sein de chaque ministère. Il y a d’une part un risque de proximité et d’autre part un risque de pluralité de jurisprudences. Que pensez-vous de cette tendance ? Faut-il réunifier l’ensemble de ces commissions au sein de la commission de déontologie ?

Ensuite, il semble que le programme Action publique 2022 tende vers une approche plus souple des passerelles avec le secteur privé. Quel est votre avis sur l’expertise privée ?

Enfin, le comité d’action publique 2022 va amplifier le recours de plus en plus fréquent aux contractuels. En Allemagne, 40 % des agents de la fonction publique sont contractuels. Est-ce un angle mort déontologique ?

M. Fabrice Melleray. – Sur la question de la déontologie, les collèges mis en place dans les ministères en application de la loi de 2016 ne remplissent pas le même rôle que la commission de déontologie. Ces collèges sont un instrument au service des agents, dans leur activité au quotidien et non seulement en cas de souhait de départ.

Concernant les passerelles avec le privé, la question s’est posée pour le choix de nomination du prochain directeur général de l’administration et de la fonction publique. Une personne venant du privé est recherchée, se posera alors la question de la rémunération. On a vu l’exemple de Mme Pénicaud, auparavant DRH chez Danone. Je ne vois donc pas un risque d’invasion du privé dans le public. La passerelle marchera dans un sens uniquement.

En Allemagne, toutes les fonctions qui concernent l’autorité sont confiées à des fonctionnaires. Ils n’ont pas le droit de grève. Développer le recours aux contractuels pour des emplois d’exécution ne pose pas de problème à mon sens.

M. Pierre Cuypers, président. – Quel est le pouvoir de négociation des fonctionnaires sur leur rémunération ?

M. Fabrice Melleray. – Il est nul, même sur les primes. L'angle mort est éventuellement sur les AAI qui continuent à bénéficier de budgets plus confortables. En revanche, un fonctionnaire en activité ne peut en aucun cas négocier son traitement.

M. Pierre-Yves Collombat. – Que sont les fameuses compétences que le fonctionnaire est censé acquérir dans le privé ? La France est-elle une entreprise ?

M. Fabrice Melleray. – Je ne crois pas à ce discours. Il n'est pas indispensable d'aller dans le privé pour être un bon fonctionnaire. C'est un constat rassurant pour la fonction publique parlementaire, pour laquelle les allers-retours sont plus rares et dont les règles statutaires sont sages.

La réunion est close à 16 h 30.

Mercredi 20 juin 2018

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de Mme Marylise Lebranchu, ancien ministre

M. Vincent Delahaye, président. – Notre première audition de cet après-midi est celle de Mme Marylise Lebranchu.

Madame la Ministre, nous vous remercions d'avoir répondu à notre invitation. Je rappelle que vous avez été ministre de la décentralisation, de la fonction publique et de la réforme de l'État. Dans vos fonctions, vous avez engagé plusieurs réformes concernant notamment la haute administration. Ces réformes ont connu des fortunes diverses et c'est pour en parler que nous avons souhaité vous rencontrer.

C'est donc le regard que vous portez sur le fonctionnement de la haute administration et sur les réformes qui vous paraissent nécessaires qui nous intéressent.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Marylise Lebranchu prête serment.

Mme Marylise Lebranchu. – Je ne suis plus en fonction depuis plusieurs mois, mais je vais vous faire part de quelques faits marquants observés pendant trois ans et demi passés au gouvernement.

Nous avons une très bonne fonction publique, je l'ai réappris en étant ministre, mais celle-ci est extrêmement pyramidale. Ceux qui proposent les décisions aux politiques sont aussi ceux qui sont le plus loin des réalités de contact des citoyens et usagers des services publics. On avait fait le même constat pour les groupes privés : là aussi, celui qui prenait la direction était sans doute le plus éloigné du produit final sur le terrain. Cette fonction publique ne s'est par ailleurs pas située entre la décentralisation et l'Europe. Elle est également caractérisée par le poids prédominant de Bercy.

Nous avons décidé d'améliorer les règles applicables en matière de déontologie, de conflits d'intérêts ou de lanceurs d'alerte, avec des apports du Sénat.

On n'a pas réglé un problème quasi immatériel sur lequel il va falloir que vous trouviez des solutions matérielles, ce ne sera pas simple, surtout juridiquement parlant : c'est ce que j'appelle l'impossible réforme des grands corps.

Je peux vous livrer une anecdote, pour situer ce sujet. Faisant le tour des grands services, grandes directions, grandes administrations centrales, on constate que dans certaines administrations centrales, on manque de personnes pour prendre des postes de responsabilité : chef de service, directeur, etc. Je propose au président de la République, au cours d'un conseil des ministres, d'enlever deux sorties de l'ENA, une au Conseil d'État, l'autre à la Cour des comptes, une année, pour flécher, en particulier sur le ministère de l'environnement qui a besoin de structurer des équipes.

Ça n'a jamais été fait, parce que, lorsque vous touchez aux grands corps, et en particulier ceux-là, vous recevez des coups de fil du directeur de cabinet, du secrétaire général de l'Élysée, de Matignon, disant : « ce n'est pas possible, nous, on a besoin de ces jeunes-là, on a besoin de se renouveler ». Un mot d'ailleurs m'est resté gravé dans la mémoire : « on a besoin de formater les jeunes ». On n'a jamais enlevé ces 2 postes donc.

Il faut que ceux qui vont être inspecteur des finances, rentrer dans un grand corps, peu importe lequel, mais je mets les inspecteurs généraux des finances en premier, eh bien, ils doivent d'abord exercer quelques années, 4-5 ans peut-être, sur des territoires, soit en déconcentré – et pas dans le cabinet du préfet seulement –, si possible dans une collectivité territoriale, peut-être dans des entreprises, même si c'était beaucoup plus difficile et à mon avis moins utile.

J'ai fait cette proposition, et demandé à un groupe d'universitaires, ainsi qu'à un ancien directeur de l'ENA, de travailler cette question. J'ai vu alors là aussi le mur se lever, le secrétaire général du gouvernement, le Conseil d'État, la Cour des comptes et tous les chefs de corps. Je les ai d'ailleurs réunis une fois, et au cours de cette réunion, la seule personne qui se sentait intruse, c'était moi.

Dans les noms des principaux responsables de banques ou de grands groupes, on retrouve des énarques. C'est un concours formidable, mais la scolarité ne dure que deux ans, on ne peut pas tout y apprendre ! Je me souviens qu'une proposition que j'ai faite comme secrétaire d'État aux PME a mis vingt ans à être mise en œuvre. Le directeur de cabinet de mon ministre de l'époque m'avait demandé de recevoir le président de l'Association française des banques pour qu'il m'explique pourquoi il ne fallait pas faire cette réforme.

Je m'interroge sur la facilité pour eux d'exercer ces fonctions. On pourra prévenir les conflits d'intérêts, mais il est plus difficile de lutter contre ce que Raymond Barre appelait le microcosme.

Ce que l'on dit de la mobilité des fonctionnaires vers le privé est faux : celle-ci n'enrichit pas la fonction publique. Il y a par ailleurs une pensée unique sur la dépense publique.

La haute fonction publique connaît des inégalités énormes de rémunération en raison des primes. Progressivement, les rémunérations dans les établissements publics ont beaucoup monté.

Derrière les arbitrages interministériels, on reconnaît souvent la main de la direction du budget. Pour cette direction, la réduction de la dépense publique se réalise par des ETP en moins, alors que l'ensemble des évaluations de politiques publiques que nous avons réalisées ont permis de dégager 5 milliards d'euros d'économies.

Je n'ai présenté ici que l'aspect négatif des choses et la grande majorité de la fonction publique n'est pas concernée par ces observations.

M. Vincent Delahaye, président. – Êtes-vous favorable à une interdiction des allers-retours avec le secteur privé ? Quelles dispositions devraient être prises pour renforcer la lutte contre les conflits d'intérêts, voire les conflits d'influence ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La cause de notre réflexion était les migrations de la haute fonction publique dont les grands corps sont les spécialistes. Ce que vous dites montre très clairement qu'il y a une sorte de blocage de la réforme, avec un État dans l'État. Des propositions de bon sens peuvent paraître révolutionnaires à ces hauts fonctionnaires. Comment sabote-t-on une réforme ?

Mme Marylise Lebranchu. – Je pense qu'il faut être beaucoup plus rigide sur la réglementation des allers-retours avec le privé. Il faut des mobilités. Mais il n'y en a pas assez vers l'étranger par exemple. Quand on rentre d'un poste à l'étranger, on a été oublié. Il faut au contraire encourager ce type de départs. La France n'a pas assez de présence de fonctionnaires sur des territoires où on nous a demandé des écoles de service public. Le ministre des affaires étrangères, Laurent Fabius, avait essayé de développer cela.

Si quelqu'un part dans le monde bancaire, il ne doit pas pouvoir revenir dans les directions de Bercy concernées, pour 5 ou 10 ans, voire pour toujours. On ne peut pas humainement se détacher complètement de ce qu'on vient de vivre.

Les chefs de corps sont peu concernés par la déontologie. Il faut les rendre responsables en exigeant un avis écrit de leur part.

Je pense qu'il ne faut pas multiplier les allers-retours. Une remise à niveau peut être nécessaire au retour parfois. Un contrôle renforcé doit être mis en place pour le retour du privé.

Concernant les saboteurs, je ne pense pas que ce soit global et organisé. Cela arrive sur des décisions ministérielles, mais pas sur la loi. En revanche, je plaide pour un *spoil system* à la française. Il faut que les personnes qui travaillent dans les cabinets soient des politiques et que les directeurs puissent s'engager à suivre ce qu'on propose. Un directeur m'avait demandé de partir en reconnaissant qu'il n'aurait pas été capable de mettre en œuvre les réformes que j'allais proposer.

J'ai eu à traiter des rémunérations, c'est l'enfer pour avoir des éléments sur les rémunérations, la liste des plus hauts salaires de la haute fonction publique. Vous êtes ministre de la fonction publique, vous pensez qu'il faut trois minutes pour obtenir ce que vous voulez mais non, il faut du temps, le Secrétaire général du Gouvernement vous appelle pour vous demander si c'est vraiment utile, si vraiment vous avez besoin de regarder ça et vous dit surtout, ce n'est pas public. J'ai dit, attendez, toute rémunération publique est publique. Moi je suis d'accord pour que l'ambassadeur de France en Afghanistan soit très cher payé. Peut-être que dans d'autres ambassades c'est moins justifié mais donc, on est capable de comprendre.

En résumé, il faut des cabinets restreints et des administrations plus en phase politiquement. Cela pose des difficultés lorsque les personnes qui travaillent en cabinet ont vocation à revenir sous les ordres de la personne qu'ils auront éventuellement dérangée lorsqu'ils occupaient leurs fonctions.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Les allers-retours entre les cabinets et l'administration posent donc problème. Le secrétaire général du Gouvernement n'est pas un quelconque directeur d'administration. C'est un conseiller d'État qui peut bloquer au plus haut niveau le dispositif.

Mme Marylise Lebranchu. – Il ne pourra pas arrêter une proposition très politique, mais son écriture en droit pourra être compliquée. Une personne responsable dans une administration peut court-circuiter son ministre, même involontairement, avec un coup de fil à Matignon. Un haut fonctionnaire m'avait reproché de déstabiliser la République.

Sur les textes réformant les collectivités territoriales, dont tout le monde connaît le caractère sinueux, il y a des moments, on se demandait comment les choses s'étaient vraiment passées. Une personne responsable dans une administration peut court-circuiter son ministre, qui reçoit un coup de fil de Matignon, un coup de fil de l'Élysée. Certains rencontrent le secrétaire général de l'Élysée qui dit, on ne peut pas laisser faire ça.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Concernant le rôle de Bercy, j'ai le sentiment que si on ne cherchait pas seulement à faire des économies à l'occasion de chaque réforme, les choses seraient différentes. Le critère budgétaire est tellement important qu'il commande tout le reste.

Mme Marylise Lebranchu. – C'est vrai et la direction du budget estime qu'on lui demande de jouer ce rôle. Il manque en France une véritable dimension interministérielle. J'ai essayé de réfléchir au niveau interministériel sur la réforme de l'action publique. Mais ce sont des rares occasions et pour le reste, la Direction du Budget prend par tranche et, on ne veut pas utiliser le mot, mais elle rabote. Vous avez par exemple un pôle où il y a plusieurs agences et la direction du budget dit qu'il faut couper dans les agences. Non, il faut regarder, à mon avis, en amont, quelles sont les agences qui sont utiles et celles qui ne servent plus à rien, et là il y a encore du travail à faire, on a commencé, on n'a pas fini, en revanche, dire à tout le monde ce sera moins X % ça se traduit en ETP, cela ne marche pas.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ne serait-ce pas le travail du Premier ministre voire du Président de la République ?

Mme Marylise Lebranchu. – Je défends ce que Jean-Marc Ayrault avait fait sur les comités interministériels pour la modernisation de l'action publique. On se voyait tous les deux mois au sujet de l'évaluation des politiques publiques. Cela s'est arrêté, car la culture de l'interministérialité est insuffisante. Il faudrait que le ministre chargé de la réforme de l'État soit un ministre d'État et non un secrétaire d'État rattaché au Premier ministre, afin de pouvoir convoquer ses collègues.

J'ajoute qu'à la direction du budget, j'ai constaté une méconnaissance totale des collectivités territoriales.

Mme Maryvonne Blondin. – Qu'en est-il des mobilités dans nos provinces, à l'exception des stagiaires de l'ENA qui sont présents pour six mois ? Les hauts fonctionnaires craignent d'être oubliés lorsqu'ils sont dans les collectivités.

Comment travaille la commission de déontologie ?

M. André Vallini. – Je partage ce que vous avez dit. Ne doit-on pas interdire aux hauts fonctionnaires qui sont allés pantouflés de revenir après une durée de un ou cinq ans ? Ne peut-on pas obliger les hauts fonctionnaires, en particulier ceux issus des trois grands corps, à aller travailler au moins cinq ans dans les territoires ?

Mme Marylise Lebranchu. – J'ai remarqué qu'il y a un sentiment de punition de devoir quitter les hautes sphères pour les collectivités territoriales, alors que partir pour un établissement public bien rémunéré est plus valorisant.

Quand j'ai proposé de déconcentrer le fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC), la réponse immédiate du fonctionnaire d'administration centrale a été : « Ils ne savent pas faire ». La création de l'Institut nationale des études territoriales (INET) est un élément très important. Je regrette que cette école n'ait pas été enthousiaste sur son rapprochement avec l'ENA.

Les mines et les ponts sont principalement partis vers les régions, parfois les métropoles, mais peu dans les départements.

Pour moi, cette mobilité devrait être obligatoire. À la direction générale des collectivités locales, il y avait plus de contrôleurs que de contrôlés. IL faut aussi que les élèves de l'INET fassent des mobilités en administration centrale ou dans les hôpitaux. Des mobilités vers les lycées ou les universités pourraient également être envisagées.

Au cours de leurs deux années de scolarité, les stagiaires de l'ENA vont découvrir un grand groupe privé et une préfecture. Ce n'est pas suffisant pour connaître l'organisation territoriale de la République !

Sur la commission de déontologie, il faut qu'une personne regarde de très près et en responsabilité chaque cas. Je voudrais que les chefs de corps fournissent un écrit qui les engage, y compris au niveau pénal en cas de conflit d'intérêts.

Lorsqu'une entreprise privée accueille un haut fonctionnaire, elle sait qu'il sera son relais lorsqu'il repartira. Il doit donc y avoir un document qui retrace ce que le haut fonctionnaire a fait dans l'entreprise dans laquelle il est parti.

Pour Bercy, une collectivité territoriale est une machine à dépenser et non pas à exercer des compétences.

M. Benoît Huré. – Votre témoignage nous permet de continuer à esquisser les contours d'une nouvelle façon d'exercer la décision publique. On constate une grande différence entre les fonctionnaires d'administration centrale et ceux au niveau opérationnel, sur lesquels l'administration a fléchi les économies à réaliser en termes d'ETP, alors qu'elles sont au contact des usagers.

M. Philippe Pomezec. – Au fur et à mesure que nous avançons et que nous recevons un certain nombre de personnes en audition, je découvre à chaque fois que ce sont

des gens particulièrement brillants. Je suis assez respectueux de cette compétence et je ne suis pas forcément choqué par les niveaux de rémunérations. Il est certain que dans ce pays, il existe une certaine hypocrisie en ce qui concerne l'argent.

Ce qui me choque est le traitement différent selon qu'on est élu ou fonctionnaire. Les élus sont surveillés, alors que ces hauts fonctionnaires échappent à tout contrôle. Pourquoi ne sont-ils pas soumis à des déclarations d'intérêt ou de patrimoine ? On devrait rétablir une égalité de traitement. Il y a une sorte de confiscation du pouvoir par une caste de hauts fonctionnaires.

Je considère néanmoins que la mobilité vers le privé est une source d'enrichissement.

Mme Marylise Lebranchu. – La solution juridique est difficile à trouver pour lutter contre le microcosme et les dîners du 7^e arrondissement, qui m'ont toujours impressionné. Cela existe aussi en matière de nominations. C'est le secrétaire général de l'Élysée ou son adjoint qui suggère les noms. On retrouve les mêmes qui vont d'un poste à un autre. Vous citez le secrétaire général du gouvernement, lui, estimait qu'il était le RH. Puis vous avez le ministère de l'Intérieur qui estime être plutôt le RH et du coup, le comité interministériel de la modernisation de l'action publique s'arrête. Il n'y en a plus parce que l'intérieur pense que c'est à lui de faire ça, et ne veut pas voir Bercy, parce que si Bercy vient ils vont forcément couper des fonds.

François Hollande avait dit que tout le monde se prend les pieds dans la réforme de l'État.

Plus les gens sont brillants, plus il est nécessaire de savoir où ils vont. Sur tous les postes de responsabilité, on a beaucoup progressé et des déclarations d'intérêts sont désormais exigées. Les propositions de nominations doivent revenir à une direction des ressources humaines de l'État, aux côtés du Premier ministre, pour que ce travail ne soit pas fait que par des membres de cabinet.

Sur les publications de rémunérations, ce sont les fonctionnaires issus des ponts et des mines au ministère de l'environnement qui ont les plus fortes rémunérations. Il faut remettre cette question des rémunérations sur la table. Certaines sont méritées, mais il faut que les choses soient transparentes pour être acceptables.

En France, le « buzz » sur les rémunérations des grands patrons crée ce murmure bruyant qui rend les gens en colère. J'étais fière avec François Hollande d'avoir plafonné le salaire des patrons des entreprises publiques. Le problème est qu'on a oublié le salaire des adjoints de ces patrons.

Mme Christine Lavarde. – Les hauts fonctionnaires sont amenés à faire des déclarations d'intérêts depuis l'année dernière. Elles sont certes moins poussées que celles demandées aux élus, c'est donc peut être insuffisant pour contrôler les conflits d'intérêts.

Le principal frein à une mobilité sur les territoires est la question des primes qui est très différente selon les administrations. Notre commission aura sur ce point des propositions à faire.

Mme Marylise Lebranchu. – On a été aussi loin qu'on a pu sur les conflits d'intérêts. Les chefs de corps devraient avoir accès pour une personne qui postule à

l'ensemble des données permettant de contrôler des conflits d'intérêts. Il faut faire évoluer le fonctionnement de la commission de déontologie et lui donner des moyens.

Sur les primes, j'ai été choquée au départ de ne pas en avoir la liste et de constater cette disparité entre ministères. Personne ne veut partir de Bercy pour aller à la Justice par exemple. Seuls les préfets postulent car quand ils ne sont plus en préfecture, ils perdent en niveau de vie.

Le principal frein à une mobilité, on va dire, de hauts fonctionnaires sur le territoire et notamment vers les collectivités locales, ce sont les primes, puisque si effectivement chacun est rémunéré de manière identique en fonction de son indice, qu'il soit en poste dans son ministère de tutelle, à Bercy ou dans une collectivité locale, la part variable de sa rémunération est très différente, et il est difficile de comprendre qu'un poste de directeur en Dreal soient moins bien payé qu'un poste de chef de bureau à Paris ; parce que Paris c'est l'administration centrale, et quand on est chef de bureau au ministère chargé de la transition écologique, on sera moins bien payé qu'un chef de bureau à Bercy. C'est un des principaux freins à la mobilité des fonctionnaires de catégorie A.

La réunion est suspendue à 15h10.

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.

- Présidence de Mme Sophie Taillé-Polian -

La réunion est ouverte à 18 h 05.

Audition de M. James Galbraith, économiste

Mme Sophie Taillé-Polian, présidente. – Monsieur le professeur vous êtes titulaire de la chaire de relations entre le gouvernement et les entreprises à l'université du Texas et nous vous avons sollicité pour avoir un point de comparaison entre la situation française, avec laquelle vous êtes familier, et la situation aux États-Unis que vous connaissez parfaitement.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. James Galbraith prête serment.

M. James Galbraith. – Tout État moderne possède une fonction indispensable de régulation. Elle concerne l'administration publique stricto sensu, mais est aussi nécessaire pour faire démarrer et stabiliser les systèmes largement privés de production industrielle et relations financières ainsi que pour assurer la qualité des produits et services disponibles sur les marchés.

La différence entre les pays développés et les pays dits « en voie de développement » ne se situe ni au niveau de la qualité de l'enseignement ou de la technologie dont ils disposent, mais bien au niveau de la qualité de leur système de régulation interne.

Il existe aux États-Unis, un « service civil », c'est-à-dire une haute fonction publique composée de cadres permanents dont la participation dans les affaires politiques est rigoureusement défendue. Le *spoils system*, introduit sous la présidence d'Andrew Jackson

en 1829, a largement été remplacé au cours des dernières décennies du dix-neuvième siècle, à la suite de l'assassinat du président Garfield. L'expansion de la fonction publique entre les années 1930 et 1970 a indéniablement contribué à la construction de l'État moderne au niveau fédéral, mais il faut admettre que le *spoils system* restait intact à l'échelle de certains États fédérés ou de grandes villes telles que Chicago jusqu'à beaucoup plus récemment.

Les universités constituent la principale source de recrutement de la fonction publique américaine, qu'il s'agisse des écoles de droit ou des écoles d'affaires publiques, telles que celle du Texas qui me compte parmi ses professeurs. Une bonne partie de mes étudiants intègre directement un service fédéral après leurs études. Selon leurs profils, ils rejoignent, par exemple, le bureau du budget, le service de recherche du Congrès ou le service des affaires étrangères. Il existe néanmoins une part importante d'agents – 7 000 personnes – à la disposition du Président. Il doit, en outre, obtenir l'accord du Sénat pour nommer ceux d'entre eux possédant la qualité de « *Officers of the United States* ». Cette procédure concernait entre 1 200 et 1 400 agents en 2012.

Ce pouvoir de nomination, prérogative principale de la Maison blanche, est utilisé par tous les présidents, mais est donc limité, dans certains cas, par le Sénat. En 2017, le Sénat a, par exemple, fait obstacle à la nomination de Merrick Garland à la Cour suprême des États-Unis. Ce système permet un contrôle politique important de la bureaucratie fédérale. Il s'opère dans la durée puisque un certain nombre des personnes nommées restent en poste après le remplacement des *administrations* qui ont procédé à leur nomination.

Ce système mêlant la politique et le professionnel peut donc être qualifié de « *mixte* ». À travers lui, il est possible de distinguer certaines tendances significatives qui caractérisent la politique américaine actuelle.

Le « *revolving door* » en est la preuve. Il s'agit du système de circulation des élites issues du secteur privé qui sont nommées par le politique et qui retournent dans le secteur privé après une certaine période de service public. Cette pratique entraîne nécessairement une identité d'intérêts entre la tête de la fonction publique et les intérêts du secteur privé dont ces personnes sont issues et où elles ont vocation à revenir. Il est ainsi possible de multiplier les exemples de conflits d'intérêts entre les « *professionnels* » et leurs maîtres. C'est notamment le cas au sein des services de régulation financière, comme a pu le révéler au monde la grande crise financière. C'est aussi le cas dans les services de protection environnementale dirigés par un ressortissant de l'industrie pétrolière. Les départements en charge de la justice ou des affaires étrangères ne sont guère plus épargnés.

Par comparaison avec les autres pays, le système américain ne bénéficie pas d'une grande différence de résultats même si la circulation des hauts fonctionnaires y est un aspect assez singulier. J'ai pu remarquer une tendance permanente à migrer vers les lobbies chez les agents des services du Congrès où je travaillai il y a quelques décennies en tant que directeur exécutif du comité bicaméral en charge des affaires économiques. Je ne sais pas si cette tendance est encore d'actualité mais j'ai l'impression que les lobbies s'occupent directement de la préparation des textes législatifs depuis un certain nombre d'années au détriment des services du Congrès dont le rôle a diminué depuis les années soixante-dix et quatre-vingt.

Il y a également une tendance à la « *reinvention* » du gouvernement qui consiste à introduire les principes du marché dans la gestion de ses affaires. Je ne sais pas s'il s'agit d'un phénomène typiquement américain mais cela a pour effet de faire se confondre les rôles de ceux qui font la régulation et de ceux qui la subissent, en matière financière notamment.

J'ai aussi développé le concept d'« *État prédateur* », dans un ouvrage publié il y a une dizaine d'années. Depuis quarante ans, il consiste à la privatisation partielle des éléments les plus lucratifs de l'État providence, de l'administration de la justice ou des affaires militaires. On peut notamment parler de l'introduction des prisons privées il y a quelques décennies ou de l'emploi des services de mercenaires offerts par la société *Blackwater* en Irak. Cela n'a rien avoir avec de la privatisation *stricto sensu* puisqu'il s'agit de modifier les structures de la fonction publique, aux dépens de son efficacité, dans le but d'acheter le soutien politique de certains acteurs du secteur privé. L'introduction de l'« *Obama care* » en 2010 et le développement des assurances santé à destination de la population est un excellent exemple du genre.

S'agit-il de corruption ? On peut le dire. La situation est d'autant plus curieuse que la haute fonction publique opère dans le cadre de règles particulièrement strictes. D'un côté, il est par exemple interdit à un fonctionnaire d'être invité à déjeuner dans un bistro par un ancien camarade, mais de l'autre il est possible d'introduire l'idée du « *too big to fail* » en faveur des banques alors que cela peut coûter des milliers de milliards de dollars aux contribuables ! C'est ce que l'on appelle en anglais « *straining at gnats and swallowing camels* ».

En ce qui concerne le gouvernement de Monsieur Trump, il s'agit d'un gouvernement d'oligarques et de généraux. En général, je préfère les généraux car il s'agit de hauts fonctionnaires qui savent ce qu'est la guerre... Je vous conseille, toutefois, de ne pas prendre modèle de ce gouvernement !

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Vos propos nous dépayseraient, mais ils décrivent peut-être notre avenir. Il n'y a plus vraiment de *spoils system* depuis la fin du XIX^e siècle puisqu'existe une administration permanente professionnelle formée à l'université. Il convient de le préciser car nous fantasmons beaucoup sur ce système en France.

M. James Galbraith. – Je n'ai pas le nombre exact en tête mais l'administration fédérale, hors *Pentagone*, emploie entre un et deux millions d'agents. Parmi eux, seuls 7 000 qui constituent la haute administration sont renouvelés au grès des *Administrations* successives.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ces personnes conservent-elles malgré tout un emploi public ou doivent-elles aller ailleurs ?

M. James Galbraith. – Le seul moyen pour eux de rester est d'occuper un poste permanent avant le renouvellement de l'*administration*. Il arrive donc souvent que des « *officiers* » nommés par la voie politique cherchent à devenir permanents. Cela ne concerne pas la plupart d'entre eux qui regagne leur carrière à l'extérieur de l'administration, dans les grands cabinets d'avocats, les banques d'investissement, les universités ou bien les lobbies. Ils viennent puis s'en vont au rythme des changements d'*Administration* et de partis qui contrôlent la Maison blanche.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Outre ces 7 000 personnes constituant la haute administration, existe-t-il des directeurs d'administration qui sont neutres et qui ne changent pas à chaque renouvellement ? Au contraire, l'exercice de toute responsabilité un peu forte emporte-t-elle la nécessité d'un renouvellement au gré du politique ?

M. James Galbraith. – Il existe certainement des administrateurs permanents au sein de l'ensemble des départements de l'administration, mais leur degré de responsabilité varie. Il peut, par exemple, arriver qu'une nouvelle *administration* soit hostile à la régulation environnementale et qu'elle décourage les services en charge en rendant leur travail inutile. Lorsqu'il était à majorité démocrate, le Congrès avait enquêté assez sérieusement sur cette question sous une *administration* républicaine, dans les années quatre-vingt. La majorité du Congrès étant désormais du même bord politique que l'*administration* en place, ces travaux sont désormais assez difficiles.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le Sénat intervient-il dans le cadre de toutes les nominations importantes ou seulement celles concernant l'entourage direct du Président ?

M. James Galbraith. – Cette procédure de contrôle ne concerne que 20 à 25 % des nominations effectuées par le Président des États-Unis soit, environ 1 500 personnes par *administration*. Il s'agit, par exemple, des ambassadeurs, les chefs et sous-chefs de cabinets ainsi que les magistrats. Le contrôle effectué par le pouvoir législatif en vertu de l'article 2 de la Constitution des États-Unis est en ce sens très important.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – J'ai cru comprendre que le lobbying bat son plein aux États-Unis, comme dans beaucoup d'endroits et qu'il n'a même plus à passer par les canaux de l'administration. Les lobbyistes ne se gêneraient plus et traiteraient directement avec l'entourage immédiat du Président.

M. James Galbraith. – Ce n'est pas un phénomène nouveau car les lobbies existent depuis la création du Congrès. En revanche, leur influence a beaucoup augmenté depuis trente ou quarante ans. La raison est principalement le changement de majorité de la chambre des représentants qui est devenue républicaine alors qu'elle était démocrate depuis les années cinquante. Il y avait, jusque-là, une administration propre au Congrès qui était « *professionnelle* », assez indépendante et qui disposait de ses propres compétences. Je travaillais, par exemple, sur le secteur bancaire et nous disposions d'une équipe qui connaissait bien le sujet.

Mais, toute cette infrastructure a été détruite après l'arrivée de M. Gingrich en 1993 qui a externalisé l'élaboration des projets de lois auprès de lobbies. Les projets portant notamment sur la dérégulation ont donc été élaborés par les industries auxquelles ils avaient vocation à s'appliquer. Le rôle du Congrès et sa faculté à intervenir en a été diminué d'autant. Je pense que ce système ne changera pas tant qu'un parti possédant une doctrine basée sur l'indépendance de l'administration n'arrivera pas au pouvoir.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La situation a donc tendance à se dégrader dans le sens d'une influence plus forte des lobbies ?

M. James Galbraith. – Oui, mais je pense qu'il ne s'agit plus d'une question réellement partisane puisque démocrates et républicains sont également assujettis à l'influence extérieure du secteur privé.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quel est le point de vue du peuple américain sur cette question ? Existe-t-il des critiques ou des inquiétudes ?

M. James Galbraith. – Des critiques sont apparues et ont affaibli la réputation des institutions américaines auprès du grand public. Je pense, néanmoins, que ces pratiques ne sont pas nécessairement connues de la plupart des américains. Ils croient en la mythologie selon laquelle les gouvernements n'arrivent pas à comprendre les choses valables et importantes. C'est le cas malgré la construction d'un État moderne, possédant des compétences sérieuses en matière technologique ou économique, depuis l'*Administration* Roosevelt, dans les années trente. Les gens oublient facilement ce genre de choses...

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Est-ce que les résultats des dernières élections présidentielles et la situation que connaît le parti démocrate ne sont pas une manière de réagir à cette situation bloquée ? L'élection de Donald Trump est-elle une dérive du sens de l'État ou n'a-t-elle rien avoir ?

M. James Galbraith. – Les électeurs américains ont une vision assez pertinente de leur situation. Ils savaient que le parti démocrate ne représentait plus les intérêts de la classe ouvrière. Ce parti est en positions de force sur les côtes – à New York, au Massachussets, en Californie – mais est très faible à l'intérieur du pays. Le candidat républicain a donc capitalisé sur la frustration de cette classe ouvrière du fait de l'indifférence du parti démocrate à leur égard depuis une trentaine d'années. S'il est très clair que l'*administration* actuelle ne représente pas les intérêts de cette classe, elle a en revanche très bien composé avec leur frustration au moment où les démocrates, eux, représentaient des citoyens assez contents de leur sort et du sort économique du pays.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Si l'on excepte une fine couche de milliardaires, les « riches » votaient pour les démocrates ?

M. James Galbraith. – Une régression statistique commune associe habituellement les citoyens possédant le plus de revenus au parti républicain. On constate toutefois une majorité démocrate dans les grandes villes. Dans les communautés plutôt pauvres, comme les minorités ou chez les immigrés, on constate également un soutien pour le parti démocrate. La position du parti démocrate est donc difficile puisqu'il doit tenir compte de ces deux types de soutien. C'est au milieu que se situe le soutien au parti républicain, plus spécialement dans le Sud et dans le *Middle West*.

Mme Sophie Taillé-Polian, présidente. – Que pensez-vous du système français dans ses principes et dans sa réalité actuelle ? Il est souvent pris en exemple mais nous posons aujourd'hui beaucoup de questions, notamment du fait de la nouvelle place de l'État dans l'économie.

M. James Galbraith. – J'ai réalisé une étude sur cette question au début de ma carrière, en 1980, lorsque je travaillais pour le congrès américain. Dans ce cadre, j'ai rencontré beaucoup de hauts fonctionnaires français. À l'époque, j'avais l'impression que la haute fonction publique occupait un rôle très important depuis la seconde guerre mondiale non seulement dans les administrations publiques mais également dans les entreprises publiques. Je n'ai pas spécialement approfondi le sujet mais il semblait assez normal aux hauts fonctionnaires de rejoindre les entreprises publiques après être passés par l'administration. Bien que ces entreprises n'aient pas exactement les mêmes intérêts que l'État, elles semblaient tout de même plus ou moins investies d'une mission de service public. Ce système dépendait de la présence de l'État au sein de l'économie et des banques ainsi que d'une certaine égalité de rémunération, de prestige et de récompenses entre secteurs public et privé. Or, des différences importantes se sont creusées depuis quarante ans. Au sein d'une

économie qui devient très inégalitaire, la tendance fait dominer les intérêts privés car ceux qui servent l'intérêt public ont pour ambition de rejoindre le secteur privé un peu plus tard dans leur carrière. Ce problème est également très important aux États-Unis. Dans les années soixante-dix, lorsque je travaillais dans la régulation bancaire, mes collègues n'avaient pas pour ambition de devenir banquiers. Maintenant, ce sont les banquiers qui, d'une certaine manière, financent le système. Car la commission en charge reçoit les contributions de ce secteur et les banques sont toujours prêtes à satisfaire leurs demandes, sauf pendant les crises ! C'est exactement ce qui s'est passé récemment pour la régulation bancaire aux États-Unis.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Dans un tel contexte, la notion de conflit d'intérêts a-t-elle encore un sens, si ce n'est une fonction « décorative » ?

M. James Galbraith. – Un universitaire texan a dit cette phrase célèbre : « *Là où il n'y a pas de conflit, il n'y a pas d'intérêts !* ». Je pense que, dans une économie capitaliste, il existe certainement un conflit entre l'intérêt public, tel qu'on peut le concevoir abstraitement et l'intérêt des institutions privées. La nécessité de régulation qui en découle est semblable au cas d'une centrale nucléaire qui a besoin d'eau ou d'une voiture qui a besoin d'huile. Cette fonction de régulation doit être autonome et échapper à ceux qui auraient pour intérêt de faire fonctionner la machine à trop vive allure. Les dérégulations entraînent des crises, qu'elles soient financières, environnementales ou économiques. C'est une loi très générale. Les conflits entre les intérêts sont nécessaires pour atteindre un équilibre entre les forces et faire fonctionner le système. Il s'agit néanmoins d'un conflit d'intérêts différent de celui que vous dénoncez et qui consiste à orienter le système dans le sens d'un seul intérêt : la maximisation du profit et la diminution du rôle de l'État.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – La lutte contre les conflits d'intérêts est considérée comme la solution aux interpénétrations entre intérêts public et privés. Est-ce que cela a un sens ? Lorsque ce concept est apparu en France il y a quelques années, s'est posée la question de déclarations à effectuer par les parlementaires pour les prévenir. Afin d'y étudier les pratiques, la commission des lois du Sénat français s'était déplacée au Sénat américain. Dans ce cadre, j'avais demandé à son président combien de cas s'étaient déjà présentés et il m'avait répondu « *trois, dont deux pour harcèlement sexuel* ». J'en avais déduit que beaucoup de papier était utilisé, sans pour autant déboucher sur grand-chose. Comment se passent désormais les choses aux États-Unis pour défendre la morale publique auprès du législateur et des responsables administratifs ?

M. James Galbraith. – À ce titre, je peux évoquer la dérégulation du secteur bancaire avant la crise. Pendant les années quatre-vingt - quatre-vingt-dix, les institutions en charge des hypothèques ont connu une crise sévère dans notre pays du fait d'interventions malavisées du Congrès à leur égard. Il y a finalement eu une vague de répressions pour fraude qui a concerné plus d'un millier d'agents de ces institutions. Ce fut le plus grand effort de répression du crime en « *col blanc* » connu par les États-Unis, tant au niveau judiciaire qu'au niveau des agences en charge de la régulation de ces institutions. Or, après l'arrivée de l'*Administration* Clinton un projet de dérégulation du système financier a vu le jour et a abouti à l'abrogation du *glass steagall act* en 1999 et la dérégulation du *credit default swap* en 2000. Un recul de la surveillance des institutions financières est apparu sous l'*Administration* de Bush « *fils* ». Cinq-cents agents du FBI ont été transférés du pôle financier vers le pôle terroriste et n'ont jamais été remplacés. On a pu avoir l'impression que cette *administration* a encouragé la vague d'hypothèques frauduleuse qui a été à l'origine de la grande crise financière. Par la suite, l'*Administration* Obama n'a carrément pas mis en œuvre

d'inculpations, même dans l'affaire concernant le blanchiment d'argent issu de la drogue par une banque aux États-Unis. Je crois qu'il existait un conflit d'intérêts très clair dû à certains individus hautement placés dans le secteur bancaire et assez étroitement liés aux *Administrations* Obama puis Bush. Il n'existe pas de preuve directe mais, en l'espèce, comme le disait le philosophe Henry-David Thoreau « *certaines preuves indirectes sont très fortes, comme lorsque vous trouvez une truite dans le lait* ».

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Des États-Unis, comment percevez-vous l'administration française ? Est-elle encore à la hauteur de ses tâches ?

M. James Galbraith. – Je ne pense pas disposer des connaissances nécessaires pour formuler un tel jugement. Je crois néanmoins que beaucoup reste à faire dans nombre de pays afin de reconstruire une administration publique qui fonctionne dans l'intérêt public. Vous avez, notamment, en Europe, ce grand problème d'intégration économique et la nécessité de stabiliser l'économie européenne à l'échelle du continent. Outre la question de l'administration nationale, il s'agit également de savoir s'il est possible de se passer d'un État providence est d'assurances sociales mises en œuvre à la même échelle que cette économie. Aux États-Unis, avant le *new deal*, ces compétences étaient dévolues aux États fédérés et elles n'existaient pas dans le Sud. Des différences très profondes existaient à ce titre entre les États. Elles tiraillaient le pays et étaient sur le point de déchirer la Nation. C'est finalement l'*Administration* Roosevelt qui, par le *new deal*, a donné une identité cohérente à l'économie, à l'échelle de tous les États-Unis, à travers le développement industriel dans le sud, mais aussi celui des assurances sociales et la régulation nationale du système bancaire. Il me semble que ce travail reste à faire en Europe.

La réunion est close à 19 heures.

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

Jeudi 4 octobre 2018

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

Examen du rapport (sera publié ultérieurement)

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 10 h 15.

MISSION D'INFORMATION SUR LA RÉINSERTION DES MINEURS ENFERMÉS

Mardi 25 septembre 2018

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 55.

Examen du rapport

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous débattons aujourd'hui des conclusions de la mission d'information sur la réinsertion des mineurs enfermés.

Notre mission a commencé ses auditions en avril dernier ; elle a réalisé vingt-cinq auditions, nous permettant de rencontrer cinquante-six interlocuteurs. Nous avons entendu des chercheurs - sociologues, historiens -, qui nous ont aidés à mettre en perspective notre sujet d'étude, des représentants des administrations concernées - la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et l'administration pénitentiaire notamment -, pour bénéficier d'un éclairage plus institutionnel, ainsi que les organisations syndicales représentatives de ces administrations. Nous avons également reçu la Contrôleur générale des lieux de privation de liberté, la présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme et la Défenseure des enfants, afin qu'elles nous fassent partager leur expertise, et, enfin, de grands témoins - notamment MM. Jean-Marie Delarue et Pierre Joxe.

Nous avons par ailleurs visité les différents lieux d'enfermement des mineurs : les établissements pénitentiaires pour mineurs de Marseille et de Meyzieu, le quartier pour mineurs de la maison d'arrêt de Villepinte, le centre éducatif fermé (CEF) de Savigny-sur-Orge et l'hôpital psychiatrique Le Vinatier, dans l'agglomération lyonnaise. Enfin, le 6 septembre dernier, une délégation s'est rendue à l'École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse, à Roubaix, afin de mieux comprendre comment sont formées les futures générations d'éducateurs.

Le 18 juillet dernier, notre rapporteur, Michel Amiel, vous a fait part de ses grandes orientations et le projet de rapport vous a été transmis jeudi dernier.

Notre rapporteur va nous présenter ses conclusions et ses préconisations. Ensuite, vous aurez la parole, mes chers collègues, pour proposer des modifications. À l'issue de nos échanges, je vous demanderai si vous approuvez l'adoption du rapport.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Je veux tout d'abord vous remercier, madame la présidente pour la qualité de nos travaux.

Le point de départ de notre réflexion était les mineurs enfermés et leur réinsertion ; nous avons finalement abouti à un panorama plus vaste sur la justice des mineurs et ses conséquences. Je revendique trois points dans ce travail : conviction, humilité et pragmatisme.

Ma conviction est celle de l'importance de la jeunesse en général, y compris de la jeunesse difficile. Nous avons travaillé avec humilité, car nous n'avons pas la prétention

d'apporter des solutions miracles – nous avons d'ailleurs observé lors de nos comparaisons internationales que tout le monde se heurte aux mêmes difficultés. Enfin, nous avons tâché de rester pragmatiques et de formuler des préconisations rappelant les fondamentaux qui président à la justice des mineurs.

Nous avons fait deux constats. Tout d'abord, un enfant n'est pas un adulte miniature, c'est un être humain en devenir. C'est ce principe qui préside à l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, et c'est un principe que les médecins connaissent bien, notamment pour ce qui a trait à la dimension psychologique de l'enfant. Ensuite, si un enfant en danger peut être dangereux, un enfant dangereux est presque toujours en danger - c'est ce qui justifie les relations institutionnelles entre l'aide sociale à l'enfance (ASE) et la PJJ.

La clef de voûte de la justice des mineurs est cette fameuse ordonnance de février 1945 ; ce texte, qui consacre la primauté de l'éducatif par rapport au répressif, a conduit à la création de la PJJ et des juridictions spécialisées, dont le maître d'ouvrage est le juge pour enfants, ainsi qu'à la prise en charge de l'enfant dans sa globalité et sur le temps long. Enfin, il prévoit des peines réduites par rapport à celles qui s'appliquent aux majeurs ; c'est ce que l'on a appelé « l'excuse de minorité », même si cette expression me déplaît – la minorité n'est pas une excuse pour commettre des actes de délinquance, il s'agit plutôt de rappeler cette notion d'être humain en devenir.

Cette mission a procédé à des auditions des professionnels qui participent à la prise en charge des mineurs délinquants – administration pénitentiaire, éducation nationale, PJJ, médecins - et d'universitaires, et elle a fait des visites dans des lieux d'hébergement ou d'enfermement des mineurs - CEF, établissements pénitentiaires pour mineurs et quartiers pour mineurs.

Nos constats peuvent être résumés en six points.

En premier lieu, nous soulignons la primauté de la prévention et de l'éducation, dans le cadre d'un retour aux fondamentaux de l'ordonnance de 1945, retouchée une quarantaine de fois.

En second lieu, nous rappelons le caractère exceptionnel de l'incarcération. La prison est un milieu criminogène ; des enfants un peu en marge peuvent y devenir de véritables délinquants.

En troisième lieu, nous soulignons la nécessité du fil rouge, dans le parcours délinquantiel, que constitue le suivi assuré par l'éducateur en milieu ouvert. Il faut toujours qu'un mineur, même s'il est enfermé pendant un moment, soit suivi par un éducateur en amont pendant l'enfermement puis en aval - pour éviter les sorties « sèches ».

En quatrième lieu, nous avons souhaité faire une analyse spécifique sur les CEF, issus de la loi du 9 septembre 2002, dite « Perben I ». Ces centres ont été très critiqués par les éducateurs de la PJJ, qui estimaient que c'était une remise en cause de la primauté de l'éducatif sur le répressif. Le projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice, que la garde des sceaux présentera prochainement, prévoit de créer vingt CEF et de développer en parallèle toute la palette des solutions, du milieu ouvert à l'incarcération.

Ces CEF peuvent accueillir les adolescents pendant une période pouvant aller jusqu'à six mois renouvelables une fois ; mais en moyenne, les jeunes y restent seulement quatre mois. Le coût de la journée, qui s'élève à environ 700 euros, est élevé en raison de l'importance du dispositif de prise en charge, mais on peut se demander s'il est possible de mener un travail éducatif de fond en seulement quatre mois.

Nous avons aussi visité des établissements pénitentiaires et des quartiers pour mineurs. On y a observé que 70 % des mineurs incarcérés sont en détention provisoire ; ils ne sont donc pas encore jugés.

En cinquième lieu, nous avons aussi souhaité étudier le cas des jeunes majeurs. En effet, la majorité est fixée à dix-huit ans mais on sait que, du point de vue du développement cérébral, jusqu'à l'âge de vingt et un ans, les jeunes doivent faire l'objet d'une attention particulière. Ainsi, comme pour les mineurs, il faut à tout prix éviter les sorties « sèches » pour les jeunes majeurs.

Enfin, en sixième lieu, on peut trouver dommage que les missions de la PJJ aient été recentrées strictement sur la dimension pénale, car cela nuit à la qualité du suivi. On sait que, en pratique, il y a des allers et retours entre l'ASE et la PJJ. Les enfants suivis par l'ASE passent souvent la ligne jaune, ils sont alors suivis par la PJJ puis sont repris en charge par l'ASE. D'ailleurs, il peut arriver que ces allers et retours relèvent d'une stratégie visant à se débarrasser du problème, parce qu'on ne sait pas trop que faire de certains enfants.

Pour finir, je veux faire deux remarques. Tout d'abord, l'adolescence est la période de quête du sens de la vie. L'adolescent ne croit plus aux parents, ne croit plus en Dieu ni au progrès ; en outre, il est en recherche de bien-être et vit un conflit entre le désir d'une chose et de son contraire. Par ailleurs, l'adolescence pose aussi la question de la confiance en l'autre, dont la perte entraîne un repli sur soi, et celle de l'estime de soi. Dans ce cadre, le rôle de l'éducateur est de stimuler le potentiel de l'enfant, en évitant deux poisons : l'humiliation et la violence.

Ensuite, je veux rappeler le point de départ philosophique de la mission d'information : les recherches de Michel Foucault et Gilles Deleuze et les notions de biopouvoir et de société de contrôle. La probation et le contrôle judiciaire ne doivent pas remplacer les mesures éducatives.

Bref, entre l'angélisme et le tout sécuritaire, ce rapport préconise une voie médiane.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Avant de vous passer la parole, mes chers collègues, je veux vous rappeler les propos tenus devant notre mission par Mme Anne Berard, adjointe au directeur de l'administration pénitentiaire qui avait déclaré que : « *les mineurs [enfermés] sont des poly-fracturés de la vie.* »

M. Michel Forissier. – Je suis très satisfait du travail que nous avons fait. Nous avons des niveaux très différents de connaissance sur ce sujet, et la discussion nous a enrichis. On a bien pris la température des acteurs de ce milieu. J'ai apprécié, pour ma part, les contacts que nous avons eus à l'hôpital psychiatrique Le Vinatier. Les médecins demandent à être considérés comme des médecins et non comme ceux qui doivent régler les problèmes de la société ; on ne peut pas continuer d'interner des personnes en hôpital psychiatrique sous prétexte qu'on ne sait pas où les mettre.

On a aussi mis en évidence le problème des mentalités vis-à-vis de la justice pénale. Ce qui compte, c'est l'efficacité de la sanction pénale et non l'assouvissement d'un besoin de vengeance. C'est aux potentielles victimes du délinquant qu'il faut penser pour le réinsérer.

Pour un mineur, qui a besoin de bouger, la peine d'enfermement est beaucoup plus difficile ; c'est pour cela que sa peine doit être courte.

En outre, il est difficile de faire de l'éducatif, il ne faut pas penser qu'un mineur enfermé pourra sortir avec un CAP. La peine est trop courte pour cela ; ce qui importe, c'est de le préparer à suivre une formation qui pourrait intervenir par la suite.

Les EPM et les CEF ont rencontré une même difficulté : on a mis dans un même lieu des professionnels qui ne savaient pas travailler ensemble. D'où l'importance de conserver une part de liberté dans les projets d'établissement.

Notre travail met en évidence l'ensemble des difficultés et nos propositions demeurent génériques, pour laisser aux professionnels, dont c'est le métier, le soin de les adapter. Notre rapport fournit une bonne photographie du mal dont souffre la société. Les solutions sont multiples ; plutôt que de couvrir notre pays d'établissements pénitentiaires, il vaut mieux travailler au plus tôt avec les enfants, pour leur éviter de dériver vers la délinquance. L'enfermement est nécessaire, mais ce n'est pas la seule solution.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – C'est pourquoi, notre travail a également porté sur la prévention.

M. Michel Amiel, rapporteur. – La psychiatrie est une spécialité médicale particulière. On se situe parfois à la limite du normal et du pathologique, pour faire référence à l'ouvrage majeur de Georges Canguilhem. Il est parfois difficile pour les professionnels de faire la distinction entre la pathologie mentale - la psychose -, les « simples » troubles du comportement et la souffrance psychologique.

Nous faisons deux propositions au sujet de l'enfermement psychiatrique, les propositions n^{os} 11 et 12 : réserver les soins psychiatriques au traitement des troubles mentaux avérés, et bâtir, à partir de dispositions éparses, un droit spécifique du patient mineur admis en soins psychiatriques.

Concernant le choc que peuvent ressentir des professions qui n'ont pas la même culture, nous faisons deux propositions, les propositions n^{os} 2 et 5. La première consiste à développer une culture partagée entre les différents intervenants auprès des mineurs - PJJ, administration pénitentiaire, éducation nationale, personnel de santé -, ce qui suppose une volonté partagée au plus haut niveau et l'organisation de formations communes obligatoires ; il ne s'agit pas de mélanger les rôles mais de savoir ce que fait l'autre. La seconde, qui m'est chère mais qui ne recueille pas l'unanimité chez les professionnels, vise à profiler les postes d'éducateurs en CEF, à améliorer la formation spécifique à la prise de poste et à revaloriser leur régime indemnitaire. Beaucoup d'éducateurs de la PJJ ne veulent pas aller en CEF, et ceux qui y travaillent s'y retrouvent parfois par défaut. Un éducateur de la PJJ en milieu ouvert n'a pas du tout les mêmes contraintes ni le même métier qu'en CEF. Certains centres sont de véritables cocotte-minute. Le profilage des postes me paraît donc important.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je suis tout à fait d'accord avec cette proposition. Le profilage est d'ailleurs utilisé par l'éducation nationale pour les enseignants qui interviennent dans ces structures. Par parallélisme, il ne me paraît pas extraordinaire de faire de même pour les éducateurs ; cela ne fera que contribuer à la présence de personnes investies et expérimentées.

M. Jean-Marie Morisset. – Il y a une contradiction à se poser la question de vingt CEF supplémentaires et à proposer que le CEF ne devienne pas la solution unique. J'aurais plutôt posé les choses dans l'autre sens : il faut privilégier les solutions en milieu ouvert. En outre, on a appris lors d'une audition que 65 % des mineurs incarcérés retournent en prison et que 60 % des mineurs suivis en milieu ouvert ne récidivent pas.

Enfin, je n'ai rien vu concernant les mineurs non accompagnés (MNA), alors qu'ils représentent, selon des personnes entendues, 50 % de l'effectif des mineurs incarcérés.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous avons exclu ce sujet en définissant le périmètre de la mission, car il est particulier.

M. Jean-Marie Morisset. – C'est dommage de ne pas profiter de cette occasion pour indiquer que nos CEF doivent évoluer.

Enfin, je souhaite modifier la proposition page 175, qui vise à stabiliser le financement apporté par l'État aux missions locales en l'inscrivant dans une perspective pluriannuelle – c'est un vœu pieux. Je rajouterais, après « par l'État », la mention « pour les conseillers référents justice », afin que le Gouvernement prenne conscience que les missions locales doivent conserver, au titre des référents justice, un soutien financier.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Le milieu ouvert est transversal à tout le parcours délinquantiel et joue donc un rôle central dans les solutions à privilégier.

Les statistiques que vous avez rappelées sont exactes mais elles présentent un important biais de sélection : ceux qui sont incarcérés sont ceux qui ont déjà commis les actes les plus graves. On se retrouve rarement en prison du jour au lendemain, quand on est mineur. Le CEF représente pour les mineurs un avertissement avant l'incarcération.

Je rappelle la classification, par Denis Salas, de la délinquance en trois catégories : la délinquance initiatique - la transgression -, la délinquance pathologique - la pathologie individuelle ou familiale -, qui est souvent grave, et la délinquance sociale - la misère sociale qui fait le lit de la délinquance. L'audition de Pierre Joxe nous a rappelé que, en milieu pénitentiaire, les patronymes sont souvent d'origine étrangère. Je connais bien les quartiers nord de Marseille, où la majorité de la population est d'origine maghrébine et où la misère sociale est la plus élevée.

En ce qui concerne les mineurs non accompagnés, il ne s'agit pas d'un oubli. Je rappelle à cet égard l'excellent travail d'Isabelle Debré et le rapport réalisé l'an dernier par nos collègues Jean-Pierre Godefroy et Elisabeth Doisneau.

M. Jean-Marie Morisset. – Par ailleurs, on ne parle pas, dans la proposition n° 2, des conseils départementaux.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Les mineurs délinquants ne font pas partie des missions des départements.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous avons en tête, pour la rédaction de la proposition n° 2, les auditions avec les professionnels des CEF ou des EPM, au cours desquelles tous évoquaient un problème de différence de cultures professionnelles, ce qui m’a beaucoup gênée. La meilleure façon de se connaître, c’est de prévoir une formation commune obligatoire.

Mme Laurence Rossignol. – Je salue la qualité de ce travail, tant dans son résultat que dans sa méthode, qui a consisté à chercher des éléments de compréhension au plus près de ceux qui travaillent au quotidien dans ce secteur.

Rien ne me pose problème dans le rapport ; j’adhère à ses propositions. Cela dit, on ne dit pas assez que l’incarcération d’un mineur représente un dramatique échec de la protection de l’enfance, car les mineurs délinquants sont souvent issus de familles fragiles.

Par ailleurs, j’ai cherché des données sur le genre dans le rapport, mais je n’en ai pas trouvé.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Le rapport précise page 26 que 97 % des mineurs incarcérés sont des garçons.

Mme Laurence Rossignol. – Je maintiens l’expression de ma frustration : les 3 % de filles m’auraient intéressée.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Elles sont très peu nombreuses, il y a peu de statistiques sur les filles ; c’est un regret pour nous.

Mme Laurence Rossignol. – Je pense qu’il faut souligner cette absence.

Par ailleurs, pour rebondir sur ce que disait notre collègue M. Morisset sur la proposition n° 2, je suggère d’ajouter l’ASE parmi les partenaires censés élaborer une culture partagée, plutôt que les conseils départementaux.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Oui, tout à fait.

Mme Laurence Rossignol. – L’ASE n’intervient pas systématiquement auprès des mineurs confrontés à la justice mais bon nombre d’entre eux y ont eu affaire ; elle doit donc participer à ce partage de cultures.

Enfin, si l’on pouvait faire quelque part référence à la loi de 2016 sur la protection de l’enfant et à la nécessité du décloisonnement, j’en serais personnellement très heureuse.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Les jeunes filles sont très minoritaires parmi les jeunes détenues. Je me suis rendu dans les deux QPM des Bouches-du-Rhône, à Luynes pour les garçons et aux Baumettes pour les filles. Il n’y avait que quatre jeunes filles incarcérées, dont l’une de 15 ans enceinte.

Mme Laurence Rossignol. – J’en viens à la question des bilans de santé. Je n’ai pas pu avoir la certitude qu’un jeune reçoit une évaluation de santé de qualité. Des expertises psychiatriques sont probablement menées, mais cette approche de la santé est parcellaire. Il faut un bilan de santé global, car nous avons la conviction empirique que beaucoup de mineurs délinquants ont été victimes de violences. Il faudrait donc recommander un bilan de santé global et approfondi.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Le bilan de santé est obligatoire en principe. Mais vous connaissez la misère des services médicaux en milieu pénitentiaire. Je ne peux donc pas vous assurer que le bilan qui est fait soit très approfondi. Un simple examen clinique ou un simple interrogatoire ne permet pas de dépister des sévices sexuels qu'un enfant aurait pu subir par exemple.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – J'ai présenté les travaux de notre mission d'information lors d'une mission en Allemagne la semaine dernière. Nos voisins mettent des moyens importants sur l'évaluation de l'enfant qui est pris en charge. Il est vu par un psychologue et un psychiatre. S'il a des problèmes d'addiction ou de schizophrénie, par exemple, ils sont incarcérés dans des unités spéciales. L'évaluation est coûteuse et longue, mais la prise en charge est ensuite ciblée et individualisée.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Les moyens sont dérisoires - nous évoquons cette question dans le rapport. Il faut avoir une vision militante de la médecine pénitentiaire pour exercer ce métier.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Les procédures alternatives sont largement privilégiées par le parquet. Les mineurs sont essentiellement en détention provisoire, ce qui n'existe pas en Allemagne, où ils sont incarcérés pour une durée qui ne peut être inférieure à un an. La démarche est complètement différente.

Mme Laurence Rossignol. – Que font-ils alors de ces jeunes ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Ils sont pris en charge en milieu non carcéral.

Dans notre pays, les juges pour enfants, qui constituent une particularité française importante, nous expliquent qu'ils ont besoin de disposer d'une évaluation complète. Néanmoins, celle-ci ne comprend pas de volet médical spécifique. L'évaluation est longue à réaliser et, en attendant, les jeunes sont placés en détention provisoire. Ces jeunes sont incapables de se projeter dans un projet de sortie car tant qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une condamnation ferme, ils se disent qu'ils sortiront peut-être le lendemain. Les éducateurs ont alors du mal à les prendre en charge.

Mme Françoise Gatel. – Je remercie aussi le rapporteur et la présidente de ce travail.

Sur votre proposition de développement des alternatives à l'emprisonnement, cela me semble souhaitable, même si l'enfermement est parfois nécessaire. Les peines alternatives ne sont souhaitables et envisageables qu'en parallèle d'un accompagnement des mineurs.

Sur la durée de l'enfermement, je soutiens la nécessité d'assurer la continuité de l'enseignement scolaire. Il ne faut pas que l'enfermement soit un temps mort, une période blanche, qui entretient une haine, un sentiment de déconstruction.

S'agissant de la culture partagée, il est banal de dire que notre pays souffre d'une approche en silos, avec ceux qui éduquent, ceux qui punissent, ceux qui font de la prévention... On nous impose de plus trop souvent une culture du silence, qui serait nécessaire pour protéger l'enfant.

Il faut, au contraire, une culture partagée, pour prendre en compte le mineur dans sa globalité. En tant qu'élus locaux, nous sommes souvent confrontés à des refus de transmission d'informations, au prétexte qu'elles seraient confidentielles.

Enfin, la prévention doit mobiliser toute la société. La pluridisciplinarité est nécessaire, car nous avons besoin des compétences de chacun des acteurs.

Le tribunal de grande instance de mon département d'Ille-et-Vilaine a récemment installé le conseil de juridiction, rendu obligatoire par la loi sur la justice du XXI^e siècle. Ce conseil réunit le préfet, l'ensemble des acteurs judiciaires, la police, la gendarmerie, les associations de défense des victimes, l'éducation nationale, les collectivités locales et les parlementaires. Nous avons évoqué le sujet des enfants engagés dans un chemin judiciaire.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Les mesures alternatives sont de deux types : les mesures probatoires, qui sont en quelque sorte une extension des mesures répressives, et les mesures éducatives. Il faut privilégier les secondes. Les mesures de contrôle judiciaire, qui se situent entre l'éducatif et l'incarcération, ont considérablement crû ces dernières années.

La délinquance des mineurs n'a pas augmenté, mais sa prise en charge a changé. La réponse judiciaire – de la simple admonestation jusqu'aux mesures les plus sévères – est très importante pour les mineurs, bien davantage que pour les adultes.

Nous sommes partis de l'idée qu'il fallait remettre les enfants sur le chemin de l'école. On parle de décrocheurs scolaires, mais encore eut-il fallu qu'ils s'accrochent à un moment ou à un autre ! On estime que ce décrochage survient au collège, en 4^e ou en 3^e, alors que certains d'entre eux ont décroché depuis l'école primaire.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je rappelle que 63 % des mesures demandées par les parquets sont des mesures alternatives aux poursuites. De nombreux jeunes ont du mal à respecter un contrôle judiciaire et finissent en détention provisoire.

Selon leurs enseignants, ces jeunes mineurs de 16 ans ont souvent un niveau scolaire équivalent au CM2 : ils peuvent être attentifs seulement une heure ou deux. C'est la raison pour laquelle il est très important de bien profiler les enseignants.

Mme Michelle Meunier. – Je félicite également M. Amiel, dont on sent bien à la lecture du rapport qu'il est médecin !

Je partage les remarques qui ont été faites sur la nécessité d'offrir des réponses diversifiées et approuve l'idée d'ajouter l'ASE à la proposition n° 2, d'autant que la présidente de la Convention nationale des associations de protection de l'enfance (Cnape) nous avait confirmé l'importance de mener un travail de coopération entre les différentes instances.

La proposition n° 1 ne me semble pas correspondre à la tonalité du rapport : elle est trop timorée.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je suis d'accord !

Mme Michelle Meunier. – Soit on ne met pas cette proposition en premier, soit on revoit sa formulation.

Je vous invite à aller voir le film *Shéhérazade*. Tourné à Marseille, il traite de cette jeunesse « en rupture », « polydéchirée ». C'est une véritable leçon de choses !

M. Michel Amiel, rapporteur. – La proposition n° 1 pourrait ne pas être mise en exergue. C'est un point qui me sépare de la présidente : on ne fermera pas les QPM pour les remplacer par des EPM. Cette solution serait certes préférable, mais je n'en ferai pas un *casus belli*.

M. Daniel Chasseing. – Je vous félicite pour ce travail réalisé avec humilité et pragmatisme. Le rapport constate qu'il est nécessaire de donner la primauté à l'éducation et à la prévention, et de faire de la prison l'exception.

Dans le CEF de ma commune, 50 % des jeunes ont le projet de faire une formation. J'ai remarqué, en tant que médecin, qu'aucun d'entre eux ne faisait de sport en arrivant dans le centre. Les associations ont un rôle important à jouer en matière d'intégration. Un bilan médical sommaire et psychiatrique est fait à l'entrée du CEF. Malheureusement, nous n'avons pas toujours de psychiatre disponible pour les jeunes dont le comportement pose gravement problème.

Les propositions n^{os} 3 et 5 me paraissent très satisfaisantes.

S'agissant de la proposition n° 6, il est important d'accompagner les jeunes à l'issue d'une période d'emprisonnement pour éviter qu'ils n'abandonnent leurs éventuels projets de sortie.

Il n'est pas satisfaisant de constater que de nombreux départements se désengagent de la question de la réinsertion des jeunes quand le mineur atteint 18 ans.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Il existe les contrats jeunes majeurs, mais tous les départements ne les ont pas mis en place, pour des raisons financières.

Mme Chantal Deseyne. – J'adhère aux propositions qui sont faites dans le rapport qui, toutefois, n'évoque pas suffisamment l'environnement social, familial et culturel de ces jeunes. Nous sommes tous d'accord pour dire que ce sont des victimes. Un partenariat avec l'ASE, avec les assistants sociaux de l'éducation nationale, avec la protection maternelle et infantile (PMI) permettrait peut-être de mieux détecter ces enfants, pour les accompagner plus en amont.

Il faut souligner la défaillance de l'éducation nationale dans les lieux de privation de liberté des mineurs, CEF ou QPM.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Le rapport évoque les familles dysfonctionnelles.

M. Michel Amiel, rapporteur. – La sociologie de la délinquance montre que la défaillance sociale, affective et familiale fait le lit de la délinquance. Ce point est cependant en dehors du champ de notre rapport.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Auparavant, les infirmières scolaires assuraient un meilleur suivi des enfants à l'école primaire ; les assistantes sociales, qui étaient plus nombreuses, prenaient le relais. Le signalement pose aujourd'hui problème.

On pourrait peut-être s'inspirer de la plateforme qui a été mise en place pour permettre aux enseignants de signaler les jeunes qui risquent de se radicaliser.

M. Michel Amiel, rapporteur. – L'histoire de la prévention de la délinquance juvénile montre que, depuis le XIX^e siècle, on a essayé de profiler le délinquant, y compris de façon morphotypique. Il faut veiller à ce que la prévention ne tourne pas à un dépistage reposant sur des critères discutables, car il y a un risque de stigmatisation. Nous ne devons pas pointer des enfants vivant dans des milieux socialement défavorisés comme des graines de délinquants...

Mme Chantal Deseyne. – Je ne veux pas que l'on fiche les enfants, mais que l'on accompagne les familles.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Je vous renvoie au livre *Sociologie de la délinquance* de Laurent Mucchielli.

Ce qui a disparu aujourd'hui, c'est le contrôle social. Le personnage de Lebrac dans *La guerre des boutons* serait aujourd'hui en prison ! À l'époque, il se prenait une raclée et à l'école et à la maison... Je ne fais pas l'apologie du châtement corporel, mais le contrôle social évitait à ces jeunes de se retrouver devant la justice. Aujourd'hui, le contrôle est institutionnel, ce qui a déplacé les radars de la délinquance vers des champs différents.

Mme Josiane Costes. – Je félicite également le rapporteur et la présidente, qui ont mené des auditions au plus près du terrain.

J'adhère totalement aux propositions de ce rapport. Sur la proposition n° 5, il me paraît important d'avoir un projet pédagogique construit, et de ne pas se contenter d'offrir une mosaïque d'activités déconnectées les unes des autres qui ne peuvent structurer un adolescent. Le profilage des personnels intervenant en CEF, éducateurs et enseignants, est important.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Normalement, les CEF doivent avoir un projet d'établissement. La pratique est parfois tout autre...

M. Michel Forissier. – Je suis partisan de fermer les QPM. Pour des raisons psychologiques, un mineur ne doit jamais être traité comme un majeur.

Un établissement pénitentiaire est très perméable : la nuit, les détenus circulent, on pratique du commerce... Les surveillants laissent passer pour éviter des problèmes plus importants.

Placer certains mineurs déjà engagés dans la délinquance dans un établissement pour adultes constitue, pour eux, une avancée professionnelle ! Des jeunes sont aussi « recrutés » en prison par des adultes.

M. Michel Amiel, rapporteur. – La proposition n° 1 est une proposition de compromis. On pourrait ajouter qu'il est nécessaire de séparer le monde des adultes et celui des mineurs.

M. Michel Forissier. – Ce n'est pas possible ! Nous n'avons pas le choix : il faut construire des établissements pour mineurs, même si cela coûte cher, pour éviter la perméabilité avec les adultes.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je ne veux pas jeter un pavé dans la mare, mais en Allemagne les établissements pénitentiaires comprennent 180 détenus, dont la moitié d'adultes et la moitié de jeunes. Pourtant, ils ont de très bons résultats !

M. Michel Forissier. – Nous n'avons pas la même culture.

M. Daniel Chasseing. – Les CEF ne sont pas fermés : la drogue y entre, même en milieu rural. Nous n'avons aujourd'hui plus le droit de faire doser les urines pour vérifier si un jeune consomme de la drogue.

Mme Marie Mercier. – J'ai été frappée d'entendre Pierre Joxe dire, lors de son audition, qu'il s'occupait de la défense des mineurs parce que personne ne voulait le faire.

Les auditions que nous avons menées, sur la question des violences sexuelles ou sur celle des mineurs en psychiatrie, nous ont permis de nous rendre compte qu'il fallait changer les mentalités. De nombreux professionnels considèrent que les questions relatives aux mineurs sont mineures. Or s'occuper des mineurs, c'est majeur !

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Le titre du rapport serait : « Une adolescence entre les murs : l'enfermement dans les limites de l'éducatif, du thérapeutique et du répressif ».

M. Michel Amiel, rapporteur. – Ce titre rappelle l'ouvrage d'Hervé Bazin, *La tête contre les murs*.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je mets le rapport aux voix.

Le rapport est adopté.

La réunion est close à 16 h 30.

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

Mardi 25 septembre 2018

- Présidence de Mme Corinne Imbert, présidente -

La réunion est ouverte à 20 h 25.

Examen et adoption du rapport de la mission

Mme Corinne Imbert, présidente. – Nous voici parvenus au terme des travaux de notre mission d'information, créée en avril à l'initiative du groupe du RDSE. Nous avons dû décaler cette réunion en raison de l'ordre du jour de la séance ; merci à vous d'être présents à cet horaire peu usuel.

Depuis fin mai et jusqu'à la toute fin du mois de juillet, nous avons mené 23 auditions, tables-rondes ou visio-conférences en réunion plénière qui nous ont permis d'entendre une soixantaine de personnes. Le rapporteur a organisé, par ailleurs, une quinzaine d'auditions ouvertes à l'ensemble d'entre nous. Nous avons complété ces échanges par deux déplacements, les 27 et 30 juillet, à Chemillé-en-Anjou et dans la Drôme, qui ont été particulièrement enrichissants.

Merci de vous être montrés aussi assidus que possible, alors que les agendas de la séance publique et de nos commissions respectives étaient denses sur cette période. Je remercie Joël Labbé pour avoir initié cette réflexion qui nous a permis de rencontrer des acteurs issus d'horizons très divers, passionnés et enthousiasmants.

Nous avons bien perçu l'intérêt et le potentiel de la filière des plantes médicinales pour le développement de nos territoires et sa contribution à la préservation de la biodiversité végétale. Nous avons également entendu combien l'herboristerie, à travers le recours à des soins perçus comme plus naturels, fait écho à des attentes de nombre de nos concitoyens, sur la façon dont ils souhaitent aborder leur santé au quotidien.

Je parle ici de santé au sens large, en vous rappelant la définition qu'en donne l'Organisation mondiale de la santé (OMS) : « un état de complet bien-être physique, mental et social [qui] ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité ».

Lors de notre échange de vues le 25 juillet dernier, nous avons constaté que nous partagions un grand nombre d'orientations, mais également que des divergences s'expriment sur la question d'un métier d'herboriste autonome de celui de pharmacien. J'ai exprimé à cette occasion mes réserves sur ce sujet car il me semble que nous devons rester vigilants et porter notre priorité sur la protection de la santé publique. Le recours aux plantes n'est pas anodin, en particulier chez des patients qui présentent des problèmes de santé ou suivent des traitements lourds ; le « consommateur » de plantes médicinales est aussi un « patient ». Peut-on d'ailleurs distinguer les deux ?

Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, le conseil en santé doit donc continuer de se faire sous la responsabilité d'un professionnel ayant en main l'ensemble des

connaissances nécessaires. Nous avons pour cela un réseau qui maille le territoire, c'est celui des officines de pharmacie.

Ce point particulier reste discuté entre nous et nous aurons l'occasion de l'évoquer. Je remercie néanmoins le rapporteur d'avoir accepté le dialogue pour ne pas faire de ces divergences un obstacle à l'avancée de nos travaux. Je remercie également ceux d'entre vous qui nous ont adressé au cours de l'été, au-delà de l'échange de vues, des contributions écrites.

Les propositions et le rapport préparé par Joël Labbé, qui sont soumis à notre approbation, ont été mis en consultation. Je vais laisser le soin à notre rapporteur de vous les présenter. Si une grande partie des orientations peut sans doute recueillir un large consensus entre nous, j'ai eu l'occasion d'exprimer à Joël Labbé mes réserves sur celles qui portent sur le point que je viens d'évoquer.

M. Joël Labbé, rapporteur. – À mon tour de vous remercier pour l'intérêt que vous avez porté à ce sujet dont j'ai souhaité, avec mon groupe, l'examen dans le cadre pluri-politique d'une mission d'information du Sénat. Je remercie Mme la présidente de nous avoir permis de mener, avec un esprit d'ouverture, un travail dense, passionnant, très attendu par les acteurs, au carrefour de questions sociétales. Nous l'avons mesuré au fil de nos travaux, ce sujet est au croisement de nombreux enjeux d'avenir : relatifs à la santé, à l'environnement, au développement des territoires. L'herboristerie est à la fois héritage de savoirs traditionnels, populaires, mais aussi une source potentielle d'innovations et de nouveaux usages, en santé comme dans d'autres domaines.

Les questions posées sont complexes. Le travail que nous avons mené est nécessaire et utile et je suis heureux que nos travaux se soient déroulés, grâce à vous tous, dans un climat apaisé, respectueux des opinions des uns et des autres.

Le sujet avait jusqu'alors donné lieu à des initiatives politiques – plusieurs propositions de loi, notamment celle présentée en 2011 par Jean-Luc Fichet et plusieurs sénateurs de son groupe, et des questions écrites – ciblées sur la renaissance d'un métier d'herboriste qui a bénéficié d'un statut en France de 1803 à 1941. Toutefois, il n'y avait jamais eu de mise à plat portant sur l'ensemble de la filière : or, il y avait une cohérence à se pencher sur toute la chaîne de valorisation de la ressource végétale.

Nos auditions et travaux ont permis cette consultation large. C'est en soit une avancée déjà importante. Le rapport dont vous avez pu prendre connaissance marque pour moi un point de départ. Si vous en approuvez la publication, je souhaiterais, comme je l'ai proposé à Mme la présidente, que nous demandions dans les prochaines semaines l'inscription d'un débat en séance publique.

J'en viens aux principales propositions qui vous sont soumises, sans être exhaustif pour laisser la place aux échanges ; ces orientations s'inscrivent dans le prolongement de notre échange de vues. Elles sont aussi nourries de contributions écrites de certains d'entre vous.

J'ai eu l'occasion, comme la présidente l'a rappelé, d'en discuter longuement avec elle avant notre réunion et je prends la mesure de ses réserves. Je tiens toutefois à ce que nous ayons un débat entre nous.

Le premier axe touche à la dimension patrimoniale de la culture et de l'usage des plantes médicinales. Nombre des acteurs que nous avons entendus s'inscrivent dans une démarche de transmission, de sauvegarde de savoirs et de savoir-faire ancestraux qui sont également une source précieuse de connaissances à redécouvrir. Tout comme la matière végétale est vivante, il s'agit bien de valoriser un patrimoine vivant, non pas figé dans le passé. C'est le sens d'une série de propositions que je vous soumets, comme l'idée d'une inscription à la liste du patrimoine culturel immatériel de l'Unesco que pourraient porter plusieurs pays au-delà du nôtre.

D'autres propositions portent sur l'amont de la filière, à savoir la production agricole des plantes médicinales, englobée dans la filière des PPAM, les plantes à parfum, aromatiques et médicinales. Les surfaces cultivées ont augmenté de 40 % de 2010 à 2016 du fait de l'augmentation du nombre d'exploitations, soit en diversification d'autres cultures, soit comme activité principale, essentiellement sur des petites parcelles souvent désertées par l'agriculture conventionnelle. Nous savons l'impact socio-économique que cette activité peut avoir dans des territoires ruraux.

Cette dynamique s'ancre sur des marchés porteurs en aval, mais elle se heurte à des freins : des freins réglementaires - j'y reviendrai - mais aussi la concurrence de pays à plus bas coûts de production, à laquelle est exposée cette filière consommatrice en main-d'œuvre. Par exemple, nous importons, outre des plantes exotiques, du thym en provenance de Pologne, alors que celui-ci pousse parfaitement sous nos latitudes.

Les propositions que je vous soumets visent à adapter l'offre de formation professionnelle agricole à cette dynamique de croissance, à structurer ses acteurs, hétérogènes et éclatés, pour renforcer les logiques de coopération ou de mutualisation.

Les particularités de cette production d'une matière végétale emportent en effet des coûts de contrôle qualité qui pèsent lourdement sur les producteurs. Il paraît en outre indispensable de mieux aider cette filière en ajustant les aides à sa réalité économique, alors que plus de la moitié des exploitations couvrent moins de 5 hectares.

Un autre axe est de promouvoir une filière française d'excellence et écoresponsable. La production de PPAM est déjà exemplaire avec une part de surfaces cultivées en agriculture biologique déjà plus de deux fois supérieure à celle des autres surfaces agricoles ; parallèlement de nombreuses démarches d'agrobiologie sont portées par de petits producteurs. La nature de cette production et sa destination rendent cette exigence prioritaire. Je vous propose donc de fixer une haute ambition de développement des surfaces en « bio », avec un renforcement des aides à la conversion, mais aussi de valoriser les externalités positives de la filière en matière environnementale. Par ailleurs, la création d'un label « plantes de France » évoquée lors de nos auditions serait un moyen de donner une plus forte visibilité à notre production.

La recherche en agronomie, dont on nous a souligné le caractère très insuffisant aujourd'hui, doit également être soutenue pour répondre à des enjeux comme celui du réchauffement climatique.

Nous avons porté au cours de nos travaux une attention particulière aux outre-mer, sous le regard attentif de notre collègue Maurice Antiste, qui m'a demandé d'excuser son absence, étant retenu par la visite du président de la République. Ces régions, riches de traditions, abritent 80 % de notre richesse végétale : mais cela a été longtemps oublié. La

valorisation de cette ressource présente un intérêt réel, au service de la diversification des cultures agricoles, de la biodiversité et du développement économique local. Il faut travailler avec chacun de ces territoires à une stratégie de structuration de la filière, encore souvent embryonnaire, en développant l'offre de formation correspondante, elle aussi inadaptée au potentiel d'emplois.

J'en viens au cadre réglementaire de la commercialisation des plantes médicinales et produits à base de plantes dont on nous a souligné la grande complexité ; le rapport l'expose, je n'y reviendrai pas en détail. Cette complexité se justifie car nous parlons d'une matière vivante, en lien avec la santé ; mais on note certaines limites. Ainsi, le caractère segmenté des normes ne permet pas une information complète sur des produits multi-usages comme les huiles essentielles. Comme on nous l'a dit à plusieurs reprises, c'est aussi un véritable casse-tête pour les petits producteurs dont l'activité repose en grande partie sur la vente directe : il est utile de les aiguiller dans ce maquis réglementaire, mais aussi d'ajuster certaines normes inadaptées au caractère artisanal de leur activité, comme c'est le cas en cosmétique. Cela ne doit pas conduire à transiger, toutefois, avec la qualité et la sécurité.

Je vous propose aussi de réexaminer la liste des 148 plantes médicinales sorties en 2008 du monopole pharmaceutique, pour y inclure des plantes ultramarines (inscrites seulement en 2013 à la pharmacopée) et des plantes métropolitaines ne présentant pas de risque d'usage particulier. Certains s'étonnent que près de 1 000 plantes puissent être vendues hors pharmacie sous forme de gélules dans des compléments alimentaires, mais pas sous forme d'infusette de tisane. Il faut bien sûr rester très prudent, mais un nouvel examen s'impose. Il me semblerait également utile d'associer à cette liste de plantes en vente libre leurs usages traditionnels contre de petits maux du quotidien, dans un cadre validé et sécurisé, pour canaliser une information aujourd'hui éclatée sur Internet qui n'est pas toujours de qualité. Un cadre national de ce type existe nous a-t-on dit en Autriche.

Une autre évolution, évoquée par des industriels du complément alimentaire, vise à débloquer l'évaluation des allégations de santé concernant les plantes, dont le niveau de preuves attendu n'est pas adapté à la spécificité des plantes. Il est en effet plus exigeant à ce jour que celui pour les médicaments à base de plantes. Il s'agit là aussi, au final, de favoriser une information transparente des consommateurs.

La réglementation se révèle enfin un frein dans certains domaines spécifiques : c'est le cas pour les soins vétérinaires, mais aussi sur la filière de production du chanvre à usage thérapeutique. Les représentants de cette filière solide en France, tournée vers le secteur de l'industrie, s'inquiètent de leur désavantage sur le marché international. L'ouverture proposée concerne la production, elle ne vaut pas prise de position sur l'usage thérapeutique du cannabis.

Un autre axe du rapport concerne la prise en compte, à leur juste place c'est-à-dire en complémentarité, des soins à base de plantes au sein du système de santé. L'OMS, qui donne une définition large de la santé comme l'a rappelé Mme la présidente, promeut aussi les médecines traditionnelles aux côtés des médecines conventionnelles. Les auditions ont montré que l'intérêt du recours aux plantes se pose en santé humaine comme en santé animale, notamment pour réduire le recours aux antibiotiques. Cette dimension doit donc être mieux intégrée dans la formation des professionnels compétents.

Il faut aussi pouvoir s'appuyer sur des travaux de recherche solides pour confirmer les usages traditionnels ou affiner la connaissance sur les vertus thérapeutiques des

plantes ou leurs risques d'utilisation : la création d'un institut spécialisé en phyto et aromathérapie serait une piste en ce sens.

Bien sûr le pharmacien est au cœur du conseil en santé associé à la vente de plantes médicinales. Déjà les facultés de pharmacie assuraient jusqu'en 1941 la formation des herboristes et les pharmaciens sont, à l'origine, également herboristes, même si leur degré d'implication dans ce domaine est variable. Plusieurs propositions visent à consolider ce rôle et cette spécialisation. Cela répond d'ailleurs à des attentes des praticiens comme le montre l'essor des diplômes universitaires en phyto-aromathérapie depuis 10 ans. Pour les professionnels ultra-marins, les enseignements doivent bien entendu être basés sur la pharmacopée locale pour bien la valoriser.

Cela doit-il faire obstacle à la reconnaissance de métiers d'herboristes distincts de celui de pharmacien, que ce soit l'herboriste « de comptoir » ou le paysan-herboriste ? À titre personnel, pour sécuriser leurs pratiques et préserver ces compétences, je suis favorable à une telle reconnaissance, tout en l'encadrant : c'est-à-dire un socle de formation solide, une charte d'exercice précisant la portée de l'information qu'ils sont susceptibles d'apporter et les limites à leurs prérogatives. L'exemple de la Belgique est intéressant : il ne s'agirait surtout pas de faire de l'herboriste un thérapeute et tout diagnostic serait bien sûr exclu. L'herboriste pourrait proposer seulement les produits en vente libre, et donner des informations validées sur les usages traditionnels de ces plantes. Son rôle se situerait dans le domaine du bien-être et des petits maux du quotidien. Cela suppose un travail en bonne intelligence avec les professionnels de santé, comme cela se passe d'ailleurs sur le terrain. J'entends les réticences que cela suscite, de la part des représentants des médecins ou des pharmaciens qui y voient un risque de perte de chances pour les patients ou de confusion. Mais on trouve aussi des pharmaciens pour qui les herboristes pourraient avoir un rôle, pour donner des informations sur les nombreux produits aujourd'hui vendus hors pharmacie. Il me semble donc qu'un encadrement de ces métiers pourrait être un rempart contre le charlatanisme, et répondrait aux attentes des patients ou consommateurs qui se tournent et se tourneront, quoi qu'on en dise, vers d'autres sources de conseil et d'information. Il suffit de voir que 90 % des huiles essentielles sont vendues hors des officines, sur Internet ou dans des boutiques.

Si nous devons constater un désaccord entre nous sur ce sujet, il me semble néanmoins essentiel de poursuivre la réflexion dans un cadre pluri-politique, comme nous l'avons fait au cours de cette mission. Je propose un groupe de travail ou, à défaut, un cadre informel, pour envisager, dans la concertation, des évolutions y compris au niveau législatif.

Parallèlement, nous avons constaté plusieurs initiatives en matière de formation, tant à destination des herboristes de comptoir que des paysans-herboristes : cela montre qu'il y a une demande, une attente réelle sur le terrain. Selon moi nous aurions tout à gagner à accompagner cette professionnalisation. Je suis à présent à l'écoute de vos observations.

M. Alain Milon. – Vous m'excuserez, mais je vais devoir vous quitter rapidement. Il y a deux ou trois ans, j'avais commis un rapport avec M. Mézard sur les dérives médicinales et sectaires en matière de santé. Nous avons rencontré divers charlatans qui soignaient par les plantes ; certains préconisaient ainsi des lavements par la chicorée pour soigner des cancers du côlon.

Je suis très réservé sur les soins par les plantes, surtout si un professionnel de santé ne les supervise pas. Monsieur le rapporteur, si vous deviez aller jusqu'à la mise en

place d'un diplôme hors des professionnels de santé, ces individus ne pourraient exercer leur activité que dans le cadre d'une officine et sous la responsabilité directe d'un pharmacien.

Le vote de ce soir n'engage pas que la mission d'information, mais l'ensemble du Sénat. Si vous adoptez ce rapport, demain tout le monde dirait que le Sénat souhaite instaurer un diplôme d'herboriste. Je n'y suis pas favorable et je demande un vote défavorable si vous maintenez cette partie du rapport en l'état.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Ce rapport propose simplement de poursuivre le travail de réflexion et de concertation, de façon pluri-politique. Il n'est pas question à ce stade de demander la création d'un diplôme d'herboristerie.

M. Alain Milon. – Je refuse l'idée d'un diplôme donné à des non-professionnels.

Mme Élisabeth Lamure. – Merci pour ce travail très intéressant. Il est bon de dire que plantes et chimie ne s'opposent pas et que tradition et science peuvent avancer de concert.

Je regrette que le rapport ne fasse pas plus de place à tout ce qui concerne la transformation des plantes : cela concerne pourtant les débouchés des producteurs. Le chapitre III traite de la complexité normative et réglementaire, mais ne propose que peu de solutions pour lever les freins.

Enfin, je suis hostile à l'instauration d'un diplôme d'herboriste, distinct de celui de pharmacien. En revanche, le pharmacien diplômé qui souhaite pratiquer la phyto-aromathérapie en dehors des officines est rayé du Conseil de l'ordre et ne peut faire état de son diplôme. Le rapport ne pourrait-il mentionner cette incongruité ?

M. Pierre Médevielle. – Les principes actifs des plantes sont des composés chimiques : on ne peut donc opposer plantes à chimie.

L'exercice de la pharmacie en dehors des officines existe déjà : c'est la parapharmacie. La grande distribution et des chaînes de parapharmacie recrutent des pharmaciens.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Notre collègue Elisabeth Lamure fait allusion aux pharmaciens qui ont le DU de phytothérapie et qui ouvrent une herboristerie.

Nous avons auditionné un pharmacien de Marseille qui semble être le seul herboriste à respecter la réglementation car il assure également la vente de médicaments, même si cela ne représente que de l'ordre de 2 % de son chiffre d'affaires. Tous les autres sont menacés d'exercice illégal de la pharmacie, alors qu'ils ont fait 10 ans d'études.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Ma réponse à M. Milon a été suffisamment claire : la réflexion doit se poursuivre.

M. Gérard Dériot. – Alors, il ne faut pas présenter ce rapport.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Je propose de ne pas prendre de décisions, mais de poursuivre la réflexion !

Mme Corinne Imbert, présidente. – Si notre rapporteur ne modifie pas son texte, nous voterons sur le rapport qu’il nous a transmis la semaine dernière.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Madame Lamure, je regrette effectivement de ne pas avoir développé suffisamment le chapitre sur la transformation industrielle des plantes, mais le temps nous était compté.

Nous ne pouvions pas faire de propositions concrètes pour réduire la complexité normative, car les normes sont en grande partie édictées par l’Europe.

Mme Élisabeth Lamure. – Pourquoi ne pas faire des recommandations ?

M. Joël Labbé, rapporteur. – Faites-nous des propositions en ce sens.

Enfin, je constate et regrette comme vous que les pharmaciens qui veulent officier comme herboristes ne peuvent faire état de leur diplôme.

M. Bernard Jomier. – Je suis très heureux d’avoir participé à cette mission : j’ai beaucoup appris.

La filière doit se développer : on ne peut se satisfaire de la situation actuelle où 80 % des plantes consommées en France sont importées. Un certain nombre d’exploitants pourraient se lancer dans ces cultures dont les revenus sont loin d’être négligeables. Je crois que nous sommes tous d’accord sur ce point.

La consommation de plantes s’accroît, mais sans garde-fous. Nos concitoyens achètent des plantes sur Internet, sans aucun conseil. Je regrette que nous n’ayons eu que peu de temps pour travailler, mais le Règlement du Sénat s’applique à nous. Lors d’une audition de représentants des pharmaciens, j’ai été surpris par des propos très conservateurs, même si une partie de l’argumentation était entendable. Si nous voulons avancer pour sortir du *statu quo* actuel, nous devons rapprocher les points de vue. Je ne crois pas à une réforme qui se ferait contre une profession. Nous avons donc besoin de temps pour poursuivre la discussion avec les pharmaciens, avec les herboristes, avec les universitaires qui délivreraient de nouveaux diplômes.

Approfondir la réflexion, certes, mais dans quel cadre ? Un groupe informel ? Des portes ont été ouvertes et il est indispensable d’avancer.

Mme Angèle Prévile. – La mission a été très riche et j’ai beaucoup appris, notamment sur l’indigo de la Guadeloupe. Quelle richesse ultramarine !

Le rapport traduit bien ce qui nous a été dit durant les auditions et les propositions de notre rapporteur reflètent les propos tenus.

La production de plantes en France permettrait un complément de revenus pour nos exploitants agricoles. Les herboristes de comptoir et les paysans herboristes souhaitent une formation diplômante afin d’être reconnus. Nous ne pouvons laisser les choses en l’état : encadrons les pratiques. Mais reconnaissons aussi que la réflexion doit se poursuivre.

M. Daniel Chasseing. – Ce travail été nécessaire : merci à notre rapporteur.

Nous devons réduire les importations de plante en mobilisant les chambres d'agriculture et l'outre-mer.

Le rapport mentionne des risques d'interaction entre plantes et médicaments ; c'est bien le pharmacien qui contrôle l'ordonnance du médecin. Il est dit que 5 % des signalements aux centres antipoison sont dus aux plantes. L'herboriste ne pourrait-il pratiquer sous la responsabilité d'un pharmacien ? N'oublions pas le maillage territorial des pharmacies.

Nous pourrions proposer une formation diplômante et une autre formation – comme des BEP ou CAP délivrés par les chambres d'agriculture - de paysan herboriste.

Lors de leurs études, les pharmaciens font beaucoup de botanique mais sans doute pas assez d'herboristerie : pourquoi ne pas demander de renforcer l'enseignement de cette matière ?

M. Raymond Vall. – Cette mission m'a beaucoup appris.

Je n'aime pas qu'une discussion commence par une forme de chantage. Tout ce travail ne peut être rejeté sous prétexte que notre rapporteur dirait qu'il faut créer un diplôme et un métier d'herboriste, car tel n'est pas le cas. Dès qu'on parle d'herboristerie, les corporatismes font front commun. Or, la culture des plantes peut sauver ou créer des emplois ruraux : 1,5 ETP pour 3 hectares, nous dit-on. Nous devons donc adopter les deux premières parties de ce rapport sur la production, l'organisation de la filière, les transformations et l'accès aux marchés.

Une pétition en ligne sur la reconnaissance du métier d'herboriste a déjà rassemblé plus de 100 000 signatures : si le Sénat rejette le travail de notre rapporteur, il ne va pas se couvrir de gloire ! Ne bloquons pas la situation, d'autant que celle-ci n'est absolument pas satisfaisante. Acceptons donc de nous donner plus de temps pour étudier sous quelles conditions nous pourrions proposer la création d'un diplôme et d'un métier d'herboriste. N'oubliez pas non plus que le Gouvernement est en train d'ouvrir les études de médecine à d'autres qu'aux scientifiques.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Les propos du président Milon semblent avoir étonné ou choqué certains. Mais la pétition en ligne ne saurait nous distraire de la sagesse inhérente au Sénat. J'entends aussi parler de corporatisme : il ne s'agit pas de cela.

Le certificat d'herboriste n'a été reconnu par l'État que pendant quelques décennies. Certes, l'attente sociétale est importante et la filière est en forte croissance, mais nous ne pouvons dissocier le consommateur du patient. Le principe de précaution doit donc s'appliquer.

La proposition n° 39 qui figure à la page 104 fait état d'écoles d'herboristerie et laisse entendre que les pharmaciens-herboristes devraient passer par celles-ci plutôt que par la faculté de pharmacie. N'oublions pas que des formations universitaires sont déjà dispensées dans les facultés de pharmacie.

M. Guillaume Gontard. – J'ai été heureux de participer à ce travail qui répond à une véritable attente. Je viens d'un territoire de montagne : cette filière est prometteuse. Deux personnes peuvent vivre sur moins de cinq hectares. Les propositions qui vont vers plus de qualité ne peuvent qu'être approuvées. La filière chanvre sur mon territoire est en plein

développement, mais nous sommes en retrait par rapport à la Suisse ou à l'Allemagne. Tout ce qui est dit sur les soins aux animaux par les plantes me convient parfaitement.

Notre seul désaccord tient à l'encadrement du futur métier d'herboriste. Nous ne pouvons en rester au *statu quo* car, pour l'instant, l'hypocrisie règne en maître. Voyez ce qui se passe sur Internet, sur les marchés ! Aujourd'hui, tout un chacun peut s'approvisionner là où il veut, sans aucun conseil. L'encadrement est nécessaire.

La proposition n° 40 est intéressante : la réflexion doit en effet se poursuivre.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Je propose de supprimer la référence aux paysans herboristes et aux herboristes de comptoir qui figure dans la proposition n° 39. Nous devons avancer.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Il me paraît difficile de dissocier le métier d'herboriste de la formation, d'autant que ce que vous préconisez s'apparente aux études de préparateur en pharmacie. C'est la formation que l'université de Paris Descartes envisage de mettre en place dans un proche avenir. Formations et métiers sont étroitement liés.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Je propose alors de fusionner les propositions n^{os} 39 et 40.

M. Bernard Delcros. – J'ai, moi aussi, beaucoup appris grâce à cette mission, notamment le fait qu'un grand nombre de plantes sont vendues en dehors des pharmacies. Ce sujet d'avenir est à fort enjeu sociétal et économique.

La situation actuelle ne peut rester en l'état : les risques existent et s'accroissent.

Seul un sujet pose problème : la formation et le métier d'herboriste. Mais comme le *statu quo* n'est pas acceptable, ce rapport doit avoir une suite, mais nous devons essayer de rapprocher les points de vue. Nous n'allons pas décider ce soir de formations ni de nouveaux métiers, mais nous n'allons pas non plus dire qu'il ne faut rien faire.

Mme Patricia Schillinger. – Cela fait 14 ans que je suis sénatrice et cela fait 14 ans que j'entends les mêmes choses. En tant que législateurs, prenons nos responsabilités. Les achats se multiplient, sans aucun contrôle : le principe de précaution doit s'appliquer. Si nos concitoyens se soignent par les plantes, c'est qu'ils ne veulent pas de produits chimiques.

En Suisse et en Allemagne, des professionnels donnent des conseils qui permettent d'acheter des produits sans prendre de risques, ce qui n'est pas le cas en France. Arrêtons d'être tièdes !

Mme Marie-Pierre Monier. – J'ai pris un grand plaisir à participer à cette commission. On ne peut balayer ce rapport d'un revers de main, comme je l'ai entendu en début de réunion. L'attente et les enjeux sont importants. Le Sénat se doit d'être à l'écoute des territoires. Notre débat se cristallise autour d'un hypothétique affrontement entre herboristes et pharmaciens. Mais la page 104 du rapport est très claire : les herboristes ne doivent pas prendre part au diagnostic.

Si nous laissons les choses en l'état, les dérives vont se multiplier. Certes, 5 % des cas d'empoisonnement sont liés à des plantes, mais 98 % des cas relevés sont bénins. Deux cas par million sont graves, contre 27 cas par million pour les médicaments. Restent les

interférences entre les plantes et les médicaments : faut-il laisser les choses en l'état ? Certes non !

Les propositions n^{os} 39 et 40 disent qu'il faut accompagner le développement des formations existantes. Donnons-nous le temps de compléter notre travail et montrons que le Sénat sert à quelque chose.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Je propose de fusionner les propositions n^{os} 39 et 40. Ainsi, il serait écrit : « Poursuivre la concertation avec l'ensemble des acteurs concernés pour envisager la reconnaissance des métiers d'herboristes, les contours de formations adaptées et les évolutions législatives correspondantes ».

M. Daniel Laurent. – Que deviendrait la proposition n° 39 ?

M. Joël Labbé, rapporteur. – Elle serait supprimée et l'actuelle proposition n° 40 deviendrait la proposition n° 39.

M. Gérard Dériot. – Merci pour le travail accompli.

Nous parlons de plantes médicinales, qui sont donc des médicaments. D'ailleurs, la plupart des médicaments actuels sont extraits de plantes ensuite synthétisées. Avec les plantes, on ne sait jamais exactement quelles quantités de produits actifs sont contenues. C'est un problème majeur.

La filière de la culture des plantes doit être développée dans nos territoires, d'autant que nous ignorons tout des conditions de culture de celles que nous importons. Le label « Plantes de France » me convient parfaitement.

Pour le reste, une formation approfondie du fonctionnement du corps humain est nécessaire pour délivrer des médicaments ou des plantes. Le diplôme de pharmacien répond donc à cette nécessité, et des enseignements spécifiques en botanique et en herboristerie sont délivrés. Des DU peuvent compléter cette formation initiale.

Pour bien conseiller, il faut bien connaître. N'oublions pas que 60 à 70 % du temps passé en officine par les pharmaciens est consacré au conseil. Le réseau compte plus de 20 000 pharmacies réparties sur tout le territoire et leur approvisionnement est journalier. Les conseils sont donnés en fonction des thérapies et en se référant au dossier médical partagé (DMP).

Si les gens veulent jouer avec leur santé, qu'ils continuent à acheter sur Internet. Le rôle des pharmaciens est de protéger et de contrôler les ordonnances des médecins.

Les préparateurs en pharmacie ont un CAP de 2 ans puis un BEP de 3 ans : en tout, 5 ans d'études ! Ils peuvent donc aider en toute connaissance de cause les pharmaciens. Pourquoi modifier ce système qui marche à la satisfaction de tous et qui offre la meilleure sécurité ?

Le président Milon est logiquement contre ce rapport car il refuse la création d'un diplôme d'herboristerie.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Vous venez de faire un plaidoyer pour le métier de pharmacien – un métier noble s'il en est. Mais le métier d'herboriste existe déjà, il est

pratiqué, et les herboristes ne donnent pas de conseil médical. Une liste de 148 plantes est déjà ouverte, et je suis persuadé qu'elle sera étendue, notamment aux productions d'outre-mer. Il existe aussi des compléments alimentaires disponibles, sans parler des huiles essentielles. Tout cela est en vente libre, et nos concitoyens ne vont pas chercher ces produits en pharmacie. Voulons-nous le *statu quo*, avec d'une part des pharmaciens, d'autre part des herboristes sans formation reconnue ? Ou, pour éviter le charlatanisme et faire avancer les choses, allons-nous reconnaître des formations et un métier d'herboriste ? Le *statu quo* est inacceptable pour la population française, vous le verrez si le rapport n'est pas adopté. Nous parlons des petits maux du quotidien...

M. Gérard Dériot. – Qui n'ont aucune définition médicale !

M. Joël Labbé, rapporteur. – Pouvons-nous essayer d'aboutir à une proposition commune ?

Mme Corinne Imbert, présidente. – Je rappelle que ce n'est pas la pharmacie contre le reste du monde... Le circuit pharmaceutique français est bien sécurisé – ce qui nous protège du trafic international de faux médicaments, plus lucratif encore que celui de la drogue. Les 148 plantes que vous évoquez ont été libérées du monopole pharmaceutique il y a dix ans parce qu'elles sont considérées comme à visée alimentaire ou condimentaire plus que médicale. Oui, le métier d'herboriste est déjà pratiqué, mais aussi par des pharmaciens – même si ceux-ci n'ont pas le droit de communiquer à ce sujet. Et les consommateurs ont une responsabilité individuelle. Par ailleurs, les médecins doivent être davantage à l'écoute de cette tendance. Mais le plus grand danger reste la banalisation. On banalise déjà à l'excès le médicament. Le paracétamol, par exemple, dont on a fait un produit de consommation courante, peut être dangereux. Gardons-nous donc de banaliser aussi l'usage médicinal des plantes : si celles-ci contiennent un principe actif, elles deviennent des médicaments ! Souvent, d'ailleurs, c'est le déremboursement qui banalise un médicament...

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – N'ouvrons pas trop les possibilités, tout de même. Il serait bon, en revanche, de stimuler davantage l'intérêt des futurs agriculteurs, dès le stade de la formation, pour ces cultures, puisque 80 % des plantes consommées sont importées.

M. Claude Haut. – Nous disons tous la même chose, sauf sur un point. Le rapporteur fait beaucoup d'efforts de synthèse et de conciliation. Il me semble que nul ne saurait douter de la capacité des pharmaciens à aider de leurs conseils leurs clients. Il n'y a donc pas lieu de les défendre.

M. Gérard Dériot. – Je n'ai fait que rappeler quelques vérités.

M. Claude Haut. – Au fond, le rapport ne va pas si loin que ça. Les propositions qu'il comporte sur la formation me conviennent. Qu'un herboriste soit diplômé comme un pharmacien ne peut que renforcer la sécurité des usagers. Mais nous devons approfondir encore notre réflexion.

M. Raymond Vall. – Nous sommes tous confrontés à la désertification médicale, et nous souhaitons tous conserver les officines sur nos territoires. Or celles-ci, beaucoup plus que par les plantes médicinales, sont menacées par des décisions qui nous sont imposées sur la parapharmacie ou le regroupement en pharmacies centrales. Pour que les pharmaciens vendent, il faut que les médecins prescrivent. Il convient donc de sécuriser la production et la consommation des plantes, ce qui permettra d'accroître les prescriptions – à condition de

mettre en place aussi des formations. Si les diplômes sont comparables, les herboristes et les pharmaciens travailleront ensemble.

M. Daniel Chasseing. – Rappelons que c'est le médecin qui porte le diagnostic et fait la prescription, et que le pharmacien contrôle l'ordonnance. Si le patient veut consommer des plantes en sus de ses prescriptions, il est fondamental que le pharmacien puisse lui signaler d'éventuelles contre-indications. Mme Schillinger dit que les plantes sont déjà en vente partout et que le législateur doit protéger. Il me semble que si le client se fournit ailleurs qu'en pharmacie, la responsabilité du législateur est dégagée. Du reste, si nous posons pour principe que l'herboriste ne peut exercer que sous la responsabilité d'un pharmacien, je ne vois pas où est le problème.

M. Gérard Dériot. – Je rappelle que M. Milon a estimé qu'il était inutile de créer un certificat d'herboriste. Enlevons donc, dans la proposition n° 40, les considérations relatives à cette perspective.

M. Bernard Delcros. – La nouvelle rédaction appelle simplement à poursuivre la concertation ; elle ne crée par un métier d'herboriste.

Mme Élisabeth Lamure. – Nous pourrions écrire « ... reconnaître, ou pas... ».

M. Bernard Delcros. – Ou « éventuellement ».

M. Joël Labbé, rapporteur. – Cet adverbe me coûte...

Mme Marie-Pierre Monier. – L'idée est de professionnaliser ces pratiques. Mais nous sommes bien d'accord que l'herboriste n'est ni un médecin, ni un pharmacien. Pour autant, son activité doit être encadrée. Pour l'heure, seules 10 % des huiles essentielles sont achetées en pharmacie ! Du coup, les acheteurs ne disposent pas des informations utiles.

M. Pierre Médevielle. – Ce chiffre demande à être vérifié...

M. Bernard Delcros. – En somme, la question est de savoir si nous sommes d'accord sur le fait qu'il faut continuer à travailler sur le sujet.

M. Bernard Jomier. – Nous sommes tous d'accord sur le fait qu'il faut que ces plantes soient vendues par des professionnels, soit sous la responsabilité d'un pharmacien, soit par des herboristes travaillant de manière autonome, hors responsabilité des pharmaciens. Quelle que soit l'option retenue, la formulation envisagée pour la proposition n° 40 laisse la porte ouverte. Dès lors, en quoi pose-t-elle problème ? Elle ne préjuge pas du point d'atterrissage de la réflexion.

M. Gérard Dériot. – Elle mentionne le métier d'herboriste.

M. Bernard Jomier. – Elle l'envisage.

M. Gérard Dériot. – Pourquoi ne pas ajouter « éventuellement » ?

M. Bernard Jomier. – Le verbe « envisage » est suffisant. Rajouter un « éventuellement » serait un pléonasme.

Mme Marie-Pierre Monier. – Dans le Diois, les médecins et les pharmaciens travaillent étroitement avec les producteurs.

M. Gérard Dériot. – Voilà qui ne serait pas possible partout.

M. Pierre Médevielle. – La chaîne qui va du producteur au consommateur doit être aussi sûre en herboristerie qu'en pharmacie, vu l'exigence de traçabilité qui est désormais absolue en cas d'incident.

M. Raymond Vall. – Nous avons progressé ! Au début, il était question de ne pas voter le rapport s'il mentionnait le métier d'herboriste, et voilà que nous cherchons une formulation adéquate pour envisager des formations. Il me semble que le *statu quo*, de toute façon, n'est pas acceptable.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Mais il existe déjà une formation, et certains ont fait jusqu'à dix années d'étude ! L'ancien certificat d'herboriste, d'ailleurs, était délivré par la faculté de pharmacie. Ce n'est pas parce qu'il y a un engouement sociétal que nous devons céder au mouvement de banalisation.

Mme Patricia Schillinger. – Le pharmacien est déjà herboriste. Pourquoi ne pas ouvrir d'autres qualifications diplômantes pour l'exercice de ces fonctions ?

M. Bernard Jomier. – Médecin généraliste, j'ai exercé en soins palliatifs. Certains patients prenaient aussi des plantes, et me demandaient si c'était compatible. J'ai consulté la pharmacienne hospitalière, qui n'en savait rien. Il aurait été profitable que l'équipe comprenne un professionnel de l'herboristerie.

M. Bernard Delcros. – Sommes-nous donc d'accord qu'il faut continuer à travailler ?

Mme Élisabeth Lamure. – Pouvons-nous insérer ma proposition ? Je suppose un pharmacien qui, disposant d'un DU de phytothérapie, s'installerait en dehors du réseau d'officines. Pourrions-nous l'autoriser à faire valoir ses connaissances de pharmacien ?

M. Joël Labbé, rapporteur. – À mon sens, oui, mais je sais que cela ne fait pas consensus.

M. Bernard Delcros. – Nous verrons cela lorsque nous reprendrons le travail.

M. Pierre Médevielle. – Ce ne sera pas possible car c'est une profession réglementée...

Mme Marie-Pierre Monier. – Ne peut-on faire évoluer la réglementation ?

M. Gérard Dériot. – Votons sur la proposition n° 40.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Pourquoi ne pas la simplifier en « Continuer la concertation et la réflexion sur l'herboristerie » ? Et *quid* du texte qui précède la proposition n° 39, pages 102 à 105 ? Je le supprimerais.

Mme Marie-Pierre Monier. – Qu'y a-t-il dans ces pages qui vous gênent ?

M. Raymond Vall. – À partir des mots « Dans cette perspective... » nous pouvons garder tout.

M. Joël Labbé, rapporteur. – J'ai, à dessein, inséré à plusieurs reprises les mots « selon votre rapporteur ».

M. Gérard Dériot. – Certes, mais, une fois voté, ce rapport engage le Sénat. Donc chaque mot compte. J'ai réexpliqué le travail du pharmacien car tout le monde ne le connaît pas. S'il existe une formation à l'herboristerie et à la botanique, c'est celle du pharmacien. Dès lors qu'on parle de plantes médicinales, on a des enjeux de santé publique. Je supprimerais également les pages 102 à 105.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Dites-nous ce qui vous y choque. Ce rapport doit aussi refléter les auditions que nous avons tenues. Nous ne pouvons pas tout enlever.

M. Bernard Delcros. – La suite n'aurait plus de sens...

M. Daniel Laurent. – Peut-être pouvons-nous modifier le texte de ces pages ?

Mme Corinne Imbert, présidente. – Si on les lit attentivement, on comprend qu'elles expriment le point de vue du rapporteur. Mais une lecture rapide donne l'impression qu'il s'agit de recommandations du Sénat. Si donc nous voulons atteindre un consensus et voter ce rapport, nous devons être prudents.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Je suis d'accord pour ôter le deuxième paragraphe de la page 104 – ou peut-être en conservant la première phrase ?

Mme Angèle Prévaille. – Et nous supprimerions le dernier paragraphe de la page 102.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Nous avons entendu les paysans-herboristes et les herboristes de comptoir. Je prends sur moi de maintenir ce paragraphe, qui du reste n'engage à rien.

Mme Corinne Imbert, présidente. – La première phrase du deuxième paragraphe de la page 104, que vous voudriez conserver, me gêne. Pourquoi évoquer des propositions de formation alors que nous voulons confier cette réflexion à un groupe de travail ?

Mme Angèle Prévaille. – Lors des auditions, la question de la formation a été maintes fois évoquée. Ne faut-il pas le mentionner ?

Mme Corinne Imbert, présidente. – Les comptes rendus en gardent la trace. Ils pourront servir au groupe de travail.

Mme Élisabeth Lamure. – Si nous supprimons la proposition n° 39, le titre du 3) n'est plus adapté. Je propose « Une réflexion à approfondir sur la reconnaissance des métiers d'herboriste. »

M. Joël Labbé, rapporteur. – Du coup, il faut mentionner « les paysans-herboristes et les herboristes de comptoir » dans le texte. Nous les avons entendus.

La proposition n° 39 est supprimée. La proposition n° 40 devient proposition n° 39, dans la rédaction issue des travaux de la mission d'information.

Mme Patricia Schillinger. – Je souhaiterais renforcer la proposition n° 30 en utilisant par exemple les mots « interpellier la Commission européenne ».

Mme Marie-Pierre Monier. – Je partage l'avis de Mme Schillinger. Les différences de réglementation font des ravages en agriculture. Il faut une harmonisation.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Nous devons être moteurs sur ce sujet. Pourquoi ne pas écrire « Porter les réflexions... » ?

Mme Patricia Schillinger. – Mieux : « Exiger l'établissement... ».

La rédaction de la proposition n° 30 issue des travaux de la mission d'information est adoptée.

M. Raymond Vall. – Je vous ai fait parvenir un amendement à la proposition n° 3 : les jardins botaniques créés dans les écoles, collèges et lycées devraient intégrer la biodiversité et l'entomologie, voire s'inscrire dans le réseau « Oasis Nature » d'Hubert Reeves.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Ces considérations trouveraient mieux leur place dans le corps du rapport.

Il en est ainsi décidé.

M. Raymond Vall. – Sur la proposition n° 4, je propose de ne pas nous limiter au bio.

M. Joël Labbé, rapporteur. – L'agriculture conservatrice admet l'usage du glyphosate...

Mme Corinne Imbert, présidente. – Ne soyons pas contre-productifs. Oublions donc cette proposition.

Il en est ainsi décidé.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Que pensez-vous de la proposition n° 28 ?

M. Joël Labbé, rapporteur. – Elle s'inspire de la réglementation autrichienne, et viserait seulement « les petits maux du quotidien ».

Mme Corinne Imbert, présidente. – Je suis réservée, car elle ouvre sur des indications thérapeutiques.

M. Gérard Dériot. – En effet. Et les petits maux du quotidien, cela ne veut rien dire...

Mme Marie-Pierre Monier. – Cela cadrera les vertus prêtées à chaque plante.

M. Gérard Dériot. – Un tel flou est dangereux.

M. Daniel Chasseing. – Un insuffisant respiratoire, par exemple, atteint d'un rhume, ne guérira pas sans antibiotiques.

M. Gérard Dériot. – C'est la beauté de la médecine !

Mme Angèle Prévile. – On voit que certaines tisanes, par exemple, sont appelées « douce nuit » ou « belle nuit », ce qui est une manière de suggérer une allégation de santé.

M. Bernard Jomier. – Pour toutes les plantes qui ne sont plus sous monopole pharmaceutique, cette proposition améliorerait l'information du consommateur. Nous pourrions simplement abaisser d'un niveau la recommandation, et écrire « Étudier la possibilité d'associer... ».

M. Joël Labbé, rapporteur. – D'accord.

Mme Angèle Prévile. – La présidente indiquait que ce sont des plantes alimentaires et condimentaires.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Oui, les 148 plantes en question ont été libérées car c'était leur usage principal. Mais cela ne préjuge pas de celles qui le seront à l'avenir et qui relèvent d'un décret du ministre.

La rédaction de la proposition n° 28 issue des travaux de la mission d'information est adoptée.

La mission d'information adopte le rapport d'information dans la rédaction issue de ses travaux, et en autorise la publication.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Je vous propose d'adopter un nouveau titre : « La plante médicinale et l'herboristerie : à la croisée de savoirs ancestraux et d'enjeux d'avenir ».

Il en est ainsi décidé.

Mme Corinne Imbert, présidente. – La publication sera retardée d'une semaine, le temps que les groupes nous fassent parvenir leurs contributions.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Je souhaite que ce rapport fasse l'objet d'un débat en séance publique.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Il faudrait d'abord constituer le groupe de travail évoqué. J'estime qu'il est trop tôt pour envisager d'ores et déjà un débat en séance publique.

Mme Patricia Schillinger. – Et nous devons solliciter l'Union européenne. Pourquoi ne pas demander à la commission des affaires européennes de se saisir du sujet ?

La réunion est close à 23 h 30.

MISSION D'INFORMATION SUR LA PÉNURIE DE MÉDICAMENTS ET DE VACCINS

Jeudi 27 septembre 2018

- Présidence de M. Yves Daudigny, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Examen du rapport de M. Jean-Pierre Decool, rapporteur de la mission d'information sur la pénurie de médicaments et de vaccins

M. Yves Daudigny, président. – Nous arrivons aujourd'hui au terme de nos travaux sur les pénuries de médicaments et de vaccins, menés tambour battant, auxquels je vous remercie d'avoir contribué.

En dépit de ce rythme très soutenu, je crois que nous n'aurons à rougir ni de la qualité de nos travaux préparatoires ni de celle du rapport que nous nous apprêtons à examiner. Plus de vingt auditions et tables rondes organisées tout au long du mois de juillet nous ont permis de recueillir le point de vue de près de soixante-dix personnes, représentatives de toutes les parties prenantes : l'État et ses agences, des laboratoires exploitants aux pharmaciens, en passant par les grossistes-répartiteurs, les professionnels de santé, les associations de patients et des syndicats d'entreprises du médicament.

Notre rapporteur a également interrogé de nombreux autres organismes par voie de questionnaires écrits, dont l'agence européenne du médicament, la direction générale de la santé de la Commission européenne, l'agence de sécurité du médicament américaine ou encore le syndicat de l'industrie chimique en France.

Je salue l'initiative de notre collègue rapporteur, Jean-Pierre Decool, qui a créé cette mission d'information pour faire la lumière sur le phénomène de plus en plus préoccupant des indisponibilités de médicaments. Il s'agit d'une problématique dont certains d'entre nous – moi, le premier – sous-estimaient sans doute l'urgence et la complexité. Alors que l'accès sécurisé aux produits de santé est généralement considéré comme un acquis en France, nous avons pris la mesure, au cours de nos travaux, des nombreuses vulnérabilités qui fragilisent la chaîne du médicament.

Certains d'entre vous ont déjà pu prendre connaissance du rapport hier, sans pouvoir, pour des questions de confidentialité, l'emporter avec eux. J'insiste à nouveau sur ce point. Le calendrier fait que la conférence de presse sur notre mission d'information n'aura lieu que mardi ; dans l'intervalle, nous sommes tenus à la plus grande discrétion quant au contenu de notre rapport, d'autant que je sais que le sujet intéresse grandement la presse. Nous avons évoqué cette question lors d'un échange de vues au début du mois de septembre et cela correspond aux règles générales que le Sénat applique en la matière. Je peux comprendre les frustrations que ces règles peuvent entraîner, ce d'autant plus que le rapporteur et moi-même sommes beaucoup sollicités depuis quelques jours par la presse pour révéler certains éléments du projet de rapport. Nous répondons évidemment par la négative à ces sollicitations.

M. Bernard Jomier. – Je prends acte du fait que ce sont les règles générales des missions d’information du Sénat, mais il est tout de même compliqué de s’exprimer sur un document que nous découvrons à peine.

M. Gérard Dériot. – Je peux vous dire d’expérience qu’il s’agit en effet des règles qui s’appliquent habituellement. La confidentialité est nécessaire, elle est le gage du sérieux de nos travaux et de la valeur ajoutée des missions d’information. Il est vrai que certaines règles peuvent paraître désuètes, mais il faut aussi savoir qu’elles évoluent : imaginez que la commission d’enquête sur les conditions d’utilisation des farines animales, consécutive à l’affaire de la vache folle, qui s’est réunie en 2000-2001 et que je présidais, a été la première à voir ses travaux retransmis à la télévision... Je le redis, je crois qu’il est très important d’éviter la divulgation prématurée d’informations sur nos travaux.

Mme Patricia Schillinger. – Le sujet de la pénurie de médicaments et de vaccins est sensible et délicat. Il est important que nous débattions en profondeur des préconisations du rapporteur et que nous trouvions un consensus. Nous avons déjà pratiqué cet exercice mardi dernier pour la mission d’information sur le développement de l’herboristerie.

M. Yves Daudigny, président. – Je vous propose de laisser dès maintenant la parole à notre rapporteur pour nous présenter ses conclusions et propositions.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Au terme de nos travaux, qui ont en effet été denses, je souhaite avant tout adresser mes remerciements à l’ensemble des membres de la mission. En dépit des contraintes de notre calendrier, et malgré une session extraordinaire très chargée, vous avez fait preuve d’une grande implication tout au long des auditions du mois de juillet ; vos questions et interventions ont contribué à les rendre très riches d’enseignements et à inspirer très largement le projet de rapport que nous examinons aujourd’hui.

Nous avons ainsi montré que la Haute Assemblée est capable de travailler rapidement et de manière approfondie sur un sujet complexe et que, comme M. Jourdain faisait de la prose sans le savoir, nous sommes capables de mener des « missions flash », comme l’Assemblée nationale, sans les nommer.

J’adresse également des remerciements appuyés à notre président, avec qui nous avons travaillé en excellente intelligence. Son regard informé et aiguisé sur les problématiques de santé nous a été extrêmement précieux et je crois que la manière dont il a conduit nos auditions a témoigné auprès de nos interlocuteurs du sérieux et de la qualité de notre mission.

J’en viens sans plus tarder à la présentation du projet de rapport.

Comme nous en avons convenu lors de notre échange de vues, il s’ouvre par une introduction qui précise les différentes notions couvertes par nos travaux, notamment celles de pénurie, de rupture de stock ou encore de tension d’approvisionnement. Par souci de clarté, nous avons également prévu un point liminaire comprenant un panorama des causes d’indisponibilité de médicament, accompagné d’un schéma récapitulatif.

Permettez-moi, avant d’entrer dans la présentation détaillée de nos propositions, de vous rappeler succinctement les principaux enseignements tirés de notre série d’auditions.

En premier lieu, le phénomène des pénuries ou indisponibilités de médicaments et de vaccins me paraît très largement sous-estimé dans le débat public. Il s’agit d’un problème

réel, qui affecte au quotidien l'exercice des soignants comme la prise en charge des malades, avec des conséquences parfois tragiques, notamment en ce qui concerne les anticancéreux et les vaccins.

En second lieu, la chaîne de production et de distribution ne saurait être mise en cause dans son ensemble. L'analyse de son fonctionnement offre d'ailleurs plusieurs motifs de satisfaction : les patients français ont accès à des produits offrant toutes les garanties de sécurité et de qualité ; en outre, l'approvisionnement des médicaments disponibles est généralement effectué de manière rapide et fiable, en dépit d'une logistique particulièrement complexe.

Plutôt donc qu'un dysfonctionnement général, ce sont souvent des événements isolés qui sont en cause dans la formation des phénomènes de pénuries : ils tendent à se répercuter sur l'ensemble de la chaîne par le jeu d'un « effet domino » résultant de l'interdépendance de ses maillons. Un problème de qualité survenant dans une usine de substances actives en Inde ou en Chine, par exemple, peut affecter l'approvisionnement du marché français pour de longs mois.

Ces événements sont aggravés par le manque d'information et de transparence qui caractérise la chaîne du médicament. Celui-ci alimente en outre la défiance entre ses acteurs, qui se suspectent mutuellement de pratiques de nature à alimenter les pénuries.

Au-delà de ces causes « mécaniques », qui résultent de la configuration actuelle du marché du médicament, je suis très préoccupé de constater que, dans de nombreux cas, les phénomènes de pénuries résultent de la priorité accordée aux objectifs économiques par rapport aux enjeux de santé publique.

Cette constatation vaut tant pour les acteurs privés de la chaîne que pour les pouvoirs publics. Les décisions résultant de stratégies industrielles et commerciales tendent à donner la priorité aux rendements les plus élevés, dont les conditions ne sont guère compatibles avec un approvisionnement continu du marché et des patients français. Dans un contexte de forte contrainte des finances sociales, les pouvoirs publics cherchent, dans le même temps, à réduire la dépense associée aux médicaments, ce qui a accéléré la recomposition du secteur.

Sur ce dernier point, nos travaux ont débouché sur un constat inattendu : pour lutter contre les pénuries, notre grille de lecture habituelle, qui nous conduit à dénoncer régulièrement le prix exorbitant de certaines innovations pharmaceutiques, n'est pas nécessairement adaptée. Pour certains produits anciens, mais essentiels, les acteurs sanitaires font face à un problème de prix trop bas et non trop élevés.

Je suis par ailleurs très inquiet de constater la perte progressive d'indépendance sanitaire de notre pays, du fait de la délocalisation à l'étranger de la plupart des structures de production de médicaments indispensables. Les patients français ne sont aujourd'hui ni les premiers ni les seuls servis par une industrie, désormais largement implantée en Asie. Si un événement impactant de manière majeure les conditions de production de médicaments distribués sur le marché français devait survenir au cours des prochaines années, la prise en charge des patients pourrait être fortement affectée.

Face à ces constats, que je pense partagés, je vous propose de formuler une trentaine de propositions, qui ont pour point commun de viser à donner davantage de place à

la préservation de la santé publique et de notre indépendance sanitaire qu'aux objectifs de maîtrise des coûts dans la production et la distribution de médicaments et de vaccins. Il s'agit, en d'autres termes, de replacer l'éthique de santé publique au cœur de la chaîne du médicament.

Le levier de la transparence, qui joue un rôle essentiel dans la responsabilisation des acteurs, y tient une place importante, de même que le renforcement de la coordination nationale et européenne dans la prévention et la gestion des indisponibilités. Face aux problèmes de pénurie, l'échelle nationale n'est pas toujours la plus pertinente ; c'est à l'échelon européen que nous pourrions recréer les conditions d'une production et d'un approvisionnement sécurisés.

La première partie du rapport dresse un état des lieux de la situation des pénuries de médicaments et de vaccins, qui est loin d'être aussi anecdotique que l'on pourrait le penser dans la France de 2018, et qui se révèle parfois même franchement inquiétante.

Au-delà du constat chiffré, qui fait apparaître une très forte évolution des difficultés au cours des dix dernières années, l'accent est mis sur deux points : les difficultés rencontrées par les professionnels de santé, qui consacrent une part très importante et largement sous-estimée de leur temps de travail à la gestion des situations de pénurie ; leurs répercussions sur les patients, qui peuvent aller jusqu'à la perte de chance de survie. Sur cet aspect, le rapport insiste également sur la remise en cause de certains objectifs de santé publique, notamment s'agissant des indisponibilités de vaccins.

Cette partie évoque, dans un second temps, l'évolution du dispositif législatif et réglementaire de prévention et de gestion des ruptures d'approvisionnement. En première analyse, la France dispose d'un arsenal juridique solide, qui s'est considérablement renforcé au cours des six dernières années et qui nous place en tête de peloton au sein de l'Union européenne. Nous avons notamment innové dans la mise en place obligatoire de plans de gestion des pénuries pour des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM) exposés à de fortes tensions d'approvisionnement.

Notre réglementation ne permet cependant pas d'agir directement sur les origines des ruptures, lorsque celles-ci interviennent en amont de la distribution du médicament : cette phase se déroule le plus souvent à l'étranger, sous le contrôle de donneurs d'ordres qui ne sont pas nécessairement européens. Nos propositions ne sauraient donc être uniquement juridiques : bien souvent, les solutions se nichent dans une meilleure fluidité des relations entre les acteurs, dans l'amélioration des outils d'information à leur disposition ou une plus grande transparence de leurs pratiques.

Cela nous amène à la deuxième partie, centrée sur les difficultés liées à la chaîne de production.

Une grande partie des situations de pénurie découle de la fragilité croissante des chaînes de production pharmaceutiques, qui alimentent une demande accrue à l'échelle mondiale et dont la réactivité est altérée à la fois par le haut niveau de technologie déployée, les difficultés liées à l'approvisionnement en matières premières, ainsi que le foisonnement des normes de sécurité applicables.

Dans ce contexte, le décrochage de l'industrie pharmaceutique française et européenne est à l'origine d'une inquiétante perte d'indépendance sanitaire. Je vous propose

de préciser les contours d'une stratégie industrielle nationale et européenne du médicament, afin de recréer les conditions d'une production pharmaceutique de proximité.

Ce premier ensemble de propositions comprend notamment des mesures financières en faveur d'une relocalisation des sites de production en France, qui doivent être à mon sens accompagnées de contreparties exigeantes pour leurs bénéficiaires.

Plutôt que de réfléchir à un nouveau crédit d'impôt dans un secteur pharmaceutique bénéficiant déjà très largement du crédit d'impôt recherche, nous pourrions envisager l'expérimentation, pour une durée de cinq ans, de mesures plus ciblées en faveur des entreprises qui s'engageraient à développer de nouvelles capacités de production de produits stratégiques pour la sécurité sanitaire européenne. Il s'agirait d'un abattement sur le chiffre d'affaires déclaré au titre des taxes sur les chiffres d'affaires des produits remboursables et des premières ventes, complété par une exonération partielle ou totale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, sur le modèle de ce que les collectivités territoriales font déjà au sein des pôles de compétitivité.

Afin de favoriser la relance d'une industrie française de chimie fine, ces mesures fiscales pourraient, le cas échéant, être complétées par des aides à l'embauche versées les deux premières années.

La mise en place de ces mesures s'accompagnerait d'engagements réciproques entre l'État, les entreprises pharmaceutiques et l'industrie chimique, formalisés dans un accord-cadre tripartite.

Quoique des limites techniques à ce projet aient été mises en avant lors de nos auditions, il me semble par ailleurs indispensable d'engager une véritable réflexion sur la possible internalisation de certaines productions stratégiques pour la santé publique. Face aux menaces d'arrêt de commercialisation de certains médicaments essentiels, je vous propose la mise en place d'un programme public limité de production de ces produits critiques. Un tel programme, bien entendu extrêmement coûteux, pourrait être confié à l'agence générale des équipements et produits de santé de l'assistance publique-hôpitaux de Paris (AP-HP) et à la pharmacie centrale des armées, dont les moyens devront être très significativement augmentés en conséquence.

J'en viens à présent à l'épineuse question de l'incidence du prix du médicament sur les pénuries. Nous le pressentions et nos auditions l'ont confirmé : les différences de prix entre pays pèsent sur les stratégies d'allocation de leurs stocks par les laboratoires. L'anticancéreux 5 FU, par exemple, est commercialisé à 5 euros en France, contre 40 dollars aux États-Unis. Selon les laboratoires, la France a les plus bas prix sur au moins les deux tiers d'une dizaine de valences vaccinales.

À cette difficulté s'ajoutent celles qui sont constatées dans le cadre des achats de médicaments par les établissements de santé. Notre politique de rationalisation des achats hospitaliers, en privilégiant des appels d'offres de très grande taille, a entraîné une raréfaction des fournisseurs et la multiplication subséquente des difficultés d'approvisionnement.

Face à ces situations, le constat me paraît simple : les conditions encadrant la commercialisation des médicaments sur le marché français sont principalement centrées sur leur sécurité et la maîtrise de leur coût ; il faut désormais également prendre en compte les impératifs liés à leur approvisionnement.

Il me paraît tout d'abord indispensable, et je crois qu'il existe un consensus sur ce point, de revoir les objectifs et la dimension des appels d'offres hospitaliers dans le but de préserver des solutions alternatives en cas de défaillance du titulaire du marché. Ces évolutions permettraient, par ailleurs, de mieux encadrer les surfacturations opérées dans le cadre des procédures d'achat pour compte.

Nous devons également compter sur la plus grande responsabilité des laboratoires, en renforçant la transparence de leurs pratiques, notamment en ce qui concerne leurs plans de gestion des pénuries.

Dans sa troisième partie, le projet de rapport entend répondre aux difficultés constatées dans la chaîne de distribution. Nos travaux ont mis en évidence un fort climat de défiance entre les acteurs de la distribution du médicament. Les industriels et les grossistes-répartiteurs ont eu tendance à se renvoyer la balle, dénonçant chez les uns la pratique des quotas dans l'allocation des stocks et la tentation chez les autres des exportations parallèles. Dans ce contexte, l'instauration d'une plus grande transparence ne pourra que contribuer à lever les malentendus et à renforcer la coopération.

J'identifie de ce point de vue trois axes principaux.

Le premier enjeu me paraît être celui du défaut d'information entre les acteurs. Faute de pilotage centralisé, les différents acteurs de la chaîne de distribution ne bénéficient pas des informations qui leur permettraient d'assurer une gestion efficace des situations de pénurie : il est donc crucial d'assurer la diffusion de l'ensemble de l'information disponible à tous les acteurs concernés. D'autres pays, notamment les États-Unis, le font d'ailleurs déjà, au travers notamment d'applications mobiles extrêmement bien pensées. En France, nous disposons de l'excellent « DP-Ruptures » mis en place par l'ordre des pharmaciens, qui n'est cependant pas généralisé ni ouvert à l'ensemble des acteurs.

Je propose donc de mettre en place, sur le modèle du « DP-Ruptures », une plateforme d'information centralisée sur les situations de ruptures et de risques de rupture, renseignée par l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), les laboratoires, les dépositaires, les grossistes-répartiteurs, les pharmaciens d'officine et les pharmaciens d'hôpital, permettant notamment de disposer d'informations actualisées sur les origines des tensions et ruptures et les dates prévisionnelles de retour des produits.

Le projet de rapport comprend ensuite plusieurs propositions relatives à la déontologie des pratiques commerciales de la distribution. Une part importante de nos auditions a été consacrée à la question des exportations parallèles et à celle des contingentements des laboratoires. En l'absence de données objectives et vérifiables sur ces aspects qui cristallisent les tensions, l'urgence me paraît être de faire davantage de transparence sur ces pratiques.

Le projet de rapport aborde ensuite les mesures qui tendraient à faciliter l'exercice professionnel des pharmaciens et des distributeurs dans la gestion d'une situation d'indisponibilité.

Il nous faut avant tout renforcer la capacité de réaction des pharmaciens. Les pratiques de dépannage entre officines connaissent leurs limites en zones rurales, où il est parfois compliqué de renvoyer un patient vers une pharmacie située à plusieurs dizaines de

kilomètres. Il pourrait par conséquent être envisagé d'expérimenter, sous le contrôle de l'ANSM et dans des conditions définies de manière concertée, une possibilité de rétrocession entre officines de stocks de médicaments signalés en tension ou en rupture afin de favoriser l'approvisionnement d'établissements pharmaceutiques situés en zones peu denses.

Par ailleurs, ménager une marge d'autonomie au pharmacien dans l'adaptation du traitement en cas de rupture sur une spécialité, dans un cadre clairement défini et partagé par les professionnels de santé, peut également contribuer à atténuer les effets d'une pénurie sur les patients. En nous inspirant de l'exemple québécois, nous pourrions suggérer d'expérimenter la possibilité pour les pharmaciens de proposer au patient une substitution thérapeutique en cas de rupture d'approvisionnement avérée, selon un protocole défini par l'ANSM et les représentants des professionnels de santé. La montée en charge du dossier médical partagé et de la coopération interprofessionnelle devrait faciliter le recours à ces solutions d'urgence.

Le rapport met enfin l'accent sur le renforcement de la coordination nationale et européenne dans la prévention et la gestion des tensions d'approvisionnement.

Il importe tout d'abord de mettre en place une instance nationale de concertation associant l'État et toutes les parties prenantes. Placée auprès du Premier ministre, cette instance serait chargée de définir une stratégie de long terme, d'assurer une veille de l'évolution de la demande nationale pour des médicaments essentiels en situation critique ou encore de coordonner la mise en place de protocoles de résolution des situations de crise.

La perspective du Brexit fait par ailleurs du renforcement de la coopération européenne une nécessité chaque jour plus urgente : on estime que le retrait du Royaume-Uni pourrait affecter la distribution de cent-huit médicaments sur le continent.

Dans cet esprit, le projet de rapport propose notamment d'activer un instrument essentiel qui existe déjà dans la réglementation européenne : l'achat groupé entre plusieurs États membres de vaccins. Les ruptures récentes ont concerné des vaccins pédiatriques pour lesquels il n'existe souvent qu'une seule campagne de production par an, la population cible étant trop restreinte. Un achat groupé permettrait de multiplier les effets d'échelle et de renforcer la prévisibilité des commandes pour les fabricants. Ce mécanisme devrait également être institué pour l'achat groupé de réserves de sécurité de médicaments destinés à des populations cibles restreintes, comme certains anticancéreux ou antibiotiques.

Enfin, compte tenu des contraintes de production et de commercialisation de certains médicaments anciens, nous pourrions recommander la mise en place, à l'échelon européen, d'un statut spécifique pour la commercialisation et le maintien de ces médicaments sur le marché européen, inspiré du statut des médicaments orphelins.

Tels sont donc, mes chers collègues, les contours du rapport que je vous propose d'adopter. La situation est inquiétante, mais elle n'est pas irrémédiable, à condition que l'ensemble des parties prenantes prenne véritablement conscience des enjeux, car c'est aujourd'hui que se dessinent les contours de ce que sera dans dix ou vingt ans l'approvisionnement de la France en médicaments et vaccins.

Je vous remercie de votre attention et je reste naturellement à l'écoute de vos observations et suggestions.

Mme Laurence Cohen. – Je souhaite tout d’abord saluer le travail qui a été réalisé dans un délai si contraint, mais je regrette aussi que nous n’ayons pas eu le temps de le faire de manière plus collective.

Si le constat qui est formulé ne me pose pas de problème particulier, je suis au fond opposée à la logique qui sous-tend ce rapport. Certes, vous déplorez que la priorité soit donnée aux objectifs économiques plutôt qu’aux enjeux de santé publique – ce point fait consensus, me semble-t-il –, mais vous n’en tirez pas les conséquences dans vos propositions ! Alors que nous avons pointé du doigt les manquements des laboratoires et des industriels, vous ne proposez que des mesures incitatives sans aucune garantie ou contrepartie. Je ne comprends pas cette logique.

Je prends quelques exemples.

La proposition n° 3 prévoit d’expérimenter la mise en place d’exonérations fiscales, ce qui semble faire fi de la responsabilité de ces mêmes entreprises. En outre, il existe déjà un dispositif coûteux, le crédit d’impôt recherche.

La proposition n° 4 prévoit une autre expérimentation, qui me surprend beaucoup : le versement par l’État et les régions d’aides à l’embauche les deux premières années suivant le démarrage d’un site de production. Mais où sont les contreparties ? Et que se passe-t-il après ces deux années, si l’entreprise ferme le site ou le restructure ?

Par ailleurs, beaucoup de propositions touchent directement l’ANSM. Or je constate, en tant que membre du conseil d’administration de l’agence, que ses dirigeants et personnels dénoncent régulièrement le rabaillage de leurs moyens humains et financiers. Comment l’ANSM pourrait-elle assumer de nouvelles missions sans moyens supplémentaires ?

Je ne peux pas non plus partager la proposition n° 9, qui prévoit de renforcer le rôle de l’ANSM quant à la prévention des arrêts de commercialisation des médicaments indispensables, notamment par une procédure de renégociation du prix. Cette proposition constitue en fait un cadeau aux entreprises et me semble assez dangereuse, surtout quand on a en tête les exemples des années passées – je pense aux efforts fournis par Marisol Touraine, alors ministre de la santé, pour renégocier le prix d’un médicament contre l’hépatite C.

La proposition n° 22 sur la possibilité de substitution par les pharmaciens subordonne le dispositif au suivi d’une formation spécifique. Certes, mais qui l’organise et la paye ? Si ce sont les laboratoires, le risque est évident... Nous devons faire attention aux fausses bonnes idées.

La proposition n° 25 prévoit la création d’une cellule nationale de gestion des ruptures d’approvisionnement placée auprès du Premier ministre. Pourquoi auprès du Premier ministre et pas auprès du ministre chargé de la santé ?

Vous mettez en avant à plusieurs reprises la notion de médicaments essentiels. Mais quelle instance en fixe la liste ? Et dans quelles conditions de transparence ? Sur ce sujet, comme sur beaucoup d’autres, nous devons nous engager sur la voie d’une véritable démocratie sanitaire qui rassemble l’ensemble des acteurs intéressés.

Pour terminer sur une note positive, j'estime que la proposition n° 8, qui prévoit un programme public de production et de distribution de quelques médicaments essentiels, est intéressante et constitue un premier pas, mais il faut aller plus loin.

En conclusion, j'ai vraiment l'impression que ces propositions récompensent ceux dont on reconnaît par ailleurs la responsabilité dans la faillite du système... C'est assez étrange ! Dernier point, vous n'évoquez à aucun moment la sécurité sociale, qui est pourtant un acteur essentiel sur ces questions, notamment en termes de financement...

Vous l'aurez compris, en l'état actuel de ses propositions, je ne pourrai que voter contre ce rapport.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Soyons bien conscients du contexte : aujourd'hui, la production des substances actives des médicaments s'effectue essentiellement à l'étranger ! Les décisions ne sont donc pas prises en France. Je rappelle que Sanofi a des projets de développement à Singapour...

En ce qui concerne l'ANSM, ses moyens sont certainement insuffisants, mais nous devons justement conforter ses missions et sa place dans le dispositif. Il me semble d'ailleurs logique que le caractère essentiel d'un médicament soit reconnu par cette agence.

Nous proposons de placer une instance spécifique auprès du Premier ministre, parce que cette mission est transversale et ne concerne pas qu'un seul ministère.

Mme Laurence Cohen. – Monsieur le rapporteur, vous répondez sur des points techniques, mais ce qui me gêne fondamentalement, c'est la logique d'ensemble. J'ai l'impression que vous proposez uniquement des mesures d'accompagnement, sans vous attaquer réellement aux réponses à apporter au constat que vous posez vous-même, à savoir la faillite des laboratoires privés. J'estime qu'il faut donner les moyens au secteur public de reprendre la main ; de ce point de vue, vous faites un premier pas, mais la proposition n° 8 est noyée au milieu de propositions qui ne s'inscrivent pas dans la même logique.

D'ailleurs, je n'ai pas l'impression que vos propositions aideront le Gouvernement dans ses négociations avec les entreprises pharmaceutiques sur le prix des médicaments. C'est un peu comme si vous sciez la branche sur laquelle nous sommes assis !

M. Yves Daudigny, président. – Madame Cohen, je n'ai pas la même lecture que vous de nos propositions et je n'ai pas le sentiment que ce projet de rapport soit particulièrement favorable aux laboratoires, dont nous avons essayé de mettre en avant les responsabilités.

Nous avons tenté de trouver un équilibre, en incitant les industriels, par des mesures ciblées et limitées dans le temps, à produire en France. Au fond, la question est de savoir comment répondre au danger, grave, de perte d'indépendance sanitaire de notre pays et aux risques qui pèsent sur les approvisionnements en médicaments et vaccins.

Au-delà des mesures économiques incitatives dont nous avons parlé, nous proposons aussi de responsabiliser les industriels, en renforçant les sanctions, notamment en cas de ruptures répétées d'approvisionnement.

En contrepartie des mesures que nous proposons, nous prévoyons notamment la signature d'un accord-cadre tripartite entre l'État, les entreprises pharmaceutiques et

l'industrie chimique pour accompagner l'augmentation des capacités de production de médicaments et de substances pharmaceutiques essentiels en France. C'est la proposition n° 5.

La création d'une cellule de coordination placée auprès du Premier ministre répond à une suggestion de l'Académie nationale de pharmacie et d'autres organismes que nous avons auditionnés, que nous relayons.

Enfin, je dois vous dire que nos travaux sont venus heurter, d'une certaine manière, la perception que j'avais de la question des médicaments. En fait, nous sommes face à deux problèmes distincts : le prix des médicaments innovants est parfois si élevé qu'il est intolérable et insoutenable à terme pour un financement solidaire, tandis que celui de certains médicaments anciens, lorsqu'il est trop bas, entraîne des ruptures d'approvisionnement.

Soyons clairs : les ruptures d'approvisionnement concernent d'abord des médicaments anciens, complexes à produire et destinés à un nombre réduit de patients. Les pénuries ne touchent pas les médicaments innovants.

Il existe déjà des procédures de renégociation dans le cadre des relations entre le Comité économique des produits de santé (Ceps) et les entreprises pharmaceutiques, mais nous estimons que certains médicaments anciens encore très utiles, mais dont l'équilibre économique n'est pas assuré, doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Mme Patricia Schillinger. – Nombre d'entreprises pharmaceutiques sont installées dans mon département, le Haut-Rhin. Depuis plusieurs années, je tente régulièrement de les mettre en relation avec la ministre de la santé, mais il est très difficile d'envisager ces relations autrement que comme du *lobbying*, ce qui est dommage, car il s'agit d'abord de santé publique. Nous devons faire vivre un véritable dialogue entre l'ensemble des acteurs du médicament, par exemple sur les questions d'innovation ou de financement. Ne serait-il pas intéressant de créer une instance spécifique dédiée à cette question ?

M. Bernard Jomier. – Je souhaite tout d'abord remercier le rapporteur et le président pour cette mission... impossible ! Il s'agit bien de cela quand on doit affronter de telles questions dans un délai aussi court.

La question des ruptures d'approvisionnement dépend naturellement de la politique générale conduite en matière de médicaments.

Nous avons connu, ces dernières années, plusieurs crises, qui ont marqué l'opinion publique : le Mediator, les contraceptifs de troisième génération, les *coxibs*, qui sont une nouvelle classe d'anti-inflammatoires, ou encore les médicaments contre la maladie d'Alzheimer, dont on sait depuis des années que le rapport bénéfice-risque est probablement défavorable – j'avais écrit un article à ce sujet en 2013. Il faut aussi relativiser certaines de ces crises, car il est assez naturel que l'évaluation d'un médicament évolue au fil du temps.

La question véritablement intéressante est de savoir comment ces différentes situations ont été gérées. Or il existe de fortes similitudes : une autorité politique très faible, voire défaillante ; des agences de santé engluées dans leurs difficultés, même si la situation s'est nettement améliorée de ce point de vue ; une industrie pharmaceutique plus soucieuse de développer ses ventes que de promouvoir la santé publique.

Le problème est non pas que l'acteur privé veuille vendre son produit, mais que la puissance publique ne régule pas de façon satisfaisante la place et le rôle de l'acteur privé. Je

ne fais pas le procès des industriels du médicament, il est normal qu'ils veuillent vendre leurs produits le plus cher possible, mais la santé publique nécessite des cadres, des réglementations.

Un pharmacien a des obligations de service public, car il exerce une mission essentielle pour la population et la santé publique. S'il ne les respecte pas, il est sanctionné. Je trouve donc choquant que le titulaire d'un brevet pour un médicament d'intérêt thérapeutique majeur, alors qu'il obtient un prix pour le commercialiser, puisse ne pas fournir le médicament. Il doit avoir l'obligation de le fournir et être sanctionné en cas de non-respect de cette obligation. Qu'on réfléchisse à des mécanismes incitatifs en faveur de la relocalisation en France de la production ne me choque pas. Ce qui me choque, en miroir, c'est l'absence de sanction de ceux qui n'assurent pas l'approvisionnement d'un médicament d'intérêt thérapeutique majeur. Je me fiche de savoir que l'exploitant a un problème dans une usine en Inde ! De même, une fois que le prix a été négocié, je me fiche de savoir qu'il trouve qu'il n'est pas assez élevé. Quand un accord est signé, on l'applique ! Si l'autorité politique ne le fait pas appliquer, c'est une faiblesse de sa part. Il faut prévoir dans le rapport des obligations et des sanctions.

Par ailleurs, on le sait, le monde industriel souffre d'un manque de transparence, et ce pour de multiples raisons. Cela étant dit, ce qui importe est que ce défaut de transparence ne nuise pas à l'exécution du contrat. Il faut contracter sur le prix et sur la mise à disposition, et laisser l'industriel vivre sa vie d'industriel. L'autorité publique doit assurer la fourniture à la population dans de bonnes conditions des médicaments dont elle a besoin.

Mme Corinne Imbert. – Merci, monsieur le président, monsieur le rapporteur pour votre travail.

Je partage les constats qui ont été faits sur la sous-estimation de la pénurie, sur le fait que l'ensemble de la chaîne n'est pas forcément en cause, sur la rapidité et la fiabilité de l'approvisionnement, ainsi que sur le prix. Vingt ans après le développement des génériques, on mesure la perte de marges pour les laboratoires qui en a résulté. Ces médicaments ont-ils eu un effet néfaste et conduit certains laboratoires à céder à la tentation de vendre plus cher leurs médicaments à l'étranger ? Je n'ai pas la réponse à cette question.

Nous avons pour partie perdu notre indépendance sanitaire et il est en effet nécessaire de retrouver une production pharmaceutique de proximité. Cela étant dit, on voit combien il est compliqué de se procurer la matière première.

J'ai posé récemment une question orale à Mme la ministre de la santé sur les ruptures d'approvisionnement. Elle m'a répondu que ces difficultés récurrentes n'étaient pas propres au système de santé français et qu'elles n'étaient donc pas liées au fait que la France pratique les prix parmi les plus bas.

J'en viens aux propositions figurant dans le rapport, concernant notamment la capacité de réaction des pharmaciens. Heureusement que les pharmaciens n'ont pas attendu le rapport de la mission d'information pour réagir au quotidien et prendre en charge les patients de la meilleure façon !

Telle qu'elle est formulée, la proposition n° 22 me gêne beaucoup, car elle remet en cause les compétences et la formation des pharmaciens. Il y a une vingtaine d'années, alors que l'on connaissait occasionnellement des ruptures de stock, en proportions moindres

qu'aujourd'hui, le pharmacien était autorisé par les textes à procéder à une substitution dans l'intérêt du patient. Pourquoi « expérimenter » une telle mesure aujourd'hui ? Subordonner cette substitution au suivi d'une formation spécifique viendrait en outre remettre en cause le diplôme des pharmaciens !

La proposition n° 27 d'harmoniser au niveau européen les règles d'étiquetage, la composition et la posologie des médicaments sur une spécialité exposée à des tensions d'approvisionnement me paraît être une usine à gaz. Une telle mesure aurait pour effet direct d'accentuer les tensions d'approvisionnement, car refaire l'étiquetage aurait un coût pour les laboratoires. Je rappelle que pour faire face aux baisses régulières des prix des médicaments, on a supprimé les vignettes, sachant en outre que les autorisations de mise sur le marché peuvent être différentes d'un pays à l'autre.

La proposition n° 14 prévoit de mettre en place une plateforme d'information sur les situations de rupture centralisée par l'ANSM. On sait que les agences ont des moyens restreints. Pourquoi ne pas plutôt se servir du « DP-Ruptures » et l'ouvrir à d'autres acteurs ?

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Madame Schillinger, la proposition n° 25 – la création d'une cellule nationale de gestion des ruptures d'approvisionnement – est une réponse à votre question. Ce dispositif permettrait de définir une stratégie nationale pour la prévention et la résolution des causes des ruptures d'approvisionnement.

Monsieur Jomier, la grande différence entre les pharmaciens d'officine et les fabricants, c'est que les pharmacies ne peuvent pas être délocalisées. Par ailleurs, le rapport prévoit clairement des sanctions lorsque les engagements ne sont pas tenus. Nous proposons notamment des mesures de *shaming*, soit une sanction très dure en termes d'image.

Le problème – on y revient sans cesse – est que les fabricants ne sont plus ni en France ni en Europe. On ne décide pas forcément pour eux. Il faut essayer de rapatrier les fabricants en France et en Europe.

Madame Imbert, les ruptures de stock et d'approvisionnement existent dans tous les pays. Elles peuvent résulter de quotas alloués en fonction des prix. Il faut essayer de faire en sorte que les prix bas ne soient pas pénalisants dans ce mécanisme d'allocation.

M. Yves Daudigny, président. – Madame Schillinger, pour renforcer le dialogue entre toutes les parties prenantes, nous souhaitons mettre en place une cellule nationale de gestion de la problématique des pénuries. Cette cellule nous a été réclamée *quasi-unanimement* par les interlocuteurs que nous avons interrogés.

Monsieur Jomier, je ne vous fais évidemment pas le reproche de ne pas avoir lu le rapport. Sachez simplement que nous consacrons un long développement aux moyens de la direction de la surveillance de l'ANSM, laquelle nous a confirmé qu'elle avait entrepris une réflexion sur l'évaluation de ses besoins en équivalents temps pleins afin de tenir compte de l'évolution de ses responsabilités dans la prévention et la gestion des ruptures d'approvisionnement.

Par ailleurs, il me semble que c'est la première fois que nous prévoyons une sanction des industriels qui n'assureraient pas l'approvisionnement du marché français. La proposition n° 16 prévoit en effet de confier à l'agence le soin de sanctionner financièrement

les laboratoires empêchant les grossistes-répartiteurs d'honorer leurs commandes et d'assurer leurs obligations de service public.

Madame Imbert, l'introduction du générique a clairement eu un impact sur l'équilibre financier de la production d'une spécialité. Il faut faire en sorte que la multiplicité des fabricants soit non pas un problème, mais un atout. Or nombre de fabricants ont souvent les mêmes fournisseurs de substances actives, situés en général en Asie. Un problème chez l'un de ces fournisseurs entraîne donc la défaillance de tous les fabricants.

La production des substances actives presque exclusivement en Inde ou en Chine, en Asie de façon générale, pose un grave problème de sécurisation de l'approvisionnement en France et, à terme, de santé publique, en cas d'épidémie par exemple. L'une des priorités des politiques économiques, financières ou fiscales de notre pays devrait être la relocalisation des productions pharmaceutiques, en particulier des substances actives, en France ou en Europe. Notre rapport ne produira pas d'effet magique, mais il aura le mérite d'attirer l'attention sur le fait que le point de départ de la chaîne est en passe de devenir unique, à savoir en Asie.

La relocalisation des productions à l'échelon européen ne sera pas simple, d'abord parce que nous allons plus vers une Europe des nations que vers une Europe fédérale, ensuite parce que les principaux pays consommateurs de médicaments en Europe tiennent à leur indépendance, comme nous l'avons vu lors de l'affaire du médicament contre l'hépatite C. Les Allemands ont alors préféré conserver leur indépendance plutôt que de s'associer à la France.

Madame Imbert, la proposition n° 22 répond à une idée suggérée par des représentants de pharmaciens, notamment en milieu rural, et l'Union des syndicats de pharmaciens d'officine, qui ont évoqué dans leurs réponses au questionnaire du rapporteur l'exemple québécois : le pharmacien québécois ne peut effectuer de substitution qu'à la condition d'avoir suivi une formation réglementaire dispensée par l'ordre des pharmaciens du Québec.

M. Bernard Jomier. – Je propose que la proposition n° 16 soit réécrite. On comprend qu'un laboratoire se livrant à des pratiques discriminantes entre les différents grossistes-répartiteurs sera sanctionné. Or, visiblement, ce n'est pas ce que vous voulez dire. Ce n'est pas la même chose de sanctionner des pratiques de non-fourniture à un grossiste-répartiteur et de sanctionner la non-fourniture d'un médicament d'intérêt thérapeutique majeur.

Mme Nadia Sollogoub. – Nous avons très bien compris qu'il fallait relocaliser la production en Europe. Nous avons bien compris également qu'il y avait une chaîne de production. Cela étant dit, il faut veiller à ce que l'industrie ne devienne pas trop puissante par rapport aux grossistes-répartiteurs et aux distributeurs.

Je m'interroge sur le contingentement des médicaments. L'établissement de la liste des médicaments contingentés est fait de manière unilatérale. Il serait intéressant de retravailler cette organisation. J'ai compris qu'il fallait éviter les arrangements commerciaux. Or une répartition sur la base d'une moyenne nationale n'est pas pertinente, car il existe des spécificités régionales. En outre, les patients ne sont pas répartis de façon homogène en France

Enfin, la mise en place d'un système d'information à destination du grand public, prévue dans la proposition n° 15, m'inquiète. Le malade pourra-t-il ainsi savoir où son médicament est délivré ? Ce serait mettre en péril les officines.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Je salue le travail effectué dans ce rapport, que j'ai lu en diagonale hier.

L'échelon européen me semble être le bon niveau pour équilibrer les parties en présence et pour avoir une vision précise de la manière dont les choses fonctionnent dans les autres pays. Se pose toutefois la question de la gouvernance : a-t-elle une fonction d'animation et de coordination ? L'échelon européen peut-il être un laboratoire de préconisations ?

La question des moyens a été posée. Ne peuvent-ils pas figurer dans le programme d'investissements d'avenir ? Il faut s'interroger sur le bon dimensionnement des moyens de l'ANSM.

Les sanctions prévues mériteraient d'être précisées car elles sont manifestement insuffisantes.

La proposition sur la transparence me semble intéressante. On sait pertinemment quelles sont les répercussions du manque de transparence sur tous les acteurs de la chaîne.

J'ai en revanche un doute sur la transparence vis-à-vis des malades. Ne risque-t-on pas de les affoler en signalant un manque quelque part ?

Enfin, *quid* du devenir de ce rapport ? Sera-t-il remis en mains propres au ministère ? Peut-on se rapprocher de l'agence européenne pour approfondir les préconisations du rapport ?

Mme Martine Berthet. – Je pense moi aussi qu'il faut poser les jalons d'une stratégie commune à l'échelon européen. J'émetts toutefois une réserve sur la définition de « médicament essentiel », qui risque d'être compliquée à obtenir.

Il est essentiel de relocaliser la production des principes actifs, en France ou en Europe, et de mettre en place un contrôle européen commun des sites de production.

J'émetts des réserves sur la proposition n° 8. Quels médicaments seront concernés par ce programme public de production ?

Il faut bien sûr éviter le désengagement des laboratoires dans les médicaments essentiels peu rémunérateurs. La question du prix est importante, s'agissant de médicaments anciens, qui ne sont plus rentables et pour la production desquels il faut recréer des chaînes de production.

Il est aussi très important d'aménager l'encadrement et la procédure des appels d'offres hospitaliers, de renforcer les obligations éthiques des entreprises pharmaceutiques, d'assurer la diffusion de l'ensemble de l'information disponible, les officines manquant trop souvent d'informations. Il faut aussi mieux évaluer les comportements spéculatifs et prévoir une sanction financière.

Les propositions n^{os} 20 et 21 de renforcer la capacité de réaction des pharmaciens sont en fait des régularisations de pratiques déjà en cours. Concernant la proposition n^o 22, la substitution fait déjà partie de notre formation professionnelle : nous maîtrisons la pharmacologie et la pharmacodynamie autour des principes actifs, nous sommes donc bien à même de procéder à des substitutions. Mais nous ne disposons plus de réglementation officielle nous y autorisant, nous le faisons avec l'accord des médecins. Il serait utile de disposer d'un cadre officiel pour la faciliter. La subordination de cette possibilité au fait, pour le pharmacien, d'avoir suivi une formation spécifique est pour moi un point bloquant. Je rappelle que la formation continue est obligatoire pour les pharmaciens.

J'émet ensuite des réserves sur les propositions n^{os} 23 et 24, qui portent sur le déconditionnement. Je signale que toutes les officines ne sont pas équipées pour la préparation des doses à administrer (PDA) et que s'équiper représenterait un coût pour elles. Je ne reviens pas sur les questions de sécurité.

Il faut effectivement accélérer le cadre réglementaire des AMM. Je rappelle toutefois que la procédure de l'autorisation temporaire d'utilisation (ATU) permet d'accélérer la mise à disposition des principes actifs.

La proposition n^o 27 d'harmonisation des règles d'étiquetage ne me paraît pas judicieuse, certaines ruptures d'approvisionnement étant liées à de nouvelles obligations d'étiquetage.

Pour finir, je trouve que l'exemple du Valsartan évoqué page 15 n'est pas pertinent.

M. Hugues Saury. – Je tiens tout d'abord à souligner la pertinence de cette mission d'information et la qualité des travaux qu'elle a effectués. Si je suis d'accord dans les grandes lignes avec ce qui est dit dans le rapport, j'émettraï tout de même quelques réserves sur certaines propositions.

Il me semble ainsi qu'il sera extrêmement compliqué de relocaliser ce qui a été délocalisé. On peut prendre des mesures incitatives, mais il y a un tel différentiel entre les conditions de production des pays asiatiques et les nôtres que je ne crois que modérément à cette possibilité.

De même, je suis dubitatif sur notre capacité à créer et stocker en nombre important des produits sensibles. En revanche, l'accord conclu par notre système de sécurité sociale avec l'exploitant pourrait prévoir la possibilité pour la pharmacie centrale des armées de se substituer à un laboratoire en cas de rupture, notamment pour les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur.

Quant au faible prix de certains médicaments en France par rapport aux prix pratiqués en Europe, il est un effet pervers de notre système de protection sociale, que je défends complètement. Les médicaments étant remboursés, les pouvoirs publics font pression pour que les prix soient les plus bas.

Je suis d'accord avec ce qui a été dit sur les relations entre les pouvoirs publics et les laboratoires pharmaceutiques dans un cadre contractuel. Les pouvoirs publics ne sont pas suffisamment forts et, dans un certain nombre de cas, n'imposent pas de mesures de cohérence et de bon sens.

La proposition n° 14 est à mon sens une réelle priorité dans la crise que nous connaissons. La communication est totalement défailante aujourd'hui. Cette proposition est la plus facile à mettre en œuvre et la plus urgente, afin d'éviter le développement d'une forme de défiance des patients vis-à-vis de l'industrie pharmaceutique et des professionnels de santé.

Comme mes collègues, je suis hostile, dans la proposition n° 22, au fait de subordonner la substitution thérapeutique au suivi d'une formation spécifique. Ce point est bloquant aussi pour moi. La formation n'est pas nécessaire, compte tenu de la formation initiale et de l'obligation de formation continue des pharmaciens.

Par ailleurs, je ne pense pas qu'il soit nécessaire d'expérimenter la rétrocession de stocks entre officines – c'est la proposition n° 20 – car elle se pratique déjà de façon informelle. À mon sens, la rétrocession devrait être encouragée et légalisée.

Enfin, je pense qu'il sera difficile de modifier les règles d'étiquetage et d'harmoniser les compositions et les posologies des spécialités exposées à des tensions d'approvisionnement. Cela prendra beaucoup de temps. En revanche, c'est une très bonne idée de généraliser l'accès dématérialisé aux notices dans les différentes langues de l'Union européenne.

Pour ma part, je voterai ce rapport, si la dernière partie de la proposition n° 22 est supprimée.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – La proposition n° 15 ne vise pas à permettre de localiser les officines détenant les stocks des médicaments en rupture. Il s'agit simplement d'informer sur les médicaments en situation de rupture.

Aujourd'hui, la rétrocession des stocks entre officines étant illégale, il vaut mieux prévoir d'« expérimenter » et d'« encourager » cette pratique.

Nous prenons acte de l'inutilité d'une formation spécifique dans la proposition n° 22, compte tenu de l'obligation de formation continue des pharmaciens. Nous supprimons donc la seconde partie de la proposition.

Mme Laurence Cohen. – J'ai compris que la substitution existait déjà. Pourquoi ne pas généraliser et officialiser cette pratique, au lieu de l'expérimenter ?

M. Yves Daudigny, président. – Aujourd'hui, les pharmaciens ne peuvent substituer qu'avec l'accord du médecin. Nous proposons de leur permettre de le faire sans l'accord du médecin.

Mme Laurence Cohen. – Il faut donc aller plus loin que l'expérimentation.

M. Yves Daudigny, président. – La substitution par le pharmacien, sans l'accord du médecin, est un sujet très sensible, car on touche au pouvoir et au domaine de compétences du médecin. C'est pour cela qu'on prévoit une expérimentation.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – J'en viens à la proposition n° 27 d'harmoniser au niveau européen les règles d'étiquetage, de composition et de posologie. Cette harmonisation devrait se faire progressivement dans le temps.

M. Yves Daudigny, président. – Monsieur Jomier, nous proposons de rédiger de la façon suivante la deuxième partie de la proposition n° 16 : « *Sanctionner financièrement tous les industriels qui n'assureraient pas un approvisionnement approprié et continu du marché français en médicaments essentiels.* »

On ne peut pas limiter cette proposition aux seuls médicaments d'intérêt thérapeutique majeur, qui pour beaucoup sont directement livrés à l'hôpital et donc non pas gérés par les grossistes. Il faut ouvrir le champ aux médicaments en rupture, qui sont très souvent des médicaments anciens, qui s'administrent par injection, dont la fabrication est compliquée et dont le prix est bas.

M. Bernard Jomier. – Cet élargissement est positif et la formulation satisfaisante.

M. Yves Daudigny, président. – Madame Sollogoub, nous souhaitons nous appuyer sur le programme d'investissement d'avenir et sur le programme européen Horizon 2020 pour moderniser la production pharmaceutique et mettre en œuvre un processus de fabrication très prometteur, la fabrication en continu.

Madame Berthet, nous proposons de confier à la pharmacie centrale des armées et à l'agence générale des équipements et produits de santé la production de quelques médicaments indispensables dans l'arsenal thérapeutique et qui sont régulièrement en situation de rupture ou de tension. Il s'agirait essentiellement d'anticancéreux ou d'antibiotiques anciens, souvent menacés d'arrêt de commercialisation. Nous ne sommes d'ailleurs pas sûrs de la capacité de réponse de ces organismes ou de leur délai de réponse s'ils étaient sollicités.

Monsieur Saury, vous avez raison de dire qu'il ne sera pas simple de relocaliser les productions. Pour autant, ne devons-nous pas mettre le doigt sur ce point ? Devons-nous rester impuissants ? Pour notre part, nous pensons que ce sujet doit être mis dans le débat public. La relocalisation de la production des principes actifs doit être inscrite dans les grands plans d'investissement pour l'avenir tels que ceux que proposent régulièrement les gouvernements successifs dans l'informatique ou encore la voiture autonome.

Madame Cohen, toutes les mesures de soutien financier public aux industriels seront subordonnées à la signature de l'accord-cadre tripartite prévu dans la proposition n° 5 afin d'augmenter les capacités de production en France. On imagine mal distribuer des subsides à des industriels sans contrepartie !

J'insiste sur la rétrocession de stocks entre deux officines, laquelle est illégale aujourd'hui puisque les officines doivent se consacrer à la vente au détail. Nous proposons d'assouplir cette interdiction en cas de rupture et de la légaliser afin de sécuriser la solidarité entre pharmaciens, tout en sachant que les grossistes-répartiteurs risquent de regarder cette proposition d'un mauvais œil.

Mme Fabienne Keller. – Je me réjouis des propositions à caractère européen, les propositions n^{os} 26 et suivantes, qui prévoient la mise en place d'une stratégie européenne de prévention des ruptures d'approvisionnement. L'Europe doit être mise en avant là où elle peut être précieuse. Par ailleurs, il faut retrouver une capacité à produire les principes actifs en Europe.

M. Yves Daudigny, président. – Tout le monde est d'accord sur le caractère indispensable de la dimension européenne. J'ai toutefois évoqué tout à l'heure l'échec de l'association entre la France et l'Allemagne dans le cas du médicament contre l'hépatite C.

Mme Fabienne Keller. – On le voit, il faudrait organiser une convergence, là où elle serait utile, et construire des synergies. On a du mal à comprendre pourquoi les autorisations de mise sur le marché sont différentes entre les États membres. Cela étant dit, personne n'est dupe, il y a des enjeux industriels majeurs. On ne pourra progresser sur ces sujets que dans le cadre d'une démarche globale, sur les ruptures et les principes actifs.

On nous a longtemps expliqué que les diplômes étaient différents, mais une convergence a été possible à force de discussion. Peut-on ajouter dans le rapport une partie sur la convergence ?

M. Yves Daudigny, président. – Les deux premières propositions du rapport visent à poser les jalons d'une stratégie commune à l'échelon européen. La proposition n° 26 prévoit d'harmoniser au niveau européen le cadre réglementaire d'examen des demandes d'AMM.

Mme Fabienne Keller. – La proposition n° 2 n'est pas de construire une stratégie européenne de gestion des ruptures.

M. Yves Daudigny, président. – On pose les jalons d'une stratégie commune à l'échelon européen. Dans le domaine de la santé, il est très difficile d'arriver à des harmonisations avec les Allemands, car nos systèmes sont très différents.

Passons au vote. Le titre proposé est : « Pénuries de médicaments et de vaccins : replacer l'éthique de santé publique au cœur de la chaîne du médicament ». Nous avons souhaité inscrire l'éthique dans le titre et mentionner la chaîne du médicament pour prendre en compte la production et la distribution.

Mme Martine Berthet. – Je trouve que le terme « replacer » est fort.

Mme Fabienne Keller. – Oui, « replacer » est dur.

M. Gérard Dériot. – En effet.

M. Bernard Jomier. – Que pensez-vous d'« affirmer » ?

M. Yves Daudigny, président. – Nous avons choisi « replacer » car notre analyse est peut-être plus sévère que la vôtre. Il nous a semblé que l'éthique n'était pas toujours au premier plan.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Ces dix dernières années, en particulier les six dernières, ont été dramatiques.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Est-il judicieux de maintenir le terme de « vaccins » ? Nous l'avons dit : cette question, que nous n'avons pas approfondie, doit être traitée à part.

M. Yves Daudigny, président. – Elle est abordée dans le rapport.

Mme Nadia Sollogoub. – Je propose « renforcer », puisque nous donnons des moyens supplémentaires.

M. Bernard Jomier. – « Affirmer » n'est pas suffisant. En outre, l'avant-propos, qui explicite le titre, est plutôt modéré. Un titre un peu percutant ne ferait pas de mal.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Nous avons voulu un titre percutant – il faut savoir l'être. La difficulté est très grande.

Mme Martine Berthet. – « Replacer » est trop fort vis-à-vis de tous les professionnels de l'industrie pharmaceutique qui travaillent très bien. Je préfère « renforcer ».

M. Yves Daudigny, président. – Pouvons-nous nous accorder sur « renforcer » et choisir le titre : « Pénuries de médicaments et de vaccins : renforcer l'éthique de santé publique dans la chaîne du médicament » ?

Mme Laurence Cohen. – Je partage une partie du constat du rapport, même si ma logique est différente. Quant au titre, j'aimais bien l'emploi du mot « cœur » concernant une question de santé.

M. Yves Daudigny, président. – Seul, j'aurais conservé le titre initial.

Le rapport est adopté.

M. Gérard Dériot. – Le rapport tiendra-t-il bien compte des modifications évoquées ?

M. Yves Daudigny, président. – Oui, évidemment.

Merci, chers collègues, d'autant que les conditions de l'exercice ont été un peu abruptes.

La réunion est close à 12 h 5.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 8 OCTOBRE ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 10 octobre 2018

à 9 h 30

Salle ½ Clemenceau, côté vestiaire

- Audition, en application de l'article 13 de la Constitution, de M. Bernard Doroszczuk, candidat proposé à la fonction de président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ouverte à la presse – captation vidéo).
- Vote sur la proposition de nomination de M. Bernard Doroszczuk, candidat proposé à la fonction de président de l'Autorité de sûreté nucléaire.

Commission des affaires étrangères

Mardi 9 octobre 2018

à 17 heures

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, sur le projet de loi de finances pour 2019.

Mercredi 10 octobre 2018

à 9 h 45

Salle René Monory

à 9 h 45 :

- Audition de l'Amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la Marine, sur le projet de loi de finances pour 2019.

à 11 heures :

- Audition du Général François Lecointre, chef d'état-major des Armées, sur le projet de loi de finances pour 2019.

Commission des affaires sociales

Mercredi 10 octobre 2018

à 8 h 30

Salle n° 213

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi visant à favoriser la reconnaissance des proches aidants (n° 565, 2017-2018).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Améli commission), est fixé au lundi 8 octobre 2018 à 12 heures.

- Audition de M. Didier Migaud, Premier Président de la Cour des comptes, sur le rapport annuel de la Cour sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

- Examen du rapport d'information du groupe de travail sur le financement de l'accompagnement médico-social des personnes handicapées (Rapporteur : M. Philippe Mouiller).

à 17 heures

Salle n° 213

Captation vidéo

- Audition de Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé et de M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 9 octobre 2018

à 17 heures

Salle 1/2 Clemenceau - côté écran

Captation vidéo

- Audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 10 octobre 2018

à 9 h 30

Salle 1/2 Clemenceau, côté écran

- Audition de Mme Valérie Masson-Delmotte, paléoclimatologue, membre du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), sur le rapport spécial du GIEC relatif aux conséquences d'un réchauffement climatique de 1,5°C (captation vidéo – ouverte au public et à la presse).
- Communication de M. Jérôme Bignon, Président du groupe de travail sur le suivi des négociations internationales sur le climat et l'environnement et de la mise en oeuvre des objectifs de développement durable, relative à l'intégration des objectifs de développement durable dans les processus budgétaires.
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 2 (2018-2019) portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires.
- Désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi de finances pour 2019.

Commission des finances

Mercredi 10 octobre 2018

à 9 heures

Salle n° 131

- Audition de Mme Catherine de Kersauson, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes, M. Stéphane Le Moing, président-directeur général de l'Agence de services et de paiement, Mme Valérie Metrich-Hecquet, directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises au ministère de l'agriculture et de l'alimentation, M. Jean-Pierre Raynaud, président de la commission agriculture, alimentation et forêt de Régions de France, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la chaîne de paiement des aides agricoles versées par l'Agence de services et de paiement (ouverte à la presse – captation vidéo).
- Contrôle budgétaire – Communication de MM. Arnaud Bazin et Éric Bocquet, rapporteurs spéciaux, sur le financement de l'aide alimentaire.
- Actualisation du programme de contrôle budgétaire de la commission.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 9 octobre 2018

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen des amendements sur le texte n° 13 (2018-2019) de la commission sur le projet de loi n° 463 (2017-2018) de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (procédure accélérée) et sur le texte n° 12 (2018-2019) de la commission sur le projet de loi organique n° 462 (2017-2018) relatif au renforcement de l'organisation des juridictions (procédure accélérée) (rapporteurs : MM. François-Noël Buffet et Yves Détraigne).

Mercredi 10 octobre 2018

à 8 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo – Ouverte au public et à la presse

- Audition de Mme Sophie Hatt, ancienne cheffe du groupe de sécurité de la présidence de la République, directrice des services actifs de la police nationale, directrice de la coopération internationale au ministère de l'intérieur.

à l'issue de l'audition

Salle n° 216

- Suite de l'examen des amendements sur le texte n° 13 (2018-2019) de la commission sur le projet de loi n° 463 (2017-2018) de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (procédure accélérée), et sur le texte n° 12 (2018-2019) de la commission sur le projet de loi organique n° 462 (2017-2018) relatif au renforcement de l'organisation des juridictions (procédure accélérée) (rapporteurs : MM. François-Noël Buffet et Yves Détraigne).

- Examen, en deuxième lecture, du rapport de Mme Catherine Di Folco et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 596 (2017-2018), modifiée par l'Assemblée nationale, relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 8 octobre 2018 à 12 heures.

Commission des affaires européennes

Jeudi 11 octobre 2018

à 9 heures

Salle A120

- Relations entre les entreprises et les plateformes en ligne : proposition de résolution européenne et avis politique de M. André Gattolin et Mme Colette Mélot.
- Groupe de contrôle parlementaire conjoint d'Europol : communication de Mme Sophie Joissains.