

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 4411

- *Table ronde sur le thème : « Les effets du titre Ier de la loi Egalim du 30 octobre 2018 sur les négociations commerciales en cours », autour de MM. Richard Girardot, président de l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA), Dominique Amirault, président de la Fédération des Entreprises et Entrepreneurs de France (FEEF), Dominique Chargé, président de Coop de France, et Richard Panquiaux, directeur général de l'Institut de liaison et d'études des industries de consommation (ILEC) 4411*
- *Table ronde sur le thème : « Les effets du titre I^{er} de la loi Egalim du 30 octobre 2018 sur les négociations commerciales en cours », autour de MM. Jacques Creyssel, délégué général de la Fédération du commerce et de la distribution (FCD), Stéphane de Prunelé, secrétaire général du Mouvement E.Leclerc, Thierry Cotillard, président d'Intermarché et de Netto, représentant le Groupement Les Mousquetaires (sera publié ultérieurement)..... 4422*
- *Réforme de la Politique agricole commune - Examen d'une proposition de résolution européenne (sera publié ultérieurement) 4422*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 4423

- *Audition de Mme Maryline Gyax Généro, directrice centrale du service de santé des armées (SSA) 4423*
- *Audition du général Michel Friedling, commandant du Commandement interarmées de l'Espace (sera publié ultérieurement) 4434*
- *Enjeux de la présidence française du Conseil de sécurité en mars 2019 - Audition de M. Alexis Lamek, directeur des Nations unies au ministère de l'Europe et des affaires étrangères..... 4434*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 4443

- *Plan national de mobilisation contre les addictions 2018-2022 – Audition de MM. Nicolas Prisse, président de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) et de Julien Morel d'Arleux, directeur de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT)..... 4443*
- *Questions diverses..... 4459*
- *Proposition de loi visant à renforcer la prise en charge des cancers pédiatriques par la recherche, le soutien aux aidants familiaux, la formation des professionnels et le droit à l'oubli - Examen du rapport et du texte de la commission 4460*
- *Proposition de loi visant à fournir une information aux patientes sur la reconstruction mammaire en cas de mastectomie - Procédure de législation en commission (article 47 ter à 47 quinquies du Règlement) - Examen du rapport et du texte de la commission..... 4466*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 4479

- *Audition conjointe sur les conservatoires, en présence de Mme Sylvie Tarsot-Gillery, directrice générale de la création artistique du ministère de la culture, et M. Bertrand Munin, sous-directeur de la diffusion artistique et des publics, M. Maxime Leschiera, président de l'association Conservatoires de France, Mme Isabelle Vincent, vice-présidente de la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC), Mmes Martine Mabboux, présidente de la Fédération nationale des associations de parents d'élèves de conservatoires et écoles de musique, de danse et de théâtre (FNAPEC), et Marie-Claude Valette, vice-présidente..... 4479*
- *Audition conjointe sur la lutte contre le dopage - Mme Valérie Fourneyron, présidente de l'Autorité de contrôle indépendante, Agence mondiale antidopage ; M. Alain Calmat, président de la commission médicale, Comité national olympique et sportif français ; M. Skander Karaa, conseiller spécial de la ministre des sports ; MM. Antoine Marcelaud, directeur des affaires juridiques et institutionnelles et Damien Ressiot, directeur des contrôles, Agence française de lutte contre le dopage..... 4489*
- *Décision rendue par le Défenseur des droits sur le fonctionnement de Parcoursup - Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits..... 4501*
- *Audition de MM. Guillaume Gellé, président de la commission de la formation et de l'insertion professionnelle, et Philippe Raimbault, président de la commission juridique de la Conférence des présidents d'université..... 4501*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 4503

- *Proposition de loi visant à faciliter le désenclavement des territoires - Examen du rapport et du texte de la commission..... 4503*
- *Communications diverses..... 4516*
- *Projet de loi d'orientation des mobilités - Audition de Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports 4516*

COMMISSION DES FINANCES..... 4537

- *Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement..... 4537*
- *Questions diverses - Actualisation du programme de contrôle budgétaire de la commission..... 4549*

COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE 4551

- *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 – Examen, en nouvelle lecture, des amendements aux textes de la commission 4551*

- *Projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française et projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française – Examen des amendements aux textes de la commission* 4559
- *Proposition de loi relative au délai d'intervention du juge des libertés et de la détention en rétention administrative à Mayotte – Examen des amendements au texte de la commission* 4566
- *Proposition de loi visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux - Examen du rapport et du texte de la commission* 4572
- *Proposition de loi relative au délai d'intervention du juge des libertés et de la détention en rétention administrative à Mayotte – Examen d'une motion tendant à opposer la question préalable* 4583

COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI RELATIF À LA CROISSANCE ET LA TRANSFORMATION DES ENTREPRISES
..... 4585

- *Projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire* 4585

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LES INFRACTIONS SEXUELLES SUR MINEURS 4587

- *Audition conjointe de M. Alain Christnacht, président de la commission nationale chargée de conseiller les évêques dans l'évaluation des situations de prêtres ayant commis des actes répréhensibles, et Mme Annick Feltz, magistrate honoraire, MM. Jean-Marc Sauvé, président, et Alain Cordier, membre de la commission d'enquête indépendante sur les abus sexuels sur mineurs commis au sein de l'Église catholique* 4587
- *Audition de l'association « La Parole libérée » : MM. François Devaux, président, et Alexandre Hezez, co-fondateur de l'association, et maître Nadia Debbache, avocate au barreau de Lyon* 4593
- *Audition des représentants de la Conférence des évêques de France : Mgr Olivier Ribadeau Dumas, secrétaire général et porte-parole, Mgr Luc Crépy, évêque du Puy-en-Velay, président de la Cellule permanente de lutte contre la pédophilie, et Mme Ségolaine Moog, déléguée pour la lutte contre la pédophilie (le compte rendu sera publié ultérieurement)* 4601
- *Audition de représentants de la Fédération protestante de France : M. François Clavairolly, président, et Mme Nadine Marchand, présidente de la commission « jeunesse », et secrétaire générale des Éclaireuses et Éclaireurs unionistes de France (le compte rendu sera publié ultérieurement)* 4601

MISSION D'INFORMATION PORTANT SUR LA GESTION DES RISQUES CLIMATIQUES ET L'ÉVOLUTION DE NOS RÉGIMES D'INDEMNISATION... 4603

- *Audition de M. Robert Vautard, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Laboratoire des sciences du climat et de l'environnement – Institut Pierre-Simon Laplace des sciences de l'environnement (LSCE-IPSL)* 4603

- *Audition de de MM. Bertrand Labilloy, directeur général des réassurances et des fonds publics, et Thierry Cohignac, directeur du département études techniques et réassurances publiques, de la Caisse centrale de réassurance (CCR)..... 4611*
- *Audition de M. Stéphane Pénet, directeur des assurances de dommages et de responsabilité de la Fédération française de l'assurance (sera publié ultérieurement)..... 4619*
- *Audition de M. Jean Merlet-Bonnan, avocat associé du cabinet Exème Action l'assurance (sera publié ultérieurement)..... 4619*

**MISSION D'INFORMATION SUR LES ENJEUX DE LA FILIÈRE SIDÉRURGIQUE
DANS LA FRANCE DU XXIÈME SIÈCLE : OPPORTUNITÉ DE CROISSANCE ET
DE DÉVELOPPEMENT 4621**

- *Audition conjointe de M. Julien Tognola, chef du service de l'industrie et de M. Claude Marchand, chef du bureau des matériaux, à la Direction générale des entreprises (sera publié ultérieurement)..... 4621*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 11 FEVRIER ET A VENIR
..... 4623**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mercredi 6 février 2019****- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -***La réunion est ouverte à 9 h 35.*

Table ronde sur le thème : « Les effets du titre Ier de la loi Egalim du 30 octobre 2018 sur les négociations commerciales en cours », autour de MM. Richard Girardot, président de l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA), Dominique Amirault, président de la Fédération des Entreprises et Entrepreneurs de France (FEEF), Dominique Chargé, président de Coop de France, et Richard Panquiaux, directeur général de l'Institut de liaison et d'études des industries de consommation (ILEC)

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons aujourd'hui notre cycle d'auditions portant sur les effets du titre Ier de la loi EGALIM également appelée « Loi Alimentation ». Cette loi a été l'origine d'écarts de vue entre le Sénat et l'Assemblée nationale et, comme vous le savez, la commission mixte paritaire à laquelle son examen a donné lieu n'a pas abouti.

Désormais, au titre des fonctions de contrôle du Sénat, il nous faut comprendre les conséquences de l'application de cette loi. Ses effets sur les territoires sont-ils en phase avec les objectifs qui en étaient attendus, notamment en matière de rémunération des agriculteurs ? Telle est la question dont s'est emparée notre commission, à travers notamment les activités de son comité de suivi présidé par notre collègue Daniel Gremillet.

Il y a un certain nombre d'ordonnances, prévues par la loi, qui sont progressivement mises en œuvre. Depuis le 1^{er} février dernier, le relèvement du seuil de vente à perte à 10 % est entré en vigueur. Cette mesure a fait couler beaucoup d'encre, dans un contexte où le pouvoir d'achat de nos concitoyens est au cœur des débats. D'autres mesures de la loi EGALIM font l'objet d'une mise en œuvre progressive et conduisent à redéfinir, à court terme, le renouvellement de nombreux contrats entre producteurs et acheteurs. Cet arsenal de mesures a un objectif défini par la loi : augmenter le revenu des agriculteurs.

Nous aurons également l'occasion de parler d'une autre ordonnance sur les coopératives qui est en cours d'examen entre les différents acteurs de la filière. Quelles en sont les perspectives ?

Enfin, nous aurons à cœur de savoir quelles sont les conséquences sur les négociations commerciales en cours de l'application de l'encadrement des promotions en volume et en valeur.

Afin d'envisager l'ensemble de ces questions, nous recevons aujourd'hui MM. Richard Girardot, président de l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA), Dominique Amirault, président de la Fédération des entreprises et entrepreneurs de France (FEEF), Dominique Chargé, président de Coop de France, ainsi que Richard Panquiaux, directeur général de l'Institut de liaison et d'études des industries de consommation (ILEC).

Vous avez participé aux États généraux de l'alimentation et serez à même de nous dire si les premiers résultats de l'application de la loi EGALIM et des négociations commerciales en cours vont dans le sens souhaité. À l'issue de vos présentations respectives, le débat s'ouvrira avec les questions de nos rapporteurs et du président du groupe de suivi des États généraux de l'alimentation.

M. Richard Girardot, président de l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA). – Je débiterai mon propos en saluant l'initiative de la réunion des États généraux de l'alimentation (EGA) à laquelle ont participé, durant cinq mois, 860 personnes issues de nombreuses associations et entreprises. Avant toute critique, je souhaite rendre avant tout hommage au travail que ces personnes ont effectué en commun et à ce qui a été l'esprit des EGA.

Toutefois, nous ne sommes pas satisfaits des résultats de la loi EGALIM qui n'est pas allée au bout, qui n'a pas permis d'aller au terme des impératifs des uns et des autres et de répondre collectivement aux défis des EGA. Deux mesures principales concernaient l'aval : avec une hausse de 10 % du seuil de revente à perte (SRP), la volonté affichée des EGA était d'assurer le ruissellement vers l'amont. À ce stade, seuls le marché du lait et certaines niches, comme la pomme de terre, y sont parvenus. Mais les conditions n'ont pas été réunies ailleurs pour créer de nouveau un esprit de filière, ce qui était l'objectif des EGA.

L'ANIA promeut la structuration de la filière céréale entre l'amont et l'aval, c'est-à-dire jusqu'à la distribution. La démarche est ainsi enclenchée avec les meuniers qui sont le levier intermédiaire entre le monde céréalier et la distribution.

Notre insatisfaction relative à la loi EGALIM s'explique par le fait que nous sommes toujours dans une démarche déflationniste, qu'il s'agisse des grands groupes, des PME et des ETI. Cette déflation, qui a déjà atteint sept milliards d'euros de déflation en cinq ans, devrait s'intensifier. L'ANIA a créé un Observatoire des négociations : 80 % des 450 remontées viennent des PME et font état de 1,5 à 4 % de demandes de déflation des distributeurs qui ont déjà, de leur côté, bénéficié des 10 % de SRP au 1^{er} février. À l'aune des résultats des centrales nationales, les résultats du ruissellement se font manifestement attendre ! Et je ne prends cependant pas en compte le phénomène des centrales internationales qui sont des sociétés beaucoup plus structurées au niveau européen.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je souhaite lever une ambiguïté : si le Sénat s'est opposé à ce texte, pour des motifs précis, il souhaite désormais le succès de ses mécanismes. L'objet de l'audition n'est pas de faire un procès de la loi mais bien un point d'étape. Les désaccords sont derrière nous.

M. Richard Girardot. – Nous soutenons également la loi EGALIM et je parlais bien de la position de l'ANIA. Je ne me serais pas permis de parler de la position du Sénat.

M. Dominique Amirault, président de la Fédération des entreprises et entrepreneurs de France (FEEF). – Notre fédération représente les fournisseurs PME de la grande distribution, soit 20 000 entreprises, dont 80 % sont dans l'alimentaire. Nos PME sont enracinées dans nos territoires. Travaillant avec les agriculteurs, elles sont à l'origine de la création de 80 % des emplois.

Les négociations commerciales de cette année sont encore difficiles mais ce n'est pas étonnant. Nous avons soutenu la proposition des EGA en faveur de la nouvelle répartition

de la valeur. Mais les mesures retenues ne vont pas dans le bon sens. Si on veut soigner le malade, il faut s'attaquer aux causes. On n'a pas attaqué la véritable cause de la destruction de la valeur car nous ne nous sommes pas emparés du déséquilibre entre un amont atomisé et un aval extrêmement concentré. On a préféré agir sur les symptômes et prendre des mesures administrées peu compatibles avec l'économie de marché.

Premièrement, le relèvement du SRP de 10 %, du fait de l'effet masse qu'il induit sur la marge, est certainement favorable aux grands groupes, mais dessert les PME qui perdent l'accès au linéaire. Cette situation se fait aux dépens des attentes des consommateurs puisque les PME contribuent à la différenciation et à la valorisation des enseignes. N'oublions pas que 80 % de la croissance des hypermarchés et supermarchés proviennent des marques PME ! Vouloir les fragiliser alors qu'elles ont été autant de facteurs d'activation de la croissance depuis cinq ans ne va pas dans le bon sens.

Deuxièmement, l'encadrement des promotions est totalement déconnecté des réalités du marché. La limitation en valeur s'entend. En revanche, vouloir les limiter en volume est une erreur ! Les promotions peuvent faire structurellement partie du commerce, comme les produits saisonniers le démontrent ! C'est une aberration et une idiotie de vouloir les limiter en volume. D'autant que cette démarche réduit la croissance des secteurs concernés.

Enfin, l'inversion de la formation des prix va dans le bon sens, à la condition que les industriels, les PME et les agriculteurs soient en mesure de facturer leurs produits aux distributeurs afin d'améliorer leur rémunération. Aujourd'hui, la maîtrise des tarifs, c'est-à-dire *in fine* du positionnement stratégique d'une marque, est nécessaire. Au producteur de fixer son tarif et au distributeur, ensuite, de référencer ou non ces produits. Ce n'est qu'à une phase ultérieure que doivent débiter les négociations sur les modalités de la relation contractuelle. Il ne faut plus considérer les tarifs comme initialement négociables. Ce qui est négociable, ce sont les autres éléments du plan d'affaires. Cette confusion est destructrice de valeur !

M. Dominique Chargé, président de Coop de France. – Les EGA ont été une première à laquelle la coopération a participé avec confiance et espoir. Au-delà de la revalorisation de leurs revenus, les agriculteurs attendaient la reconnaissance de leur métier. Arrêtons de les vilipender en permanence ! Les agriculteurs font très bien leur métier et sont conscients de l'importance de la transition écologique.

En ce qui concerne les résultats de la loi EGALIM, une chose est sûre : l'augmentation du seuil de revente à perte de 10 % occasionne une rente de situation pour les distributeurs. Il y a bien une contrainte dans le commerce avec ce seuil de revente à perte. Or, il n'y a absolument pas de contrainte pour organiser le ruissellement vers les agriculteurs.

Ce seuil concerne des produits avec lesquels les distributeurs se livrent une guerre des prix. Un faible nombre de ces produits sont issus de la matière première agricole issue de nos territoires. Ces derniers étaient plutôt surmargés afin de compenser les produits sur lesquels portait cette guerre des prix. La hausse du seuil de revente à perte devait permettre une amélioration de la situation pour les produits issus de nos territoires par ruissellement.

À ce stade, la théorie du ruissellement ne fonctionne pas malgré l'engagement des EGA. La filière laitière tire cependant son épingle du jeu, le prix du lait étant le thermomètre de l'ambiance agricole française. Mais cette filière ne doit pas être l'arbre qui cache la forêt !

D'autres filières, comme celles de la viande, sont dans une situation plus difficile et ont encore connu, dans un passé récent, des demandes de déflation. L'entrée par le prix, et non par la qualité du produit ou l'excellence de la filière de la production, demeure. Je plaide ainsi en faveur de l'intensification des contrôles de la DGCCRF qui présentent de réels effets vertueux.

Les produits à marques sont concernés par les négociations annuelles. Or, un autre volet de négociations concerne les produits sous marque de distributeurs (MDD), qui, pour leur part, sont des produits qui présentent un lien avec la production agricole française. Pour ces produits, certaines enseignes ont annoncé des baisses de prix. Enfin, les enseignes se sont déjà organisées pour contourner les effets de l'augmentation du SRP et la tendance est plutôt à faire bénéficier le consommateur de ce nouveau taux de marges par le biais des opérations de crédits sur carte. Il s'agit d'un contournement du processus proposé par EGALIM !

Enfin, l'objectif d'alignement des taux de promotions est contourné par des opérations nouvelles de *trade marketing* ou de cagnottage qui prennent d'autres formes que la promotion classique.

De ce fait, si nous sommes favorables à ce dispositif de la loi EGALIM, nous reconnaissons cependant que sa mise en œuvre présente néanmoins de réels problèmes.

M. Richard Panquiaux, directeur général de l'Institut de liaison et d'études des industries de consommation (ILEC). – Nous estimons le montant des négociations de nos entreprises adhérentes, qui représentent quelque 19 milliards d'euros et concernent 150 000 agriculteurs.

Le constat qui est partagé est que les EGA ont eu un impact sur la filière laitière. Toutes catégories agroalimentaires confondues, les taux de signature ne dépassent pas 25 % et les seuls accords réellement signés portent sur le lait. Au-delà du coup médiatique, les accords signés dans le secteur laitier en décembre ont été une première.

Aujourd'hui, c'est bel et bien l'arbre qui cache la forêt : il ne s'est rien passé dans d'autres filières agricoles, comme les céréales, les fruits et légumes, ou encore la viande. La démarche mise en œuvre pour la filière du lait devrait être étendue aux autres filières. Les produits alimentaires non liés à des filières agricoles et les produits non-alimentaires connaissent, quant à eux, une déflation systématique, parfois à des niveaux aberrants. Ce n'est malheureusement pas une surprise !

La Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) aura un rôle à jouer pour réduire les cas de déséquilibres significatifs qui seront nombreux. On ne peut pas d'un côté demander de baisser le tarif et d'un autre côté annoncer que le plan d'affaires va être en baisse significative car les assortiments ont été revus à la baisse.

Le relèvement du seuil de vente à perte (SRP), établi depuis deux jours, a conduit à de nouvelles mesures de péréquation consistant notamment en des remises sous forme de crédits sur des cartes de fidélité. Des baisses ont également été annoncées sur les prix des marques des distributeurs (MDD). On discute encore de l'ampleur de la masse financière liée à la hausse du SRP. Ce qui est clair aujourd'hui, c'est qu'une partie de cette masse financière est réinjectée en baisse de prix, par des baisses de prix des produits MDD et par des remises créditée sur cartes de fidélité pour les marques qui font l'objet du relèvement du SRP de 10 %.

Pour les promotions, je rejoins ce qui a été dit. La circulaire de la DGCCRF, mise en ligne hier, en ce qu'elle clarifie les règles en vigueur depuis le 1^{er} janvier dernier pour l'ensemble des acteurs, doit être saluée. Cette circulaire devrait permettre d'éviter les agissements de certains acteurs, industriels et distributeurs, qui entendent contourner ce dispositif car ils n'ont pas envie que cela réussisse. Par ailleurs, les promotions représentent un sujet important dans les négociations et certains distributeurs cherchent actuellement à saturer les seuils de 34%. Il faudra être très vigilant sur l'application effective de ce seuil et sur la clarification des règles du jeu entre les acteurs.

M. Daniel Gremillet, président du groupe de suivi de l'application de la Loi EGALIM. – Le Sénat a beaucoup travaillé pour améliorer ce texte, sans pour autant avoir été suivi par l'Assemblée nationale. Il importe de faire le point sur les actuelles négociations et la prise en compte des indicateurs. Dans le secteur laitier, l'indicateur de coût de production de 396 euros la tonne est-il bien en vigueur ? De nombreux engagements ont été pris à l'égard du secteur de la production et du monde paysan. Il ne faut pas que les accords soient la source d'une nouvelle tromperie.

La répartition de la valeur résulte d'un mix entre leurs prix et ceux des marques. Par ailleurs, la loi EGALIM permet aux distributeurs d'améliorer leurs marges sur leurs marques. Est-ce un avantage donné aux grandes marques au détriment des PME ?

Comment se situe, enfin, la négociation par rapport à nos concurrents européens ? Au-delà des aspects nationaux, il semble nécessaire d'examiner le rapport de forces qui peut s'exercer à l'échelle internationale.

Dans le texte, nous avons supprimé la gratuité. Or, celle-ci semble avoir été remplacée par des produits offerts. Cette disposition aurait alors pour unique conséquence d'entraîner des pertes pour les sociétés du secteur de l'emballage ! Tout va décidément très vite !

Mme Sophie Primas, présidente – Je me souviens de cette discussion dans l'hémicycle.

M. Michel Raison. – Quelles sont les conséquences de l'application d'EGALIM sur les producteurs de lait ? Vous nous dites qu'il y a déjà un système de retour des mesures de l'ordonnance au profit du consommateur par le biais des cartes de fidélité. Or, pour redistribuer de la valeur il ne faut pas en détruire ! Cela interroge sur le ruissellement. Ceux qui habitent les montagnes savent déjà qu'il n'a jamais été facile de faire ruisseler de l'aval à l'amont, sauf au prix d'une énergie folle avec des pompes de relevage. Sur ces contrats laitiers, dans ce contexte, quelles sont les retombées pour ces producteurs ? Le prix défini par l'interprofession, qui approche les 400 euros de la tonne, a-t-il été repris lors des négociations ? Sur quels types de produits laitiers ces contrats portent-ils ? J'ai peur que les résultats annoncés ne soient pas que des effets de communication. Il incombe aux parlementaires que nous sommes d'évaluer les conséquences de l'application de la loi. Avec un tel déséquilibre entre la concentration de ceux qui achètent et la dispersion de ceux qui offrent, comment interrompre la guerre des prix ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – Le Sénat avait une position claire sur l'élaboration des indicateurs, en donnant la priorité aux interprofessions et à l'Observatoire de la formation des prix et des marges. Cette position n'a pas été retenue. Où en sont donc les négociations sur ces indicateurs ? Certaines interprofessions sont-elles parvenues à élaborer

des indicateurs ? Quelle garantie va offrir la nouvelle définition des prix abusivement bas par rapport aux nouveaux indicateurs des coûts de production ? Est-elle applicable en l'état par les coopératives dont le fonctionnement n'est pas assimilable au fonctionnement d'une société commerciale ? Enfin, disposez-vous d'éléments chiffrés sur les cas de déséquilibre significatifs ?

M. Dominique Chargé. – Les indicateurs, qui doivent être publiés par les interprofessions, font référence aux coûts de production, mais aussi aux indicateurs de marché. La question est celle de notre compétitivité à l'échelle européenne, du fait de l'interconnexion des marchés agricoles. Certaines mesures ont été prises dans le cadre de cette loi EGALIM, mais il faut tenir compte de ce contexte économique.

Pour le secteur laitier, la part du lait valorisé dans les réseaux de la grande distribution représente environ 50 % du lait produit, dont un tiers dans les produits à marques. Les contrats, dont vous avez eu écho dans la presse, représentent donc une part faible par rapport à cet ensemble. Néanmoins, cette situation est inédite et la filière laitière connaît une réelle évolution plus favorable. C'est l'arbre qui cache la forêt des autres filières. Coop de France a soutenu la démarche de définition d'indicateurs avec les autres interprofessions. Ce travail n'est pas abouti dans toutes les filières. Sur le lait, le prix avancé n'a pas encore fait l'objet d'une publication interprofessionnelle, mais est issu d'une méthode de calcul qui a permis de déterminer le prix de revient.

Sur les ordonnances qui portent sur la coopérative et les prêts abusivement bas, les coopératives ont dénoncé les conséquences d'une transposition d'une disposition du code de commerce au sein du code rural et de la pêche maritime rendue applicable aux coopératives. En effet, cette démarche détruit la nature même de la relation entre un adhérent et la coopérative. La coopérative est la propriété de chacun des associés-coopérateurs. Nous ne sommes pas dans une relation fournisseurs et actionnaires, mais dans une relation entre associés et adhérents. La vente se fait à la sortie de la coopérative, qui est le prolongement de nos exploitations et la relation avec l'adhérent n'est pas commerciale, mais c'est une relation de cession. Dès lors, l'application d'une disposition du code de commerce au fonctionnement coopératif est absolument inappropriée. L'initiative individuelle des producteurs, comme dans les fruitières productrices du Comté, qui ont mis en commun leur outil de production, a permis de maintenir, dans nos territoires, des filières de production. Il ne s'agit pas de nous dédouaner de nos responsabilités de construction des prix ou de rémunération de nos adhérents, mais il n'est pas question de laisser assimiler notre relation entre adhérents et coopératives à une relation commerciale classique.

M. Richard Girardot. – La filière laitière a été à l'initiative de la création des EGA. Il faut être vigilant. Une centrale peut s'engager dans une filière lait pour sa crème fraîche à marque distributeur. Ce produit résultait, jusqu'à 2018, de la transformation du lait français en crème. Avec le schéma qui vient de vous être décrit, un appel d'offres, tombé fin 2018, a demandé que la crème soit d'origine européenne. Une telle démarche se révèle contraire à l'esprit des EGA ! Tout n'est pas simple et il faut absolument vous informer de ce type de situation, ainsi que la DGCCRF ! Les produits laitiers, dont on a parlé dans la presse, peuvent se révéler marginaux, à l'instar des laits bio. En effet, proposer une brique de lait bio à moins de 80 centimes oblige à ne pas rémunérer l'ensemble des maillons de la chaîne de production !

M. Richard Panquiaux. – Le déséquilibre significatif doit être évalué. La situation est très hétérogène par enseigne et catégorie de produits ; pour l'heure, certains

acteurs, y compris dans le secteur laitier, n'ont signé aucun accord. Nous ne disposons pas de banques de données qui nous permettent d'évaluer ces déséquilibres significatifs. Il faudra que la DGCCRF se prononce sur les éventuelles assignations pour déséquilibre significatif ; cette notion juridique peut s'appliquer à tous les maillons de la chaîne de production, forte d'une jurisprudence solide, notamment issue de la Cour de cassation. C'est là un élément très structurant du droit, sur lequel il va nous falloir nous appuyer, avec la DGCCRF. L'inflation générée par la majoration du seuil de vente à perte représente de la marge pour le distributeur. Elle devrait générer soit des baisses de prix de vente ou une augmentation des rémunérations à l'achat. Dans un an, nous aurons assez de recul pour évaluer les conséquences de ce dispositif qui reste, pour l'heure, expérimental. Si les chiffres avancés sur l'impact inflationniste ont été aberrants, certains acteurs entendent mettre l'accent sur les baisses de prix au détriment de la rémunération des achats.

Mme Sophie Primas. – C'est la raison pour laquelle notre groupe de travail suivra cette situation durant toute l'année prochaine avec attention.

M. Jean-Marie Janssens. – La loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole, entrée en vigueur le 1^{er} février, recouvre plusieurs objectifs, parmi lesquels une meilleure rémunération des producteurs. Cela passe notamment par l'encadrement des promotions des produits alimentaires dans les grandes surfaces et le relèvement du seuil de revente à perte des produits alimentaires. Ainsi, les distributeurs ont désormais pour obligation de vendre les produits avec une marge de 10 % minimum. Ces mesures, *a priori* positives, posent pourtant deux questions. Elles induisent tout d'abord la hausse du prix de centaines de produits en rayons, touchant directement le porte-monnaie des consommateurs. Dans un climat social tendu, je m'interroge sur le nouvel effort demandé aux consommateurs français. D'autre part, la marge de 10 % n'oblige pas les distributeurs à mieux rémunérer les producteurs. Seule la répression des fraudes pourra s'assurer de la cohérence des prix. Aussi, comment s'assurer que les distributeurs ne trouvent pas de nouveaux moyens de contourner la loi et de la détourner de son esprit ?

M. Laurent Duplomb. – Cette loi peut être comparée au « péché par envie » qu'incluait le théologien Saint Thomas d'Aquin parmi les sept péchés capitaux. En effet, il s'agit d'un péché de convoitise et d'émotion éprouvée par ceux qui désirent posséder. Nous n'aurons donc pas les résultats escomptés. Les agriculteurs espéraient un rendez-vous avec la Nation éprouvant de la fierté pour son agriculture. Tel était leur péché par envie !

Néanmoins, le pouvoir d'achat, dans notre pays, est un élément incontournable de la politique de chaque gouvernement et les produits alimentaires continuent à servir d'outils d'ajustement. Un directeur de coopérative de mon département m'avait alerté sur les incidences de la fin de la taxe farine sur les meuniers qui représentait un montant de 63 millions d'euros de taxes. Loin de garantir à la filière meunière une rentabilité accrue, la suppression de cette taxe a d'ores et déjà induit l'effet inverse du ruissellement prévu. En effet, les grands meuniers ont lâché les 15 euros économisés par tonne au bénéfice de l'industrie, laquelle, à son tour, fait de même vis-à-vis de la grande distribution, en répercutant leur manque à gagner, au final, sur les boulangers artisanaux. Cet exemple me paraît malheureusement emblématique des conséquences de l'application de la loi EGALIM.

En outre, en tant que producteur laitier, ma coopérative m'annonce un prix de base de 330 euros la tonne, au lieu des 396 euros évoqués !

Croire au ruissellement, c'est enfin ignorer les pratiques de la grande distribution qui, depuis trente ans, n'ont jamais été respectueuses de ses fournisseurs !

M. Franck Montaugé. – Je partage le constat selon lequel l'actuel rapport de forces est la conséquence d'une concentration de l'aval et de l'éclatement de l'amont. La situation serait pire sans la coopération agricole et son modèle spécifique. Hier, lors des questions au Gouvernement, nous avons interrogé le ministre sur l'ordonnance relative à la coopération. La réponse ministérielle nous laisse comprendre que le médiateur des relations commerciales agricoles ne devrait plus intervenir. Est-ce bien le cas ? Comment les acteurs de la coopération se sont-ils emparés du problème posé par les prix abusivement bas ? Enfin, grâce au Sénat et aux acteurs de la coopération, le débat est ré-ouvert avec le ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Aussi, n'est-il pas opportun de renforcer le modèle coopératif français afin de garantir son efficacité dans ses relations commerciales avec l'aval ?

M. Alain Chatillon. – La France a une propension à sur-réglementer par rapport à ses voisins européens tout en adoptant avec retard la réglementation européenne. Cette tendance est particulièrement prégnante pour les produits à forte valeur ajoutée, comme les compléments alimentaires ou les produits diététiques, qui nous permettent de valoriser nos produits agricoles et protéger notre marché national. Notre retard accumulé dans la conformité avec la réglementation européenne nous fait perdre une grande partie de nos marchés. Enfin, les montants de ladite « taxe farine », qui représentait 27 % de la marge des meuniers, ont enregistré une baisse de 35 %, tout simplement parce que les producteurs italiens et espagnols nous ont supplantés sur le marché d'Afrique du Nord.

M. Xavier Iacovelli. – Comment comptez-vous agir pour éviter le contournement de l'interdiction des remises supérieures à 34 % des distributeurs, via l'utilisation accrue des promotions dites de cagnottage ?

M. Serge Babary. – La nouvelle circulaire de la DGCCRF permet-elle de répondre efficacement aux risques de contournement de la réglementation relative aux promotions ?

M. Franck Menonville. – Nous sommes tous animés par l'esprit des EGA. Comment éviter les contournements de l'encadrement que la loi EGALIM mettait en œuvre ? La faiblesse de cette loi me paraît avant tout de ne pas assez prendre en compte l'organisation économique et les rapports de forces qui s'y font jour. En effet, les centrales d'achat sont de plus en plus concentrées et organisées. D'ailleurs, la relative réussite dans le secteur laitier n'est-elle pas plutôt due à une meilleure structuration de la filière qu'au dispositif de la loi EGALIM ?

M. Jean-Claude Tissot. – Le diable se cache dans les détails. On ne peut attendre un an pour que les bénéfices de cette loi EGALIM et ses ordonnances afférentes soient reversés aux producteurs. C'est là une urgence !

M. Joël Labbé. – Nous avons souhaité en vain que le médiateur des relations commerciales agricoles soit saisi en cas de désaccord. Le nouveau scandale d'importation de viandes bovines en provenance de Pologne a mis au jour un nouveau dysfonctionnement. En effet, seul un quart de la production agricole française est exporté et les viandes importées sont employées, en grande quantité, par la restauration collective. Faut-il continuer ainsi en achetant ce qu'on désigne, dans la filière, comme du minerai ? En tant qu'entreprises responsables et défenseurs de notre patrimoine français, quelles sont les réponses que vous pouvez apporter à une telle situation ?

M. Daniel Dubois. – La théorie du ruissellement me laisse perplexe. Le médiateur a un rôle majeur à jouer lorsque les filières ne sont pas suffisamment organisées. Les agriculteurs ont besoin d'être reconnus. Néanmoins, améliorer la compétitivité de notre agriculture implique de résoudre les problèmes générés par la sur-normalisation et l'implantation des surfaces commerciales.

M. Jean-Pierre Moga. – Aujourd'hui, il y a 2 600 coopératives en France. Vous craignez que les ordonnances ne mettent en péril ces structures du fait de l'assimilation de leurs relations avec leurs adhérents à des contrats commerciaux. Le Lot-et-Garonne est devenu, grâce au monde coopératif, le premier territoire producteur de noisettes et de noix en Europe. Quel est, selon vous, l'avenir du secteur et de l'esprit coopératifs ?

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Il est en effet inacceptable d'assimiler les relations entre un coopérateur et sa coopérative à des relations commerciales. C'est là un problème d'ordre institutionnel ! Comment le Gouvernement peut-il bafouer, en recourant à la voie réglementaire, jusqu'aux principes fondamentaux du fonctionnement des coopératives et remettre en cause l'esprit même de la législation ? C'est là une contradiction stratégique analogue à ce qui est survenu avec les SCOP, tandis que l'Union européenne a elle-même reconnu la spécificité des coopératives au motif qu'elles ne pouvaient solliciter les capitaux du marché. En outre, les Français n'accepteront pas l'augmentation du prix de certains produits si les agriculteurs n'en sont pas les bénéficiaires ! Il faut donc nous en assurer de manière indubitable ! Enfin, quel est le poids de la commande publique pour influencer sur les prix ? La part de la viande d'origine étrangère utilisée par la restauration collective, dans un pays agricole comme le nôtre, est révoltante ! Quelle pourrait-être la stratégie de prix dans les commandes publiques susceptible d'améliorer le revenu des agriculteurs ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous démontrons que le bon sens est partagé au-delà des clivages politiques. Je suis étonnée qu'en février 2019, nous soyons à ce niveau de point mort, malgré la signature des chartes de bonne conduite à la fin de 2017. Les premiers retours que j'ai obtenus sur l'action de la DGCCRF m'inquiètent : en effet, il semble que les mécanismes prévus par la loi et les ordonnances ne soient pas, pour l'heure, maîtrisés, au risque de susciter, à terme, de la jurisprudence. L'effet, à compter du 1^{er} janvier 2019, de l'ordonnance relative à la promotion est difficilement contrôlable, surtout lorsque des opérations promotionnelles étaient en cours à cette date. Avez-vous mis en œuvre des actions de contrôle dans les magasins ? En outre, la protection du pouvoir d'achat des Français induit une baisse du prix des marques des PME et des parts de linéaire. Cependant, la descente de prix qui vous est demandée sur les marques distributeurs induit-elle une baisse de leurs marges ou, au contraire, des efforts de productivité ? Enfin, disposez-vous d'informations sur la situation des autres filières hors grande distribution, notamment dans la restauration collective ?

M. Richard Panquiaux. – Le pouvoir d'achat est un sujet sociétal sensible. Si l'impact inflationniste de la majoration du SRP n'est pas encore connu, il est en revanche possible de tirer les leçons du passé. Les prix des produits concernés par ce relèvement, soit 1 500 références, ont baissé de 15 à 20 % au cours des quatre dernières années. Il s'agit ainsi d'augmenter de 10 % des produits dont les prix ont enregistré une baisse continue à moyen terme. Si l'impact inflationniste est estimé à 600 millions d'euros, la déflation est quant à elle estimée, sur ces quatre dernières années, à un milliard d'euros. Comme les marques nationales ont baissé de 15 à 20 %, tandis que les autres marques baissaient de 8 à 10 %, dans le même temps, les MDD ont vu leurs prix augmenter. Il ne serait donc pas anormal d'assurer une

péréquation entre les marques dont le coût remonte et celles dont le coût baisse. Il est encore prématuré d'anticiper le prochain équilibre entre les marques nationales et celles des PME.

La récente circulaire de la DGCCRF précise les conditions du cagnottage. Sont ainsi inclus dans le champ d'application de cette dernière les opérations de fidélisation ou de cagnottage affectées à un produit. L'achat d'un produit précis donne ainsi droit à l'obtention d'un montant déterminé et chiffré, cumulé sur une carte de fidélité et faisant l'objet d'un bon de réduction. Ces dispositions ont ainsi le mérite de la clarté. Certes, l'ordonnance présente également d'autres points présentant, selon nous, des possibilités de contournement. Notre objectif, c'est que le dispositif fonctionne ! D'ailleurs, dès l'application du nouveau SRP, certains adhérents nous ont fait remonter des opérations de promotion spécifiques. En outre, il faut aider au succès des contrôles conduits par la DGCCRF. S'agissant du rapport de forces entre amont et aval, il nous faut consolider l'aval. Néanmoins, l'amont, c'est-à-dire la distribution et les centrales d'achat, pose également problème. Vous aviez saisi l'Autorité de la concurrence pour obtenir une évaluation de l'impact des premières alliances sur le marché. L'Autorité s'est d'ailleurs autosaisie à la suite du renouvellement des alliances intervenu il y a quelques mois pour évaluer l'impact de la concentration sur le marché. Il faut être vigilant puisque les alliances internationales interfèrent de plus en plus avec les négociations en France au point de remettre en cause les EGA.

M. Richard Girardot. – Toutes les lois ont été contournées par le passé. Nous avons en face de nous cinq clients contre cinq mille entreprises qui pèsent en grandes et moyennes surfaces (GMS) et au total près de 17 000 PME. Le rapport de forces est là. La distribution française est d'ailleurs devenue le premier fournisseur partenaire des marchands de vaisselle chinois ! Il ne faut pas hésiter à faire notre autocritique sur notre outil de production, quel que soit le statut des entreprises concernées. Nous sommes à vingt-cinq jours de la fin des négociations. La loi a été votée pour deux ans et cette première année prend valeur de test. Faisons en sorte que les EGA démontrent leur efficacité !

M. Dominique Amirault. – On ne saurait discuter un tarif ; c'est là une question d'éthique. Il faut bien distinguer la répercussion des coûts de la création de valeur. Autant il est possible de négocier les coûts dans nos sociétés, autant la création de valeur est liée au savoir-faire qui ne peut être aisément dupliqué.

Mme Sophie Primas. – Dans la première table ronde que nous avons organisée avec les professions agricoles, le tarif a été évoqué comme faisant l'objet de négociations. Ce point est ainsi contraire à l'esprit même de la loi EGALIM qui a prévu des mécanismes pour limiter les marges de négociations sur le prix.

M. Dominique Chargé. – Sur la question des tarifs, un des points de désaccord constants évoqués lors des débats de toutes les lois agricoles successives porte sur la négociabilité des tarifs. Dans l'interprétation, la négociation s'opère sur le tarif affiché par le fournisseur mais les baisses de tarifs sont expliquées par le plan d'affaires qui comprend un certain nombre de compensations. Or, pour un grand nombre de distributeurs, la négociation commence sur le tarif lui-même avant toute autre forme de procédure. C'est là un dysfonctionnement de la loi EGALIM, mais le ver est dans le fruit depuis la loi de modernisation de l'économie (LME) de 2008.

Les coopératives rendront évidemment la valeur créée sur le prix de la rémunération des producteurs qui pourront, le cas échéant, décider de développer un nouvel

outil au sein de leur coopérative afin d'améliorer leur productivité. C'est là une autre manière de créer ultérieurement de la valeur.

Des craintes quant à la compétitivité de la filière agricole ont été exprimées. Le modèle agricole français est spécifique, notamment dans ses réponses aux attentes des consommateurs et des citoyens. Les charges engagées pour répondre à ces attentes devront avoir comme contrepartie la revalorisation des prix de la production agricole. Pour autant, nous fonctionnons dans un marché ouvert avec des acteurs internationaux qui participent à nos « mix clients ».

La rémunération du producteur en coopérative se fait sur l'addition et la moyenne des prix rencontrés sur ces différents marchés. Les 390 euros affichés dans certains accords médiatisés ne représentent donc qu'une partie de la rémunération du producteur.

La filière viande bovine est vouée à être au centre de nos préoccupations. Son marché est en difficulté et les mécanismes, qui lui assurent encore un certain niveau de revenus, doivent être réexaminés.

Enfin, je défends aujourd'hui des valeurs associées au modèle économique incarné par la coopérative : la liberté d'entreprendre grâce à des valeurs associatives fondées sur le mutualisme et la solidarité. Notre rôle est de faire traverser l'époque à ce modèle en l'adaptant, sans trahir ses valeurs, qui sont, à l'inverse, bafouées par l'ordonnance dont nous avons parlé !

M. Laurent Duplomb. – La politique agricole commune a été faite pour jouer sur ce tarif et le principe de compensation légitimant les aides était de compenser la différence entre le coût réel et le pouvoir d'achat de nos concitoyens. Dès lors, ne parler qu'en partant des tarifs, comme nous le faisons actuellement avec la loi EGALIM, nous détourne de la défense de nos intérêts au niveau européen, alors que se négocie la nouvelle politique agricole commune. Faute d'aboutir sur la loi EGALIM, nous écoperons alors d'une double peine !

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous vous remercions de votre participation. Ce n'était qu'un premier rendez-vous et nous aurons l'occasion de vous demander de revenir d'ici quelques mois pour dresser un premier bilan de l'application de la loi EGALIM. Notre commission auditionnera la semaine prochaine les représentants de la grande distribution, avant peut-être, dans le cadre d'une audition élargie, de vous accueillir tous ensemble, afin de confronter vos différents points de vue.

La réunion est close à 11 h 05.

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.

Mercredi 13 février 2019

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Table ronde sur le thème : « Les effets du titre I^{er} de la loi Egalim du 30 octobre 2018 sur les négociations commerciales en cours », autour de MM. Jacques Creyssel, délégué général de la Fédération du commerce et de la distribution (FCD), Stéphane de Prunelé, secrétaire général du Mouvement E.Leclerc, Thierry Cotillard, président d'Intermarché et de Netto, représentant le Groupement Les Mousquetaires (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 11h25.

Jeudi 14 février 2019

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques et de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes -

La réunion est ouverte à 9h.

Réforme de la Politique agricole commune - Examen d'une proposition de résolution européenne (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 10h55.

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

Mercredi 23 janvier 2019

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

Audition de Mme Maryline Gygax Généro, directrice centrale du service de santé des armées (SSA)

M. Christian Cambon, président. – Madame la directrice centrale, médecin général des armées, chère Maryline Gygax Généro, c'est un grand plaisir de vous accueillir ce matin.

Docteur en médecine, agrégée, vous avez été directeur adjoint de l'hôpital d'instruction des armées du Val-de-Grâce à Paris, puis vous avez dirigé l'hôpital Bégin à Saint-Mandé, dont je suis bien placé pour témoigner de l'excellence. Ce parcours très complet vous permet de présider aux destinées du service de santé des armées (SSA), depuis septembre 2017, dans des conditions difficiles.

En effet, la commission est très préoccupée de la situation du service de santé des armées, qui a subi ces dernières années un effet de ciseau entre, d'une part, une réforme d'une ampleur inégalée, la réforme SSA 2020, se traduisant par des réductions de postes, par la fermeture ô combien symbolique de l'hôpital du Val-de-Grâce, et, par la diminution de 54 à 19 des infrastructures du SSA sur le territoire, et, d'autre part, un surengagement en opérations, mettant tout le service sous tension. Le SSA est à ce point surchargé qu'il ne remplit son contrat opérationnel que grâce à 20 % de réservistes à certaines périodes, contre 10 % en 2017.

Faut-il dans ce contexte craindre que les médecins ne soient plus déployés sur la même durée que les forces en OPEX ? Les unités envoyées au combat ne partent déjà plus avec « leur » médecin et « leur » infirmier, faudra-t-il à l'avenir qu'elles connaissent pendant un déploiement plusieurs référents médicaux ? Quelles seraient les répercussions d'une telle évolution ?

Où en sommes-nous aujourd'hui de la réforme du SSA ? La médecine des forces, celle qui conditionne la possibilité de faire des opérations extérieures, est-elle consolidée ? La médecine hospitalière est-elle mieux intégrée avec l'offre de soins civile ?

Vous connaissez notre fidèle soutien qui nous a conduits, lors du débat sur la loi de programmation militaire, à soutenir la remontée de vos effectifs. Quelles sont les perspectives ? Vous manque-t-il toujours une centaine de médecins ? Avez-vous toujours un problème d'attractivité par rapport au secteur privé, et comment le gérez-vous ? Êtes-vous entendue sur ces problématiques cruciales par votre ministère ? Le Président de la République a fixé une direction lors de ses vœux aux armées à Toulouse la semaine dernière ; néanmoins, on sait qu'un monde peut exister entre les mots et la réalité.

Je vous laisse la parole, avant d'entendre les questions des rapporteurs et de mes collègues.

Mme Maryline Gyax Généro, directrice centrale du Service de santé des armées. – Monsieur le président, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, permettez-moi tout d’abord de vous remercier pour votre invitation. Il s’agit pour moi d’un réel honneur que de présenter devant cette commission les enjeux présents et futurs du service de santé des armées, que je dirige depuis maintenant plus d’un an. Après avoir rappelé succinctement les missions du SSA et les acquis significatifs de la transformation, je vous exposerai les grands défis que le SSA devra surmonter dans les années à venir et ma vision stratégique.

La France est l’une des rares nations occidentales   être en capacité de déployer une chaîne santé complète, autonome et réactive. C’est bien cette capacité à réaliser les gestes du *damage control* dès la blessure, associés à une évacuation médicalisée précoce vers le territoire national, le tout en moins de 25 heures en moyenne, qui offre les meilleures chances de survie avec le moins de séquelles fonctionnelles et/ou psychologiques à nos militaires blessés.

Le SSA est à lui seul un système de santé complet, organisé et expérimenté, qui compte 14 700 personnels, dont 70 % de militaires et 30 % de civils. Il est globalement féminisé à 60 %. Le SSA est un acteur incontournable de la réalisation des ambitions stratégiques de la France. Il constitue un système de santé cohérent et expérimenté, qui, en Europe, a la capacité unique d’assurer le soutien médical des armées en opération en tout temps, en tout lieu, partout où elles sont déployées : sur terre, dans les airs, sur et sous les mers, et ce quel que soit le mode d’intervention de nos armées, notamment l’entrée en premier. La caractéristique des soignants militaires est de savoir sauver des vies en situation isolée, en environnement extrême ou en milieu hostile. C’est cette mission première, avant, pendant et après les engagements, au plus près des armées, qui fonde le dimensionnement et l’organisation du SSA.

En 2018, le SSA a projet  1 846 militaires dont 433 médecins, parmi lesquels 312 médecins généralistes, 77 chirurgiens, 37 anesthésistes réanimateurs et 7 psychiatres. Chaque jour, près de 2 000 personnels du SSA sont de garde, d’astreinte, d’alerte ou engagés en opérations.

Le SSA est également un acteur à part entière du système public de santé, qui prend en charge, au quotidien, dans ses hôpitaux, une large patientèle civile.

Les attentats récents sur le territoire national, l’épidémie de maladie à virus Ebola en Afrique en 2014, sont autant de situations au cours desquelles le SSA, fort de son adaptabilité et de son expérience, est venu en sus renforcer les structures civiles de la gestion de crise, concourant en cela à la résilience de la France.

Cet apport essentiel à la nation, que l’on attend d’un outil militaire, souligne bien la singularité du SSA, à la croisée des mondes de la santé et de la défense.

Le SSA est engagé dans un ambitieux plan de transformation initié en 2015 par mon prédécesseur, le médecin général des armées Jean-Marc Debonne. Cette transformation vise à garantir aux militaires un soutien santé permanent et une qualité technique optimale, face aux risques sanitaires spécifiques de toute activité opérationnelle. Elle repose sur trois grands principes de concentration, d’ouverture et de simplification.

Depuis 2015, le SSA n’a eu de cesse de se refaçonner autour du soutien opérationnel, d’améliorer la prise en charge globale du blessé de guerre, de préserver la

proximité avec les armées, d'apporter une attention permanente au moral de son personnel et au climat social, de devenir un acteur à part entière du système de santé publique et un acteur majeur de la résilience de la nation, et enfin d'accroître ses performances sur les plans opérationnel, technique, organisationnel et financier pour diminuer le coût de possession. Il le fait au moyen d'une transformation systémique et synchrone de ses cinq composantes, dont le caractère indispensable, interdépendant et indissociable a été réinterrogé et réaffirmé.

S'agissant de la médecine des forces, le soutien médical de proximité des unités des trois armées et de la gendarmerie nationale a été profondément restructuré afin de dégager du temps médical. La réorganisation des centres médicaux des armées (CMA), passant de 55 à 16 en 2019, a permis de concentrer les fonctions administratives dans une portion centrale et de renforcer les activités de soins, d'expertise et de préparation opérationnelle au sein des 200 antennes médicales qui ont subsisté et restent placées au plus près des forces armées. L'équilibre fonctionnel ainsi créé, avec une moyenne de 15 antennes médicales et de 21 000 militaires soutenus par CMA, permet d'optimiser la performance au travers de mutualisations de moyens.

La réorganisation de la médecine des forces s'est achevée en septembre 2018. La chaîne de commandement repose désormais sur une direction de la médecine des forces (DMF), implantée à Tours et qui a repris les missions des six directions régionales, dissoutes à la fin du mois d'août dernier.

Pour ce qui est des hôpitaux, après redimensionnement de l'offre hospitalière au juste besoin des armées et transfert en secteur civil des spécialités ne répondant pas aux besoins du contrat opérationnel, comme la radiothérapie, la néphrologie ou l'obstétrique, le format retenu de huit établissements a permis la différenciation en deux ensembles hospitaliers militaires (EHM) et quatre ensembles hospitaliers civils et militaires (EHCM).

Les EHM, en Île-de-France et en PACA, sont détenus en propre, ce qui permet de préserver au SSA sa capacité de réponse immédiate au contrat opérationnel, par la projection avec un faible préavis d'équipes chirurgicales spécialisées, formées et entraînées. Les hôpitaux d'instruction des armées (HIA) d'Île-de-France, et bientôt ceux de PACA, reçoivent directement les blessés évacués des théâtres d'opérations. Leur labellisation en *trauma center* de niveau 1 par l'Agence régionale de santé (ARS), pour Percy et Sainte-Anne, atteste de leur compétence à prendre en charge les polytraumatisés les plus graves, y compris et de façon spécifique, s'ils sont brûlés ou radiocontaminés ou contaminés chimiquement.

Les EHM disposent également d'un statut de pôle référent en infectiologie, d'un panel complet de spécialités médicales ainsi que d'un pôle de rééducation et de réhabilitation destiné à la prise en charge précoce et secondaire des blessés tant physiques que psychiques. Ils ont vocation à développer des partenariats avec les groupements hospitaliers de leur territoire, tout en préservant leur autonomie dans les activités nécessaires au bon fonctionnement des spécialités projetables. La symétrie des capacités ainsi créées au nord et au sud permet de sécuriser le service rendu aux armées.

Les quatre HIA en EHCM, à Brest, Metz, Lyon et Bordeaux, sont porteurs, quant à eux, de la capacité à durer sur les théâtres, sous préavis de plusieurs mois compte tenu des conditions imposées par nos partenaires civils. Ils doivent en tout cas rester en mesure de fournir un vivier de compétences nécessaires à la relève des opérations. Ces hôpitaux, qui ont assumé une large part de la déflation de 10 % des effectifs du SSA, sont fortement intégrés dans leur territoire de santé *via* des partenariats innovants avec la santé publique, dont le

quatrième et dernier a été signé à Lyon en décembre 2017. La réorganisation des activités et les adaptations d'infrastructures ne sont pas terminées, elles vont se poursuivre jusqu'en 2023 : ce n'est qu'à cet horizon que les partenariats seront stabilisés. À la fin de 2020, l'ensemble des équipes chirurgicales militaires sera inséré chez les partenaires avec la constitution d'équipes mixtes, civiles et militaires. Au titre de la sécurisation de la réponse au contrat opérationnel, le maintien d'un niveau significatif de personnels projetés demeure au centre du principe de la pérennisation de ces établissements. Si l'on regarde l'activité opérationnelle en 2018, les EHM ont assuré 66 % des projections de personnels hospitaliers, et donc les EHCM 34 %, ce qui est conforme à la trajectoire fixée.

Tous les HIA participent par ailleurs à la réponse aux crises sanitaires survenant sur le territoire national, ainsi qu'à la prise en charge des victimes d'attentats. Enfin, ils ont tous une mission de formation, d'expertise médicale et de recherche clinique.

S'agissant des autres composantes, le ravitaillement sanitaire et la recherche biomédicale de défense poursuivent leur restructuration engagée depuis 2008. La montée en puissance de l'Institut de recherche biomédicale des armées (IRBA) sera achevée avec la mise en service prévue à la fin de 2019 du nouveau laboratoire confiné de haute sécurité.

Enfin, la réorganisation du dispositif de formation du SSA a vu le regroupement de nos écoles de formation initiale pour les praticiens et les infirmiers sur le site de Lyon en 2018, ainsi que la structuration de la préparation technique opérationnelle et le développement de l'enseignement numérique.

Je ne serais pas complète si je n'évoquais pas également l'effort de simplification qui a présidé à la mise en œuvre de notre nouvelle organisation depuis le 3 septembre dernier : il s'agit de mettre en œuvre une gouvernance plus lisible et plus visible, avec davantage de subsidiarité et de responsabilisation de mes adjoints, des directeurs de chaînes et directeurs d'établissements.

Notre environnement est porteur de défis majeurs. En sus de toutes ces réalisations, nous devons poursuivre notre adaptation continue à notre environnement santé et défense, afin d'intégrer en permanence les évolutions sociétales, médicales et géostratégiques.

Quelles sont ces évolutions majeures ?

En premier lieu, il nous faut intégrer le caractère exigeant, difficile et instable qui est désormais celui du contexte opérationnel, que je ne détaillerai pas car vous le connaissez bien.

L'ambition de la France de disposer de forces capables de s'engager, y compris sur très faible préavis, en premier et en autonomie, ambition confirmée par la revue stratégique de 2017 et la vision stratégique du chef d'état-major des armées, m'oblige en tant que directrice centrale à garantir l'opérationnalité du SSA sur l'ensemble du spectre des missions.

L'autre évolution majeure que nous devons intégrer est celle de l'évolution de notre environnement santé, en particulier la réforme ambitieuse du système de santé publique annoncée par le Président de la République en septembre 2018.

Cette réforme modifiera en profondeur l'organisation et le financement de notre système de santé, ainsi que les modalités de formation et d'exercice des soignants. Il est

primordial que le SSA s'inscrive pleinement dans la dynamique de cette réforme, avec une attention particulière pour la réforme des études médicales, les autorisations d'activités, et la notion de communautés professionnelles des territoires de santé.

Face à ces évolutions majeures, nous avons besoin d'une loi de programmation militaire à la hauteur des enjeux. Les ressources qui seront allouées au SSA pour les cinq prochaines années répondent objectivement à un certain nombre d'attentes et lui donnent les moyens de poursuivre son évolution et de financer ses priorités. Je vous remercie à cet égard d'avoir souligné à plusieurs reprises l'action déterminante du SSA au profit de la communauté militaire.

J'en viens à ma vision stratégique pour l'avenir du service. Au-delà de la question des ressources, afin de faire de ces nouveaux éléments de contexte que j'ai évoqués et pour en faire de véritables opportunités, le SSA a besoin de se doter d'une vision ambitieuse. C'est pourquoi j'ai identifié trois axes stratégiques pour préparer l'avenir.

Premier axe prioritaire : garantir notre efficacité opérationnelle. Cela passe par une adaptation continue de la doctrine du soutien médical en opération aux nouveaux modes d'action militaires. À ce titre, le SSA met en œuvre une véritable démarche d'innovation continue pour adapter les capacités médicales opérationnelles aux nouvelles conditions d'engagement. Lors de vos déplacements sur les théâtres d'opérations, vous pourrez voir d'ici à quelques mois une nouvelle antenne chirurgicale, mieux adaptée aux modalités d'engagement des armées et prenant en compte les nouvelles technologies médicales.

Cette exigence d'efficacité opérationnelle s'applique aussi à la préparation du personnel projetable de la fonction santé. L'excellence des soignants militaires s'appuie sur une capacité de formation spécifique, académique et opérationnelle, et nous travaillons à toujours renforcer leurs compétences techniques et militaires. À cette fin, les nouvelles technologies nous permettront d'aller plus loin dans le caractère réaliste des entraînements. Je pense notamment à la formation, par la simulation, pour laquelle nous nourrissons de grandes ambitions et qui complète les formations sur le terrain.

Deuxième axe : conforter notre capacité de réponse aux besoins de santé des armées. Pour la première fois dans l'histoire du service, nous venons de publier notre stratégie santé de défense. Nous allons maintenant finaliser notre projet médical, tout entier tourné vers l'optimisation du parcours de prévention, de soins et d'expertise du militaire.

Autre grand projet, l'observatoire de la santé des militaires, actuellement en cours d'élaboration, permettra une connaissance approfondie de l'état de santé de ces derniers, afin de mieux répondre à leurs besoins spécifiques de santé, et de mieux ajuster le parcours de soins et d'expertise, dont toutes les étapes doivent répondre à une exigence de qualité.

Ce rôle d'opérateur santé unique du ministère des armées continuera bien évidemment de s'enrichir par le biais des partenariats interministériels, d'abord, en poursuivant notre politique d'ouverture par une inscription dans les territoires de santé, qui devrait amener les ARS à tenir compte des besoins de santé de défense, en application de l'accord interministériel santé-défense de 2017 et de l'ordonnance SSA-INI relative au service de santé des armées et à l'Institution nationale des Invalides du 17 janvier 2018.

Il s'enrichira aussi grâce aux partenariats internationaux : je viens d'assister à la réunion des chefs des services de santé des armées de l'OTAN, qui montre que les

expériences de nos alliés sont riches en enseignements, notamment en termes de solutions à éviter. Je pense à l'Espagne, qui revient aujourd'hui sur la fermeture de ses écoles de formation initiale de soignants militaires. Tous ont pour point commun d'être confrontés à des difficultés en matière d'attractivité et de fidélisation, dans une situation de grande concurrence avec le secteur civil. Le Canada et le Royaume-Uni, par exemple, ont utilisé avec succès des mesures financières individuelles pour les spécialités en effectifs critiques. Tout cela alimente notre réflexion.

Enfin, troisième axe prioritaire : consolider la mise en œuvre de notre transformation. Nous devons bien sûr veiller au moral et à la cohésion du personnel de notre service. Le SSA est une entité indivisible, riche de ceux qui le composent. Il est capital que tous puissent trouver leur place et s'épanouir. Pour cela, nous finalisons une nouvelle politique de ressources humaines, tournée vers un objectif d'adéquation quantitative et qualitative aux missions, source d'attractivité et de fidélisation. Cette politique doit inclure une valorisation des rémunérations et des parcours professionnels, mais aussi répondre à des préoccupations d'équilibre entre vie familiale et vie privée, d'aménagement de la parentalité et de reconnaissance des services rendus.

Parce qu'il est urgent de remettre nos effectifs à flot, cette politique porte également un objectif fort d'augmentation de la part de contractuels au sein du SSA, de 8 % à 20 % en 2030, afin de recapitaliser rapidement la médecine des forces ainsi que les spécialités hospitalières en déficit critique. La concrétisation des effets extrêmement positifs de stabilisation des effectifs globaux du SSA apportés par la LPM pour 2019-2025, passe ainsi par notre capacité à recruter une centaine de médecins généralistes contractuels et une vingtaine de chirurgiens orthopédiques. J'y vois également une forme de contribution du SSA à la résilience de la nation : en effet, ces médecins qui ont vocation à réintégrer le service public de santé au terme de leur contrat y apporteront les compétences qu'ils auront acquises au sein du SSA en matière de prise en charge de blessés de guerre et d'afflux de victimes.

Je n'oublie pas par ailleurs l'objectif tout aussi prégnant de renforcement de notre réserve opérationnelle avec une cible de recrutement de 300 réservistes supplémentaires cette année, d'autant que nos réservistes participent aux OPEX à hauteur de 11 % et constituent également un vivier de recrutement.

Alors que jusqu'en 2018 le SSA avait une déflation à réaliser, il nous faut désormais développer et mettre en œuvre une chaîne de recrutement en capacité d'être efficace quasi immédiatement, ce qui n'est pas un mince défi dans l'environnement très concurrentiel de la santé publique. L'objectif est bien de redonner au SSA sa capacité de régénération et d'offrir à notre personnel les meilleures conditions d'exercice. En tant que directrice centrale du SSA, mon attention portera en priorité sur la bonne exécution de la LPM et la bonne adéquation des ressources avec les missions.

Concernant les moyens de financements, je compte inscrire le SSA dans la dynamique du plan « Ma santé 2022 » pour lui permettre d'accéder aux divers modes de financement auxquels il peut légitimement prétendre, en tant qu'acteur du service public de santé.

Dernier levier pour permettre au SSA d'atteindre son modèle cible : le développement des outils numériques, qui amélioreront au quotidien les conditions de travail du personnel et organiseront une autre proximité avec les armées, par le biais de la télémédecine. La mise en place du nouveau système d'information, le logiciel Axone, prévue

cette année, est très attendue au sein des CMA. Ce n'est qu'un début. Ce virage numérique engendrera très certainement un besoin de moyens financiers nouveaux afin d'atteindre le niveau attendu.

Les enjeux sont de taille, mais je suis déterminée et mobilisée pour que le SSA puisse réaliser ses ambitions. Au-delà de leur engagement, les femmes et les hommes du SSA, à la croisée des mondes de la santé et de la défense, sont mus par une culture commune et des valeurs particulières : il s'agit de notre singularité positive, que nous devons préserver et cultiver pour continuer à en faire une force au service de nos soldats, car leur vie est notre combat.

M. Christian Cambon, président. – Merci pour ce panorama complet. À plusieurs reprises, notre commission a eu l'occasion de souligner l'importance de renforcer le SSA. Les premières expériences de télémedecine auxquelles nous avons assisté, lors de notre visite de l'HIA Bégin avec le président Larcher, sont essentielles. Je veux redire ici, pour l'avoir vu encore récemment à Gao, l'engagement extrême de ces femmes et de ces hommes qui déploient, dans des conditions extrêmement difficiles, des installations hospitalières performantes dotées de technologies et d'un savoir-faire aptes à faire face aux situations graves et urgentes. Il n'y a pas que les morts ; nos soldats subissent aussi des blessures de plus en plus terribles dues à l'utilisation de ces technologies horribles que sont les *Improvised Explosive Devices* (IED), ces mines artisanales qui peuvent exploser sous vos pieds ou sous votre véhicule, même s'il s'agit d'un véhicule sanitaire, comme nous l'avons vu à Gao. Vous trouverez toujours ici des avocats puissants qui veilleront à ce que les engagements de la LPM soient tenus.

M. Jean-Marie Bockel, rapporteur du programme 178. – L'an dernier, lorsque nous vous avons rencontrée dans le cadre de la préparation du budget, votre engagement, votre ténacité et vos capacités d'adaptation du dispositif aux nouvelles priorités nous avaient impressionnés. La question des moyens reste ouverte. Qu'il s'agisse du travail que vous menez sur le terrain, parfois dans des circonstances terribles, ou de la réforme de votre positionnement sur les bases de défense, tout cela vous demande des efforts considérables et nécessite des moyens supplémentaires, car le recours aux réservistes ne suffira pas. Nous souhaitons être vos alliés déterminés et efficaces. Aidez-nous, en pointant les domaines dans lesquels les moyens qui vous sont alloués sont insuffisants.

Mme Christine Prunaud, rapporteure du programme 178. – Parmi les militaires que nous avons rencontrés au cours de nos auditions, vous êtes celle qui m'a le plus impressionnée par son engagement tant dans l'action que dans l'investissement sur le terrain. Grâce à vous, une partie de l'armée a mon soutien.

Lorsque j'ai visité le service de protection radiologique de Clamart, la semaine dernière, j'ai été choquée par la vétusté des locaux, alors qu'il s'agit du premier service européen. Le budget de l'armée a considérablement augmenté avec la LPM. Nous devrions exiger une réévaluation de l'appui financier et humain dont vous avez besoin. Votre service bénéficie de tout notre soutien.

M. Ronan Le Gleut. – Existe-t-il une coopération entre les services de santé des armées européens, qu'il s'agisse d'échanges de matériel médical ou même de spécialistes ? À l'échelle internationale, nous connaissons l'existence du Comité international de médecins militaires et vous avez mentionné dans votre présentation la réunion des services de santé des

armées de l'OTAN. A-t-on envisagé à l'échelle européenne une coopération des services de santé des armées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – L'attrait du secteur civil est fort dans certaines spécialités comme la chirurgie ou l'anesthésie. Comment vous assurez-vous de la stabilité de votre service face à ce défi ? Quel avenir envisager pour l'hôpital Desgenettes à Bron, dans la métropole de Lyon ?

M. Ladislas Poniatowski. – On évalue à 14 000 personnes l'effectif global des médecins militaires. Combien exercent réellement en OPEX ? Combien sont placés dans les territoires où les armées françaises sont présentes ?

M. Olivier Cigolotti. – Je suis élu de la région Auvergne-Rhône-Alpes, deuxième plus grande région après l'Île-de-France. Quelles évolutions sont envisagées pour la structure de Lyon-Desgenettes à laquelle nous sommes très attachés ? Quels liens peuvent être noués avec les hôpitaux civils de Lyon ?

M. Joël Guerriau. – Beaucoup d'OPEX interviennent dans des territoires démunis. Vous avez mentionné l'installation d'antennes chirurgicales performantes dans ce cadre. Quelle est la patientèle ? Comment se répartit l'effort entre les interventions sur des populations civiles, sur la population militaire française ou sur la population militaire d'autres pays qui ne s'investissent pas autant que nous dans le domaine médical ?

M. Hugues Saury. – Le SSA intervient aussi en matière de sécurité civile. Je suis sénateur du Loiret et la pharmacie centrale des armées est située dans mon territoire. Elle fabrique les comprimés d'iodure de potassium destinés à saturer la thyroïde et à prévenir l'accumulation d'iode radioactif, en cas d'accident nucléaire. Si la logique reste la prévention, le risque zéro n'existe pas. Quelle serait la capacité de réponse de cette unité en cas d'accident très grave qui toucherait une population importante ?

M. Jean-Pierre Vial. – Les jeunes médecins militaires semblent regarder avec envie la médecine privée, et les conditions pour quitter l'armée n'ont pas l'air très exigeantes. Quel effet ce phénomène a-t-il en matière de recrutement et de maintien des effectifs ?

M. Gilbert Roger. – Dans quels secteurs et dans quelles disciplines êtes-vous en déficit de personnel ? Vous prélevez 300 réservistes sur les services civils. Pour combien de temps sont-ils recrutés ?

M. Bruno Sido. – Quand on parle des OPEX, on pense davantage à l'armée de terre et à l'armée de l'air qu'à la Marine. Nous avons pourtant visité l'hôpital du porte-avions Charles-de-Gaulle qui est remarquable. Le médecin qui officiait nous a expliqué que sa mission durait trois mois, sans relève et était volontaire. Comment faites-vous pour trouver des volontaires capables de partir ainsi trois mois en mer, avec l'immense responsabilité de 2 000 personnes à soigner, sans être forcément compétent dans tous les domaines ?

Mme Gisèle Jourda. – On comptait 54 centres médicaux des armées de nouvelle génération en 2014 ; il n'y en aura plus que 19 en 2018. Dans mon territoire rural, les centres hospitaliers ferment au gré des restructurations. Je ne peux que m'interroger sur l'efficience du dispositif.

Vous nourrissez beaucoup d'espoir au sujet de la coordination avec les ARS qui devrait se développer dans le cadre de la future réforme. Or, dans ma région, les ARS peinent

parfois à faire respecter certains services d'urgence, particulièrement quand il s'agit de territoires reculés. Comment leur permettre de s'impliquer dans la coordination que vous souhaitez ?

Mme Maryline Gyax Généro. - Nous devons recruter des contractuels dans des délais courts. Nous avons 760 médecins généralistes ; il nous en faudrait une centaine de plus. Nous en avons besoin immédiatement. Le volant de renforcement du nombre de places mises au concours d'entrée dans les écoles de santé militaires de Lyon prévu par la LPM, avec une augmentation à 115 postes initiaux au lieu de 100, ne produira ses effets que dans neuf ans pour les médecins généralistes et douze ans pour les spécialistes. D'où la nécessité de recruter des contractuels. Je précise que nous n'avons aucun problème d'attractivité au niveau de nos écoles initiales, puisque de 13 à 19 candidats concourent pour une seule place. De mon point de vue, la réforme des études médicales n'interférera en rien avec l'attractivité de ces écoles. Elle les recentrera au contraire sur leur singularité d'écoles militaires.

Nous disposons d'une quarantaine de chirurgiens orthopédistes, dont 33 étaient en OPEX en 2018. Tous ne sont pas forcément aptes à partir – je pense par exemple aux jeunes femmes enceintes. Nous manquons de chirurgiens viscéraux, d'anesthésistes réanimateurs, de neurochirurgiens, d'urgentistes et de psychiatres. Sur les 35 psychiatres dont nous disposons, 7 sont partis en OPEX. Nous partageons les mêmes besoins que la santé publique dans certaines disciplines, mais avec un objectif spécifiquement opérationnel.

Le recrutement de réservistes constitue une opportunité intéressante, car en les formant, nous leur donnons envie de rejoindre nos rangs. Pour renforcer notre attractivité, j'ai monté une campagne de recrutement avec l'aide de la Délégation à l'information et à la communication de la défense (Dicod). J'espère qu'elle portera ses fruits dès 2019. Il faudra pouvoir lui allouer un budget, qui est en cours d'élaboration.

Des aides financières participent aussi à l'attractivité du métier, en plus des valeurs que nous défendons. J'ai demandé à ce qu'elles soient comparables à ce qui est proposé dans la santé publique lorsqu'il s'agit de recruter des médecins dans les déserts médicaux.

Les volontaires qui exercent dans la Marine sont des réservistes. Ces missions sont très prisées. D'un point de vue général, nous souhaitons fidéliser nos réservistes en les formant puis en leur confiant des missions intéressantes. Je les considère comme des militaires à part entière et comme d'authentiques partenaires.

Les coopérations internationales sont souhaitables pour nous inscrire dans le cadre de l'Initiative européenne d'intervention (IEI) voulue par le Président de la République. Nous sommes en train d'organiser un forum des chefs opérationnels des services de santé des armées des pays européens qui le souhaitent. Dans ce cadre, nous aurons l'occasion d'échanger sur une capacité d'interopérabilité en opération extérieure. Nous travaillons aussi avec certains pays de l'OTAN sur la médicalisation des nouveaux vecteurs de l'armée de terre. Les véhicules de l'avant-blindé sanitaires (VAB SAN) devraient être renforcés et des kits de médicalisation devraient être bientôt installés dans les véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI) et dans les véhicules Scorpion, projet sur lequel nous travaillons en collaboration avec les Belges.

Sur les théâtres d'opérations extérieures, nous prenons en charge l'aide médicale à la population, en fonction de la demande que le commandement nous en fait. C'est un moyen

d'appuyer le rayonnement de la France. Nous travaillons aussi à rendre interopérables nos méthodes et nos techniques.

À l'instant t, une cinquantaine d'équipes médicales sont à l'œuvre sur les théâtres d'opérations extérieures. Il y en avait précisément 52, vendredi dernier. Elles sont chacune composées au moins d'un médecin, de 2 infirmiers et de 5 à 7 auxiliaires sanitaires. Nous disposons aussi de 5 à 7 équipes chirurgicales en permanence sur les théâtres d'opérations, composées de 2 chirurgiens, un anesthésiste réanimateur, un manipulateur radio et des infirmiers. Un psychiatre est également présent en permanence dans l'opération Barkhane. Au total, entre 60 et 70 médecins sont présents chaque jour en OPEX.

La durée des missions est en moyenne de 92 jours pour les médecins des forces et de 62 jours pour les hospitaliers. Les armées souhaitent en général partir avec leurs médecins. Dans la mesure où les médecins des forces sont intégrés dans les unités combattantes, il est important que la durée de leur mission soit calquée sur celle des unités avec lesquelles ils partent. Il privilégie l'accompagnement de l'unité déployée par son médecin, mais il veille également à ce que ce médecin ait effectué la préparation opérationnelle idoine. Quant aux hospitaliers, il est logique que la durée de leur mission soit moindre, dans la mesure où ils ont également une patientèle sur le territoire national qu'ils risqueraient de perdre.

Depuis mon arrivée, la durée moyenne d'intervention sur les OPEX a un peu diminué. L'une de mes priorités est que le personnel puisse concilier vie professionnelle et vie familiale. Le SSA s'est féminisé, surtout en ce qui concerne la médecine des forces. Pas moins de 39 % de nos médecins et 70 % de nos infirmiers sont des femmes. La proportion est de 50 % pour les tranches d'âge inférieures à 40 ans. Donc, vous voyez que les jeunes générations, celles qui partent en OPEX, sont très féminisées. Je considère qu'il est de mon devoir de faciliter la conciliation entre leurs vies familiale et opérationnelle. C'est pourquoi j'ai introduit la possibilité de mandats réduits à destination des parents, et pas seulement des femmes. C'est important pour préserver le moral du personnel du SSA qui est plutôt bas actuellement.

Je souhaite aussi mettre en place des mandats réduits pour que les réservistes puissent davantage partir en opération extérieure. Nos réservistes effectuent en moyenne 22 jours de service par an, ce qui n'est pas suffisant, car il faudrait atteindre un objectif de 30 jours par an. Cela reste néanmoins complexe pour les médecins.

Le partenariat entre l'hôpital d'instruction des armées Desgenettes et les hospices civils de Lyon, deuxième *trauma center* de France, a du sens. En insérant des équipes chirurgicales dans un centre de ce niveau, on ne peut que favoriser le développement des compétences de nos chirurgiens. C'est en tout cas l'objectif que nous poursuivons. L'insertion se déroule très bien pour les chirurgiens orthopédistes et pour les anesthésistes réanimateurs. Les chirurgiens viscéraux ont un peu plus de mal à trouver leur place dans les équipes. Le maintien d'un pôle de réhabilitation physique et psychique militaire sur le site de l'hôpital Desgenettes s'enrichira de l'arrivée en 2023 de l'hôpital Henry Gabrielle, établissement reconnu en matière de soins de réadaptation. Nous préparons activement le projet d'infrastructures qui rendra possible l'insertion de cet hôpital sur le site Desgenettes. Il s'agit d'un magnifique projet.

La question du service d'accueil d'urgence reste posée pour l'hôpital Desgenettes. Il faut l'étudier avec le partenaire des hospices civils de Lyon et avec l'ARS responsable de l'organisation des activités sur le territoire. L'implantation récente du Médipôle proche de

Desgenettes avec un service d'accueil d'urgence de très grande capacité conduira certainement à revoir le projet territorial d'accueil des urgences.

En ce qui concerne la pharmacie centrale des armées, elle prépare les crises en coordination avec la santé publique. Les stocks stratégiques sont calibrés pour faire face à des crises de quelque nature qu'elles soient. Le renouvellement régulier de ces stocks est prévu et sa planification a été établie par la santé publique de manière à se faire au fil de l'eau. Nous préparons bien entendu les grands rendez-vous comme les jeux Olympiques. Il n'y a aucune inquiétude à avoir sur ce point.

L'articulation avec les ARS est essentielle. Nous mettons en place des comités de pilotage régionaux réguliers avec chacune des 17 agences. Le SSA est inclus dans les projets régionaux de santé. Nous allons signer avec les ARS des contrats spécifiques de partenariats, afin que nos relations soient précisément calibrées, notamment en ce qui concerne les flux financiers.

La vétusté des locaux nous préoccupe d'autant plus que nous souhaitons moderniser et améliorer les conditions d'exercice de nos praticiens. Un ambitieux programme de rénovation des infrastructures a été mis en place dès le début de la transformation du SSA, doté d'un budget de 99 millions d'euros pour la médecine des forces alloué sur la durée de la LPM. Pas moins de 200 millions d'euros ont également été dégagés pour les hôpitaux. Il est vrai qu'à la fin de la LPM, 50 % des locaux seront encore vétustes, de sorte qu'il faudra poursuivre notre effort. D'où mon souhait d'aller au plus vite pour rénover les locaux, mettre en place des systèmes d'information modernes, développer la télémédecine et utiliser l'intelligence artificielle afin de développer l'observatoire de la santé des militaires. Tout cela nécessite des moyens ambitieux et je me bats pour les obtenir. La LPM me donne les moyens de répondre aux attentes les plus prioritaires. Nous travaillons avec le ministère pour accélérer la modernisation de notre service. Je ne suis pas pessimiste, mais combative.

M. Alain Cazabonne. – Quand j'étais maire, j'ai donné un avis favorable au transfert de l'hôpital Robert Picqué sur le site de Bagatelle. J'ai cependant regretté que le transfert se fasse en ce sens, dans la mesure où l'espace était plus limité à Bagatelle qu'à Robert Picqué. Qu'est-ce qui a motivé le choix de Bagatelle ?

Mme Maryline Gyax Généro. – Le choix de faire sortir l'hôpital Robert Picqué de ses murs pour l'intégrer à Bagatelle résulte d'aspects juridiques et organisationnels. C'était la seule solution pour faire aboutir ce projet, même si des inconvénients subsistent, je le reconnais. Nous souhaitons surtout maintenir une offre complète en secteur 1 pour le sud de l'agglomération bordelaise.

M. Christian Cambon, président. – Nous vous remercions pour toutes ces précisions. Vous pouvez mesurer l'attachement que nous portons à votre service. Même s'il est compliqué d'organiser une visite de la commission dans son entier, chacun a à cœur d'aller voir les hôpitaux ou antennes militaires dans les territoires. Avec le gouverneur militaire des Invalides, nous pensions organiser une visite de l'institution, ce qui nous donnera l'occasion d'honorer tous ceux qui ont été blessés dans les OPEX.

Mme Maryline Gyax Généro. – Ce sera l'occasion de vous présenter le projet médical SSA-INI qui fera des Invalides un « poste médical rôle 4 » et un centre national de référence dans la prise en charge des victimes d'attentats. Là aussi, c'est un très beau projet.

M. Christian Cambon, président. – Soyez assurée de notre attachement, de notre vigilance et de notre soutien, notamment sur la question de la rénovation de vos bâtiments. Certains hôpitaux, quand ils sont rénovés, comme l'hôpital Bégin, sont tellement magnifiques qu'on aurait presque envie d'être malade... mais ce n'est pas le cas de nombreux services. Notre bienveillante vigilance vous accompagne.

La réunion est close à 11 h 25.

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](#).

Mercredi 13 février 2019

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition du général Michel Friedling, commandant du Commandement interarmées de l'Espace (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Enjeux de la présidence française du Conseil de sécurité en mars 2019 -
Audition de M. Alexis Lamek, directeur des Nations unies au ministère de
l'Europe et des affaires étrangères**

M. Christian Cambon, président. – Nous accueillons M. Alexis Lamek, directeur des Nations unies au ministère des affaires étrangères, pour une audition consacrée aux enjeux de la présidence française du Conseil de sécurité de l'ONU qui débute dans quinze jours.

Le siège de la France au Conseil de sécurité lui confère un rayonnement international et une influence sans commune mesure. Elle y joue un rôle particulier. Nous avons été nombreux à nous rendre en mission au sein de la représentation permanente de la France à l'ONU et en avons donc une idée claire.

Sept des quatorze opérations de maintien de la paix des Nations unies, mobilisant au total 100 000 casques bleus, se déroulent en Afrique et pour quatre, la France a été « plume » pour leur adoption. Celle-ci soutient la réforme de ces opérations prônée par le secrétaire général Antonio Guterres, pour les rendre plus efficaces, robustes et offensives.

Au-delà du maintien de la paix, le Conseil de sécurité est aussi chargé de régler les crises. L'année 2018 a été sous tension : d'un côté, les États-Unis ont, d'une manière générale, multiplié les initiatives négatives et exercé une forte pression sur les budgets ; de l'autre, la Russie poursuit son blocage du Conseil de sécurité, avec un usage particulièrement extensif du droit de veto, laissant impunies nombre d'atteintes au droit international, notamment en Syrie et en Ukraine ; enfin, la Chine occupe une position particulière en étant de plus en plus investie à l'ONU. Elle est le deuxième contributeur des opérations de maintien de paix, mais reste cependant sensible, pour ne pas dire chatouilleuse, sur la souveraineté des

régimes et se refuse à toute limitation de son droit de veto. En conséquence, le Conseil de sécurité est demeuré bloqué sur des sujets de première importance, en particulier le dossier syrien qui a été marqué par cinq vetos de la Russie en 2018.

Monsieur le directeur, quelle est votre perception de la dynamique des rapports de forces qui régissent aujourd'hui le Conseil de sécurité ? Dans ce contexte, quelles sont les chances que la présidence française puisse jouer un rôle de moteur du multilatéralisme ? Celui-ci est très largement remis en cause par les grandes puissances.

Grâce à un ordre alphabétique favorable, la France et l'Allemagne (*Germany* en anglais) conduiront en mars et en avril une présidence jumelée du Conseil de sécurité, ce qui constitue une initiative inédite et surtout symbolique. La France prévoit de faire adopter en mars une résolution sur le financement du terrorisme et l'Allemagne entend insister en avril sur la lutte contre les violences sexuelles dans les conflits. Un déplacement du Conseil de sécurité au Mali est prévu. Comment la France envisage-t-elle cette présidence jumelée avec l'Allemagne, qui lui succédera à la tête du Conseil en avril, dans le contexte particulier des déclarations pour le moins provocatrices du ministre allemand des finances, appelant la France à céder son siège de membre permanent à l'Union européenne, ce qui n'a pas manqué de créer son lot de *fake news* ? Enfin, quelles seront les grandes priorités et les enjeux majeurs de cette présidence ?

M. Alexis Lamek, directeur des Nations unies au ministère de l'Europe et des affaires étrangères. – Merci de votre accueil. La charte des Nations unies prévoit trois piliers, autour desquels l'ONU est organisée : paix et sécurité ; développement durable, ce qui inclut l'environnement ; droits de l'homme. Si aucun pilier n'est traité en silo, il existe des organes pour chacun. Celui du premier est le Conseil de sécurité. Sa particularité est que, selon l'article 25 de la charte des Nations unies, les décisions qui y sont prises sont de nature exécutoire. C'est ce qui donne au Conseil de sécurité une robustesse, une puissance considérables. Il est l'instrument par excellence de la gestion multilatérale des crises. C'est pour cela que nous y sommes si attachés. Une gestion unilatérale signifierait évidemment la loi du plus fort. Aussi, nous faisons en sorte que le Conseil de sécurité soit à même de remplir pleinement son rôle. La situation en Syrie est un bon exemple de ce qui se passe quand aucun outil du Conseil de sécurité ne peut être employé parce qu'un ou plusieurs membres les bloquent. Pour nous, il est essentiel que le Conseil de sécurité soit en mesure de fonctionner.

Le Conseil de sécurité ne prend pas seulement des décisions – même si c'est le cas plusieurs fois par mois. Il adopte aussi des déclarations, qui sont des messages politiques revêtus de son autorité, pouvant prévenir des crises ou éviter leur aggravation. Il dispose de toute une gamme d'outils. Une résolution est adoptée si elle recueille neuf voix favorables sur les quinze membres, et aucune voix négative des 5 membres permanents.

Le Conseil de sécurité est confronté à des défis. Certains États membres permanents comme la Russie usent et abusent de leur droit de veto, d'autres, comme les États-Unis, ont un engagement incertain ou imprévisible. Si la Chine s'implique de plus en plus, son positionnement reste encore largement à définir. Les autres membres, en revanche, sont plus que jamais mobilisés pour que le Conseil de sécurité fonctionne. Ils s'engagent pour qu'il soit à la hauteur des attentes, face à un nombre constant de crises. C'est dans ce contexte que notre présidence s'inscrit.

La présidence, tournante et mensuelle, ne confère pas de prérogative particulière. L'ambassadeur de France, qui présidera le Conseil de sécurité en mars, restera également le

représentant de la France. La présidence consiste à organiser les travaux, principalement des réunions quotidiennes formelles ou non, ouvertes ou fermées, sur différents dossiers. Ces réunions sont de quatre types : celles qui répondent au calendrier des échéances régulières, obligatoires, telles que les renouvellements de mandats ou l'examen de rapports du secrétaire général ; celles au cours desquelles des textes sont adoptés, à la suite de négociations ; des réunions *ad hoc*, lorsque le Conseil doit faire face à des urgences, réagir aux crises et adopter des textes non prévus par le calendrier régulier ; enfin des réunions proposées par la présidence en tant que telle, qui peuvent être déconnectées de l'actualité immédiate, qui lui tiennent à cœur. Il peut s'agir de débats thématiques ou de missions de terrain. Ces quatre types de réunions sont prévus au cours de la présidence française. Ce sera une responsabilité lourde pour la France, à la fois administrative, pour faire fonctionner le Conseil de sécurité, et politique, pour que les travaux arrivent à leurs fins.

La dernière présidence française date d'octobre 2017. Les grands thèmes en avaient été : « femmes, paix et sécurité » – sur le rôle des femmes non seulement en tant que victimes mais aussi en tant que négociatrices ; la Birmanie et la crise des Rohingyas ; les opérations de maintien de la paix ; l'humanitaire et la défense du personnel, notamment médical, dans les conflits armés.

La présidence de mars sera l'occasion de matérialiser notre attachement au multilatéralisme. Nous renouvellerons le mandat d'opérations telles que celles au Sud-Soudan, en Somalie, en République démocratique du Congo et en Afghanistan, soit presque un quart des opérations de l'ONU.

Nous réfléchissons à donner à notre présidence une tonalité forte sur le Mali et le Sahel, où un déplacement des ambassadeurs du Conseil de sécurité est prévu afin d'inciter les parties au processus de paix à respecter leurs engagements. La séquence malienne sera conclue par la visite du ministre de l'Europe et des affaires étrangères à New York en mars, à l'occasion de laquelle il devrait présider une réunion du Conseil de sécurité aux côtés du Premier ministre malien. Ce sera l'occasion d'étudier un rapport du secrétaire général sur l'état d'avancement du processus de paix au Mali, six mois après l'entrée en fonction du président Ibrahim Boubacar Keïta. Je rappelle que le mandat de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (Minusma) doit être renouvelé en juin.

Nous avons également prévu un important éclairage européen, le 29 mars étant la date prévue du Brexit. Le Conseil de sécurité accueillera la haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini, sans doute mi-mars. Ce sera l'occasion de rappeler que l'Union européenne est le premier partenaire des Nations unies dans la mise en œuvre de ses objectifs.

Nous espérons également faire adopter une résolution sur le financement du terrorisme.

Enfin, nous aborderons le dossier « Femmes, paix et sécurité », qui nous tient particulièrement à cœur puisqu'il faut moderniser la gestion de crise.

Cette présidence aura une spécificité : elle fera pour la première fois l'objet d'un jumelage, entre la France et l'Allemagne. Celui-ci est né de la coïncidence alphabétique en langue anglaise entre *France* et *Germany*. Ce n'est pas une présidence conjointe mais une présidence jumelée, coordonnée, rapprochée, avec l'affichage d'un fort *leadership* franco-

allemand. La France et l'Allemagne sont deux champions du multilatéralisme, auquel les ministres Le Drian et Maas affichent leur attachement. Nous voulons utiliser cette coïncidence pour amplifier nos messages. À titre d'exemple, la mission au Mali sera placée sous présidence franco-allemande et nous organiserons des briefings communs. Pour autant, nous ne modifierons pas les règles. Nous n'allons évidemment pas non plus vers un siège commun ou partagé. Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères l'a dit très clairement. Ce n'est de toute façon pas possible et ce ne serait pas dans l'intérêt de l'Union européenne, dont des États membres occupent un tiers des sièges du Conseil de sécurité.

M. Christian Cambon, président. – J'attire vraiment votre attention sur la communication à adopter sur cette présidence jumelée. Ne parlons pas de « coprésidence », sinon nous donnerons du grain à moudre à ceux qui s'emparent de ce sujet pour dire à tort que la France a « vendu » son siège de membre permanent à l'Allemagne. La communication doit être précise et faire référence à une présidence jumelée, préférable.

M. Alexis Lamek. – Nous ne parlons pas de « coprésidence ». Le mot « conjoint » est d'ailleurs lui-même ambigu. Je vous le confirme officiellement.

M. Cédric Perrin. – Monsieur le directeur, merci de la rencontre passionnante que certains collègues et moi-même avons eue avec vous avant de nous rendre à l'Assemblée générale de l'ONU à New York. Nous y avons été extrêmement bien accueillis par notre représentation diplomatique. De même, l'accueil qui nous a été réservé par les représentants chinois et russe était exceptionnel par rapport à celui d'autres pays. Cela illustre le rôle qu'ils souhaitent jouer à l'ONU.

Nous avons pu mesurer combien ce siège de membre permanent du Conseil de sécurité nous confère une importance considérable. C'est ce qui sauve notre aura, malgré notre désengagement massif des contributions volontaires, tandis que celles des Allemands sont bien plus importantes. Nous perdons beaucoup d'influence.

Il serait positif de communiquer sur l'encouragement de la France à l'obtention par l'Allemagne d'un siège permanent, afin de lutter contre les *fake news*.

La communication sur le Pacte de Marrakech, Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, a été là aussi absolument catastrophique. Le titre du Pacte lui-même a été mal choisi et a permis à des pays d'en faire des interprétations erronées et de brandir un drapeau anti-ONU.

Enfin, nous sommes très fiers de la diplomatie française à New York.

M. Olivier Cigolotti. – Monsieur le directeur, vous avez largement évoqué les nombreux enjeux du continent africain : Mali, République démocratique du Congo, Soudan, Côte d'Ivoire, Gabon, Mauritanie, Burkina Faso... La position de la Chine est ambiguë. Le président Xi Jinping appuie le retour de son pays sur ce continent. Les missions diplomatiques de Pékin poussent à la coopération, qu'elle soit régionale ou nationale. M. Xi Jinping a présidé deux forums sino-africains en moins de cinq ans. Par sa contribution aux Nations unies, l'une des plus importantes, la Chine n'est-elle pas en train d'acheter son hégémonie sur ce continent ?

Mme Gisèle Jourda. – Le président Hollande avait émis une proposition sur la limitation de l'usage du droit de veto en cas d'atrocités de masse. Il est peut-être temps de

remettre au premier plan cette initiative portée avec le Mexique et soutenue par 80 pays. Où en est-elle ?

M. André Vallini. – J’avais la même question que Mme Jourda sur l’encadrement du droit de veto.

Que signifient des opérations de maintien de la paix « plus robustes, efficaces, offensives » ? Elles sont parfois contre-productives – je pense à la Centrafrique -.

La réforme du Conseil de sécurité ne voit jamais le jour. Sera-ce le cas dans les années qui viennent ? L’année 1945 est lointaine. Il faut faire évoluer le Conseil de sécurité. L’Allemagne et le Japon sont de grands pays. Le Conseil de sécurité est un « club de riches ». Plusieurs pays d’Amérique latine, dont le Brésil, ou d’Afrique, dont l’Afrique du Sud et l’Algérie, sans parler du sous-continent indien, ont aussi leur mot à dire. Je suis un partisan acharné de la réforme. À quelle échéance l’envisager ?

M. Joël Guerriau. – Monsieur le directeur, vous nous avez présenté l’ordre du jour de la présidence française dans quatre domaines. Il existe, avec les débats thématiques, une ouverture possible pour faire les bons choix, c’est-à-dire ce vers quoi nous devons tendre. Il y a une dizaine de jours, les États-Unis ont décidé de se retirer du traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire après une prise de position de la Russie. M. Poutine a fait savoir qu’il ne renouvellerait peut-être pas le traité New Start sur les arsenaux nucléaires qui arrive à échéance en 2021. Les débats thématiques ne seraient-ils pas une bonne occasion d’aborder ce sujet ?

M. Jacques Le Nay. – Le ministère des affaires étrangères a annoncé que le sujet des opérations de maintien de la paix en Afrique et au Sahel était prioritaire. Le secrétaire général des Nations unies a rappelé à Addis Abeba que la menace terroriste s’accroissait au Sahel. Quelle coopération militaire et diplomatique avec le G5 Sahel et l’Union africaine ? Quelle politique envisager sur le Sahara occidental après l’accord commercial avec le Maroc, qui l’inclut ?

M. Ladislas Poniatowski. – Les casques bleus sont trop souvent un maillon faible de la présence de l’ONU. Le président Cambon a été plusieurs fois au Sahel, je m’y suis également rendu et j’ai été très frappé de voir que l’on y attaque les casques bleus ; ils meurent ou viennent se protéger auprès des troupes de l’opération Barkhane. Ne peut-on pas profiter de la présidence de la France pour poser une question de fond, celle du fonctionnement des casques bleus ? Beaucoup de pays africains fournissent des casques bleus afin de recevoir de l’argent mais leurs soldats sont parfois mal formés.

M. Christian Cambon, président. – Nous avons mené une mission ensemble, avec M. Poniatowski au Mali. La Minusma coûte un milliard de dollars dont 90 % consacrés à sa propre sécurité. Ne devrait-on pas plutôt consacrer ces 900 millions de dollars au développement ?

M. Bruno Sido. – L’ONU est une belle institution, même si le général De Gaulle ne l’appréciait pas trop. Lieu de débats, elle a pour but de maintenir la paix et d’éviter l’embrasement des conflits régionaux. La paix n’a pas de prix mais elle a un coût. Quel est-il ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Nous avons rencontré ce matin l’ambassadrice du Canada qui nous a rappelé la détermination de son premier ministre à agir pour l’égalité entre les femmes et les hommes, notamment au G7. De quels leviers et de quels alliés disposons-nous pour renforcer la protection des femmes dans les conflits mais aussi leur participation aux négociations et aux processus décisionnels ?

M. Pascal Allizard. – Quelle est l’évolution de la mission onusienne en Centrafrique où la Russie attise le sentiment anti-français ?

La Chine est très active à l’ONU mais elle multiplie les accords bilatéraux, dans le cadre de sa *Belt and Road Initiative*, avec laquelle elle entend offrir une alternative au monde américano-centré. C’est paradoxal.

M. Alexis Lamek. – Merci. Vos questions couvrent tout le spectre des dossiers de ma direction....

Je commencerai par la question sur le droit de veto. Effectivement, le président Hollande avait annoncé une initiative qui consistait à proposer aux autres membres permanents du Conseil de sécurité de s’engager politiquement à s’abstenir de recourir au veto contre une résolution portant sur une situation d’un pays dans lequel étaient perpétrés des crimes relevant de la Cour pénale internationale. C’était après l’usage abusif du veto par la Russie et dans une moindre mesure par la Chine sur le dossier syrien. Elle a suscité un intérêt massif. Nous avons rédigé une déclaration et l’avons proposée à la signature à l’ensemble des États membres des Nations unies. Aujourd’hui, plus de cent États la soutiennent. Le président Macron en a reparlé en septembre à la tribune des Nations unies, souhaitant parvenir à la signature des deux tiers des États. C’est le chiffre, symbolique, par lequel sont adoptées les décisions importantes de l’ONU. Il ne s’agit pas de présenter une résolution ni de changer la charte des Nations unies mais de faire valoir un message politique. L’effort que nous déployons aux côtés des Mexicains porte doucement ses fruits. La Chine semble hésiter davantage à recourir au veto, qu’elle utilisait massivement pour soutenir la Russie en 2014-2015. Le coût politique du recours au veto s’est donc accru, ce qui était notre objectif. Cette initiative est un point majeur pour redonner au Conseil de sécurité sa capacité à travailler, et ce, à charte constante.

La révision de la charte des Nations unies est un sujet discuté à l’Assemblée générale depuis trop longtemps – vingt-cinq ans ! C’est le spectacle terrible d’une incapacité des Nations unies à se décider sur un sujet majeur de gouvernance. Aujourd’hui, ne serait-il pas nécessaire de transformer la composition du Conseil de sécurité ? Elle reflète les équilibres des années 1960, époque à laquelle on a ajouté dix membres non permanents aux cinq membres permanents afin de faire entrer des pays asiatiques et africains. Nous voudrions qu’elle tienne compte des acteurs actuels de la sécurité mondiale que sont l’Inde, le Brésil, l’Allemagne, le Japon, certains pays africains. Depuis vingt-cinq ans, la France plaide vigoureusement en faveur d’une réforme du Conseil de sécurité. Concrètement, aux côtés des Britanniques, nous appuyons le G4 (Allemagne, Japon, Brésil et Inde) pour faire avancer la réforme. Nous nous heurtons toutefois à une résistance acharnée de certains pays, dont la Chine. Le groupe « Unis pour le consensus », au sein duquel on trouve une vingtaine de pays dont l’Italie, le Mexique, l’Argentine, le Pakistan, l’Espagne, le Canada et la Corée du Sud, insiste pour que toute décision sur la réforme soit prise par consensus, ce qui est impossible. Par des biais procéduraux, ce groupe bloque les réformes. Nous avons une incertitude sur la position des Africains car ils veulent une réforme maximaliste, loin du point d’équilibre. Les États-Unis ne sont pas engagés pour que la réforme avance. Alors qu’au moins les deux tiers

des membres des Nations unies sont favorables à une réforme, elle ne progresse pas. Nous persévérons avec nos amis du G4, qui réfléchissent à un moyen de sortir de la paralysie actuelle. Nous espérons que le jour de la réforme est proche. Ce serait indispensable, non pour rendre le Conseil plus efficace mais pour accroître sa représentativité et donc sa légitimité à moyen et long terme.

Qu'est-ce que le maintien de la paix ? Une très grosse réflexion est menée aux Nations unies depuis trois ou quatre ans à la suite d'une série de défaillances, des casques bleus allant parfois jusqu'à commettre des crimes sexuels. En outre leur valeur ajoutée est parfois très limitée et leur taux de perte peut être colossal. Ce travail a abouti à l'adoption d'une initiative intitulée « Action pour le maintien de la paix » portée par le secrétaire général de l'ONU, pour repartir sur des bases plus solides et durables. La première chose a été de réinscrire le maintien de la paix dans le cadre politique, qu'il a pour but de rendre possible. La vocation des casques bleus est en effet de créer les conditions de la mise en œuvre de leurs engagements par les parties à l'accord, c'est-à-dire redéployer leur administration ou réformer le secteur de la sécurité. Le plus souvent, le maintien de la paix ne suffit pas. De plus en plus, sur les théâtres de crise, les belligérants ne sont pas tous parties à l'accord de paix. Certains ne le seront jamais, en particulier les organisations terroristes. Dans ces conditions, il est absolument nécessaire d'intégrer le rôle d'autres acteurs et de partenariats au-delà de l'ONU, qui ne sera jamais en mesure de traiter militairement la menace terroriste. Ainsi, au Mali, le G5 Sahel prend en compte la menace militaire en dehors du cadre de l'ONU.

Si l'on ne peut pas tout attendre des casques bleus, ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain. Leur travail de stabilisation et de contact est absolument indispensable. Il crée le socle minimal de conditions pour que les autorités maliennes redéployent leur présence administrative et enclenchent le processus de paix.

La sécurité des casques bleus eux-mêmes est un sujet capital. Le nombre de morts de la Minusma est considérable ; *idem* en République démocratique du Congo ou en République centrafricaine. Il faut accroître leur capacité à se protéger eux-mêmes, par la fourniture de matériel, qui relève normalement des États. Avec le soutien de la France, le secrétariat de l'ONU a développé une série d'outils nouveaux, comme la fourniture de matériel par des États tiers. Le travail qui doit être accompli est très largement porté par la France alors que d'autres membres du Conseil de sécurité ne souhaitent pas d'avancée rapide de ce sujet.

Il faut être conscient des limites des opérations de maintien de la paix et des faiblesses capacitaires mais il ne faut pas oublier leur essentielle contribution. S'il n'y avait pas eu la Minusma en 2013, il n'y aurait jamais eu d'accord de paix au Mali en 2015. Quoiqu'imparfaites, les opérations de maintien de la paix jouent un rôle majeur.

L'ensemble du budget de l'ONU est difficile à quantifier. Il représente environ 45 milliards de dollars par an, dont près de 10 milliards pour la paix et la sécurité, plus de 30 milliards de dollars pour le développement et environ 5 milliards de dollars pour les droits de l'homme et surtout le domaine normatif. Il est d'abord alimenté par les contributions obligatoires, essentiellement pour la paix et la sécurité, les opérations de maintien de la paix coûtant entre 6 et 7 milliards de dollars par an et le secrétariat général de l'ONU ainsi que ses instruments, entre 2,5 et 3 milliards de dollars. La France, qui contribue à hauteur de 5 % du budget, est le cinquième contributeur derrière les États-Unis, la Chine, le Japon et l'Allemagne, plus ou moins à égalité avec le Royaume-Uni. La participation de la France aux contributions volontaires est en revanche faible, aux environs de 100 millions d'euros par an

contre 2 milliards d'euros pour l'Allemagne et autant pour le Royaume-Uni. Nous sommes toutefois sur une pente ascendante, grâce au Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid). Nous devrions parvenir à 0,5 milliard d'euros pour l'humanitaire et à une somme importante, de même, pour le développement.

M. Cigolotti m'a demandé si, par sa contribution aux Nations unies, la Chine n'était pas en train d'acheter son hégémonie sur le continent africain. J'ai le sentiment inverse. Nombre de partenaires africains évoquent une présence accrue de la Chine, sur un mode bilatéral. Nous préférons que l'activité de la Chine passe par un cadre multilatéral. C'est le cas : la Chine est le deuxième contributeur parmi les membres permanents de l'ONU et le premier pour les opérations de maintien de la paix. Dès lors que l'action passe par l'ONU, le mode de décision est mutualisé et plus transparent. Je verrais d'un bon œil une implication accrue de la Chine aux Nations unies. Le multilatéralisme, en général transparent, ouvert, génère plus de confiance que le bilatéralisme. Aujourd'hui, on assiste à un renforcement du rôle de la Chine. Dès lors que c'est dans le cadre des Nations unies, c'est une bonne chose pour tous.

Le désarmement est un sujet abordé au Conseil de sécurité. Juste après la fin de la présidence française, une réunion sera organisée sur cette problématique dans le cadre de l'examen du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires. Nous faisons aussi entendre notre voix au sein de la Première Commission de l'Assemblée générale des Nations unies. Les annonces faites par les États-Unis donnent lieu à un engagement prononcé de la France et de l'ensemble des États préoccupés.

Le G5 Sahel, composé de la Mauritanie, du Mali, du Niger, du Burkina Faso et du Tchad, constitue un développement tout à fait passionnant et un élargissement de la réflexion du Conseil de sécurité. Le maintien de la paix doit être pensé non en silo mais avec des partenariats extérieurs, dans une situation complexe où certains acteurs ne sont pas partie au processus de paix. Il a paru à la France et au secrétaire général des Nations unies qu'il était intéressant de soutenir l'engagement militaire du G5 Sahel à lutter contre les groupes terroristes, essentiellement sur le mode bilatéral. Il y a un an, une conférence organisée à Bruxelles a rassemblé près de 0,5 milliard de dollars en ce sens. Nous voudrions un financement de l'ONU afin d'obtenir un effet démultiplicateur. Si les capacités du G5 Sahel sont limitées, on note sa forte volonté politique.

Dans notre relation avec l'Union africaine, une réflexion similaire se met en place *via* le soutien aux opérations africaines de paix. C'est un partage des rôles entre l'ONU, centrée sur le maintien de la paix, et les opérations africaines qui se chargeraient du recours à la force et de la lutte contre les organisations n'ayant pas vocation à participer à un accord de paix. Nous sommes à un moment décisif, au Conseil de sécurité, où nous essayons de mettre en place un mode de fonctionnement apportant des ressources à ces États africains qui ont une volonté politique mais manquent de moyens.

Le dossier du Sahara Occidental, cette ancienne colonie espagnole administrée par le Maroc, est majeur au sein du Conseil de sécurité. Les perspectives sont très encourageantes. Un envoyé personnel du secrétaire général a été nommé. Il s'agit de l'ancien président allemand, M. Horst Kohler, qui a réussi le remarquable exploit de rassembler l'ensemble des États concernés, qui sont parvenus à se reparler pour la première fois depuis 2008. Il était essentiel de rétablir la confiance. M. Kohler s'efforce de préparer une solution, qui pourrait prendre la forme d'une autodétermination des populations concernées. Cette démarche reçoit le plein soutien de la France, qui parle à l'ensemble des États concernés. Le plan d'autonomie

présenté en 2007 par le Maroc constitue selon nous une bonne base. Après une très longue période de stagnation, j'espère que le dossier avancera enfin avec l'assentiment de tous.

Le dossier « Femmes, paix et sécurité » constitue un changement d'approche de la gestion de crise. Nous nous sommes rendu compte que les femmes constituaient une part écrasante des victimes, mais aussi qu'elles avaient un rôle à jouer. Leur présence dans les délégations de négociation d'accords de paix accélère la prise de décision et l'identification de solutions. Elle est donc absolument indispensable. Dans le cadre de ces travaux, menés depuis près de vingt ans, les États ont adopté des plans nationaux d'action pour que cette problématique soit intégrée dans notre fonctionnement diplomatique ou militaire. Nos deux plans nationaux ont fait l'objet d'évaluations dont nous tirons les leçons pour être encore plus efficaces. La France et l'Allemagne sont pleinement engagées.

J'en viens à la situation de la Russie en République centrafricaine. Notre ligne est simple et claire : le cadre porté par l'Union africaine doit être mis en œuvre. Nous ne sommes pas favorables à toute initiative intempestive qui torpillerait ses efforts. Un accord vient d'être signé à Khartoum à son initiative. C'est une bonne chose. Alors que le pays a frôlé le risque de génocide, nous devons tous être unanimement alignés derrière les médiateurs.

Enfin, pour ce qui est de la dimension franco-allemande, je le redis : il ne s'agit pas de faire une « coprésidence », mais d'utiliser la coïncidence de la succession à la présidence de deux États pleinement engagés dans le multilatéralisme pour maximiser leurs efforts. Ces deux présidences jumelées nous donneront l'occasion de démontrer notre engagement en la matière.

M. Christian Cambon, président. – Merci. Nous souhaitons bonne chance à l'équipe France pour la présidence de mars et son suivi en avril aux côtés de nos amis allemands. Je veux vous redire tout notre attachement à la mission annuelle de notre commission aux Nations unies. L'expérience que nous en retirons est riche d'enseignements. J'avais ainsi eu la chance d'assister au débat au Conseil de sécurité sur la représentation américaine à Jérusalem. Nous en revenons chacun avec une vision bien plus précise des défis que la France doit relever et de votre manière de travailler.

La réunion est close à 12 h 05.

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

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 30 janvier 2019**- Présidence de M. Alain Milon, président -*La réunion est ouverte à 10 heures.***Plan national de mobilisation contre les addictions 2018-2022 – Audition de MM. Nicolas Prisse, président de la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca) et de Julien Morel d'Arleux, directeur de l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT)**

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, en votre nom à tous, je voudrais tout d'abord souhaiter la bienvenue à notre collègue Michelle Gréaume, sénatrice du Nord, qui rejoint notre commission en remplacement de Marie-Noëlle Lienemann, affectée à la commission des affaires économiques.

J'indique également, que conformément à la demande de la présidente du groupe, Mme Gréaume représentera le groupe communiste républicain citoyen et écologiste au sein de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss), en remplacement de Mme Apourceau-Poly. Je souhaite à notre collègue de fructueux travaux au sein de notre commission.

Je suis heureux d'accueillir M. Nicolas Prisse, président de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (Mildeca), et M. Julien Morel d'Arleux, directeur de l'observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT), pour la présentation du plan national de mobilisation contre les addictions 2018-2022.

Notre rapporteure pour avis, Chantal Deseyne, avait déploré les reports successifs de la présentation du plan de lutte contre les addictions, lors de son avis sur le budget de la Mildeca. C'est pourquoi j'ai souhaité que ce plan puisse être présenté devant notre commission.

Cette audition intervient à un moment où l'actualité a mis en lumière un manque de cohérence au sein du Gouvernement dans son engagement dans la lutte contre les addictions, la ministre de la santé ayant notamment répété que le vin restait un alcool comme les autres, au grand dam de son collègue de l'agriculture.

À cela s'ajoute l'extrême sensibilité politique de toute perspective de renforcement de la taxation de certains produits, y compris lorsqu'il s'agit des prémix à base de vin ou des boissons qui se réclament de l'alcool sans en contenir et qui sont vendues aux plus jeunes. Les mesures que le Sénat avait adoptées en la matière ont été rejetées dans le cadre du PLFSS 2019, le Gouvernement ayant annoncé son intention de régler le problème dans le cadre de ce plan. Vous nous direz ce qu'il en est exactement.

Dans ces conditions, nous nous interrogeons sur l'ambition réelle de ce plan et votre marge de manœuvre pour le mettre en œuvre.

J'insisterai donc, à ce stade, simplement sur deux points :

- la création d'un fonds de lutte contre toutes les substances psychoactives, en lieu et place du fonds de lutte contre le tabac, vous semble-t-elle avoir été « bordée » en termes budgétaires et stratégiques, afin d'éviter tout risque de dilution de nos efforts entre addictions ?

- quel est votre sentiment sur la contraventionnalisation du cannabis ? L'hypothèse de 10 millions d'euros de contraventions en 2019 vous semble-t-elle réaliste ?

Je vous laisse la parole pour présenter le plan national contre les addictions pour 2018-2022, avant que nos collègues ne vous adressent leurs questions.

M. Nicolas Prisse. – La Mildeca (mission interministérielle contre drogues et les conduites addictives) est une petite administration placée aux côtés du Premier ministre et dont le principe est d'assurer la cohérence de l'action des ministères pour lutter contre les conduites addictives au sens large. Nous nous intéressons donc à la fois aux substances psychoactives illicites mais aussi aux substances licites et nous commençons notre expertise sur les comportements sans substance comme les écrans ou les jeux vidéo. Nous sommes aidés en cela par deux opérateurs : l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies qui donc nous fournit les données nécessaires pour guider la politique publique, et le Centre interministériel de formation anti-drogue situé à Fort-de-France, qui dispense des formations en direction des fonctionnaires des pays de la zone d'Amérique du Sud qui sont les grands pourvoyeurs de la cocaïne.

Nous disposons de deux types de budget : la loi de finances nous alloue autour de 15 millions d'euros et nous gérons le fonds de concours drogue qui est constitué du produit des confiscations dans le cadre des enquêtes pour trafic de stupéfiants. Le plan national de mobilisation contre les addictions a effectivement tardé à être adopté. Il est le fruit de longs mois de travail avec une vingtaine de ministères, complétés par des contributions des associations de professionnels et d'usagers.

Le principe qui a présidé à ce plan est un principe de connaissance. Il consiste à se baser sur ce que nous dit la science dans ses aspects parfois les plus fondamentaux mais aussi les sciences sociales sur la réalité de ces consommations psychoactives, des comportements, de leurs déterminants et de leurs conséquences. Nous avons fait un gros effort de prise de connaissance de la littérature scientifique pour acquérir une vision très claire et pouvoir dire la vérité aux Français. Notre souhait serait d'embarquer aussi les professionnels au-delà de ceux qui sont le plus habituellement concernés par ce sujet – je pense aux addictologues – qui arrivent souvent en bout de chaîne pour constater des troubles devenus assez graves. Quelles sont ces « vérités » ?

La première d'entre elles est que le niveau de consommations de substances psychoactives reste particulièrement préoccupant pour un certain nombre d'entre elles. Le tabac reste le tueur en série historique avec 73 000 décès par an devant l'alcool avec 49 000 décès même si des signaux nous laissent penser que ce chiffre pourrait être revu prochainement à la baisse. Il y a aussi le cannabis qui pose un problème particulier compte-tenu du niveau de consommation notamment chez les jeunes, même si des chiffres récents sur les jeunes de 17 ans laissent entrevoir une amélioration. Les niveaux de consommation restent néanmoins très forts par rapport à nos voisins européens. Il y a aussi des substances dont on parle finalement un petit peu moins mais qu'il faut surveiller, en particulier la cocaïne.

Compte tenu d'une offre des pays sud-américains qui atteint les niveaux historiques des années 80, ce produit est proposé sur le marché à un prix qui n'a jamais été aussi bas. Il se diffuse donc au-delà des groupes de populations habituellement consommateurs. Je souhaite présenter les produits dans cet ordre-là pour rappeler le poids épidémiologique très singulier de la consommation de tabac et d'alcool. S'agissant des écrans et des jeux vidéo, il y a un besoin de fournir aux parents des repères sur ces usages qui commencent souvent très tôt. Au-delà du fait qu'ils peuvent entraîner des comportements vraiment addictifs, ils peuvent conduire à passer à côté d'autres apprentissages nécessaires durant la petite enfance.

D'une façon générale, nous avons été frappés de constater la fréquence de représentations dans la population et même auprès d'un certain nombre de professionnels. Tout d'abord, les usages problématiques seraient toujours ceux des autres. Or, tous les milieux sociaux sont atteints. Certes, comme souvent en matière de santé publique, on note l'effet de certaines inégalités sociales mais on voit aussi augmenter la consommation d'alcool chez les femmes, souvent de milieux plutôt aisés ; c'est un problème nouveau.

Le deuxième enseignement concerne les trafics. Lorsque j'ai rencontré la commission santé de l'association des maires de France, j'ai été frappé d'entendre un certain nombre d'élus de petites villes nous dire que du jeudi soir au samedi soir – quand les jeunes font la fête –, le trafic se déploie.

La troisième question est celle du cannabis. Sa dangerosité a trop souvent été niée en particulier pour les jeunes. Or, les neurosciences démontrent les effets de la consommation d'alcool ou de cannabis sur des cerveaux en maturation, depuis le ventre de la mère jusqu'à 20 ou 25 ans. Cela crée des problèmes importants sur le développement cérébral, des troubles de la cognition – tels que des troubles de la mémoire –, et des troubles de l'attention. Même si la plupart de ces troubles sont réversibles, du temps a néanmoins été perdu pour le jeune au plan éducatif ou au plan de la relation sociale ; et il ne se rattrape pas.

L'Inserm a bien montré l'année dernière, au sein d'une cohorte de jeunes, que ceux qui consommaient de façon précoce du cannabis sont plus singulièrement en échec scolaire. Le cannabis a donc un réel impact au-delà des cas heureusement assez rares de maladies psychiatriques aiguës ou chroniques. À ceci s'ajoute qu'en France, on consomme essentiellement de la résine de cannabis, ce qui implique un mélange avec du tabac.

A propos du tabac, l'une des *fake news* entendues est que la bataille serait gagnée. Paquet neutre, augmentation du prix etc... : tout irait bien. Restons raisonnables car malgré des succès importants, le tabac demeure le tueur en série historique. Il y a aussi toutes les informations plus ou moins justes qui circulent sur le plan de la consommation. Je mets les pieds dans le plat concernant le débat qui a récemment agité les ministres. Nous avons effectivement un problème de reconnaissance. Or, nous devons tenir aux Français un discours de vérité sur les consommations problématiques, y compris d'alcool. C'est vrai en particulier chez les jeunes et cela commence parfois dès le ventre de la mère : un millier d'enfants naissent chaque année avec un syndrome d'alcoolisation fœtale, notamment dans les territoires d'Outre-mer. C'est inacceptable ! On sait aussi que ce que certains défendent comme une initiation du goût en famille conduit plus tard à des conduites à risques à l'adolescence et durant la jeunesse. Je n'ai pas d'opinion a priori sur le sujet ; c'est la science qui nous le dit. Certaines études démontrent le lien entre les consommations très précoces durant la pré-adolescence et la fréquence des alcoolisations ponctuelles importantes un peu plus tard dans la vie.

Enfin, des repères de consommations à moindre risque ont été publiés par Santé publique France, que nous reprenons volontiers à notre compte. Ils montrent bien combien nous aurions tous intérêt à en prendre connaissance. Pour un homme ou pour une femme, il s'agit par exemple de dix verres standards d'alcool par semaine, soit pas plus de deux verres par jour avec au moins un jour sans alcool. Parmi les autres recommandations, la plus importante est vraiment de ne pas consommer du tout pendant la grossesse. On peut porter ce discours auprès des jeunes femmes aujourd'hui en leur disant que lorsque l'on arrête sa contraception, on arrête aussi l'alcool.

Outre le constat sur le plan épidémiologique et en matière de la mortalité, il y a aussi des conséquences économiques pour la société française. Le coût social, qui n'a pas été démenti, s'élève à environ 120 milliards d'euros par an pour la consommation du tabac chaque année et aussi à 120 milliards d'euros pour la consommation d'alcool.

C'est un sujet de société qui nous concerne tous, en particulier s'agissant des plus jeunes d'entre nous. Dans le plan de mobilisation contre les addictions, la priorité est donnée à la prévention, en particulier en direction des enfants, des jeunes et de leur entourage. Cela recouvre leurs parents, mais aussi le milieu éducatif ou encore le milieu sportif. Nous souhaitons que tous soient en quelque sorte « embarqués » pour tenir un discours de vérité. Notre document laisse donc une très grande part au discours public à relayer aux plus proches des plus jeunes. Il ne s'agit pas de moraliser ni d'interdire plus que de raison mais éclairer pour essayer de responsabiliser en particulier les adultes.

Quant aux *fake news*, elles sont connues en matière l'alcool comme de cannabis. Le lobbying en faveur de l'alcool est assez facilement identifié. Concernant le cannabis, le message de vigilance est mis à mal aujourd'hui par des discours extrêmement ambigus. On y mélange volontiers le cannabis récréatif et le cannabis thérapeutique. Il n'y a pas lieu de s'opposer à ce dernier si son utilité est démontrée, à condition de bien préciser tel un médicament les conditions de prescription et de délivrance. Il faut aussi une mesure très claire des effets favorables comme des risques pour les personnes éventuellement bénéficiaires de ces nouveaux traitements. On sait aujourd'hui qu'un certain nombre d'industriels, qui sont essentiellement basés aujourd'hui en Amérique du nord, profitent d'une confusion, entretenue à dessein, pour pousser à la légalisation en France et en Europe en général. Le Luxembourg a annoncé cette mise en vente du cannabis contrôlée par l'Etat dans les années à venir, tandis que le Canada a déjà pris cette décision qui met à mal un certain nombre de traités internationaux. On peut avoir ce débat mais il doit reposer sur des arguments objectifs. C'est que l'on exige aujourd'hui pour l'alcool ; ce doit être la même chose pour le cannabis.

Nous avons aussi identifié ce qui marchait en direction des jeunes, en particulier sur le renforcement des compétences psychosociales dans le cadre des programmes scolaires. Au primaire ou au collège, il s'agit par exemple de travailler sur l'estime de soi, la confiance dans l'adulte et la confiance dans les pairs. Lorsque l'on se sent un peu fragile vis-à-vis de ses propres comportements, le but est de se raccrocher à des choses qui vous solidifient. Au-delà de l'expérimentation - qui paraît assez inéluctable à certains âges - le but est de ne pas s'orienter vers des consommations plus régulières, voire des addictions.

On a travaillé beaucoup avec Santé publique France ainsi qu'avec l'éducation nationale, le ministère de la santé, et aujourd'hui on sait que ce sont ces types de programmes intégrés dans les enseignements ordinaires qui peuvent faire basculer dans le bon sens les comportements des jeunes. Indépendamment de notre sujet, cela a aussi des effets positifs en matière de risques de violence, de réussite scolaire et d'apaisement du climat au sein des

établissements. Nous souhaitons aujourd'hui déployer tout cela au sein de l'éducation nationale.

Nous sommes effectivement plus circonspects quant aux interventions ponctuelles qui souffrent parfois d'une absence de coordination. Le plan prévoit d'ailleurs de les évaluer de manière plus précise. Des informations de nature extrêmement diverses sont en effet parfois dispensées par des professionnels, eux-mêmes venant d'horizons extrêmement différents. On ne diffuse par alors toujours le bon discours, pas toujours au bon moment, pas toujours au bon âge. Un des objectifs du plan est de faire un peu le tri et de fournir aux chefs d'établissements scolaires un parcours d'informations balisé sur ce sujet de la prévention des conduites addictives, par la transmission de contenus informatifs

On a aussi préconisé d'avoir davantage recours à des techniques telles que la médiation scientifique aujourd'hui proposées dans un certain nombre d'établissements, par l'intermédiaire d'associations telles que « L'arbre des connaissances ». Elles ne projettent pas les jeunes sur des risques hypothétiques à 30 ou 40 ans mais elles posent des questions, tout à fait intéressantes pour eux. On modélise par exemple l'impact de la consommation des substances psychoactives sur le cerveau.

En matière législative, vous avez vu qu'il n'y a pas de propositions nouvelles sur la loi Evin au sens large. Le choix du Gouvernement a été de se concentrer sur le respect de ce qui existe déjà. Il y a déjà le sujet du respect de l'interdiction de vente de tabac d'alcool et de jeux de hasard et d'argent aux mineurs.

Je souhaiterais aussi rappeler que 30 à 40 % des crimes et délits sont réalisés sous l'influence d'une consommation d'alcool aiguë, le plus souvent sur fond d'alcoolisation chronique. Ce sont énormément de violences intrafamiliales, par exemple, envers les femmes qui sont commises sous l'influence de l'alcool. Je me suis rendu, il y a peu, à Calais pour travailler avec la maire. Lorsqu'elle m'a reçu avec le procureur, ils m'ont dit que chez eux 80 % des faits de violences intrafamiliales étaient liées à des consommations problématiques d'alcool.

Notre plan choisit de renforcer le respect des interdits protecteurs dont l'interdiction de vente de tabac et d'alcool aux mineurs. A cette fin, nous travaillons aujourd'hui avec les préfetures et un certain nombre d'acteurs économiques, sous deux angles :

- un angle de formation professionnelle pour que les détaillants, les grandes surfaces et les buralistes se sentent plus à l'aise avec ces questions. Souvent, les hôtesse de caisse ou les buralistes ne sont pas très à l'aise pour demander les cartes d'identité ;

- un autre angle est celui des contrôles. Nous avons écrit aux préfets pour mettre en place davantage de contrôles ciblés dès l'année 2019. Il sera certes assez compliqué d'identifier précisément les contrevenants puisqu'il faut tomber sur un flagrant délit. Néanmoins, il y a l'effet de l'uniforme dans une grande surface ou chez un buraliste pour rappeler que l'on est là. Il y a aussi des expériences intéressantes dans des villes comme Nantes où la préfeture travaille de manière assez étroite avec la ville pour surveiller les bistrot qui vendent tardivement de l'alcool, surtout aux jeunes. Ils sont convoqués devant une commission. Au premier constat d'infraction, ils reçoivent une sorte de rappel à la loi, au second constat, un avertissement. Enfin, il y a une menace de fermeture administrative si les choses ne rentrent pas dans l'ordre. C'est le genre de bonnes pratiques que l'on veut éventuellement diffuser plus largement auprès des collectivités qui veulent s'impliquer sur ce sujet

Nous nous sommes aussi demandé si nous allions proposer à la représentation nationale de voter un renforcement des limitations de la consommation d'alcool sur le lieu de travail. Lors de la concertation avec le conseil d'orientation des conditions de travail, les partenaires sociaux ont souhaité que l'on travaille de manière plus volontaire avec les entreprises. Avec France stratégie et la plateforme RSE, nous avons commencé à voir comment embarquer davantage d'entreprises pour développer de bonnes pratiques et limiter les consommations en milieu professionnel.

Concernant les prises en charge, je rappelle que 13 millions de personnes consomment du tabac, 5 millions de personnes boivent quotidiennement de l'alcool et notre pays compte 700 000 consommateurs quotidiens de cannabis. Les addictologues, aussi compétents soient-ils, ne suffisent pas à traiter potentiellement ce flux de personnes.

Un des grands enjeux est d'associer davantage les professionnels de premier recours dans des stratégies de dépistage et de prise en charge des patients qui ne nécessitent pas aujourd'hui un traitement complexe et lourd. Trop peu de médecins généralistes, de sages-femmes, d'infirmiers ou de psychologues donnent les conseils minimaux qui permettraient de réduire ces usages problématiques. Pendant la grossesse, simplement 60 % des femmes sont interrogées sur la consommation d'alcool, et seulement la moitié d'entre elles reçoivent un conseil minimal ! La plus grande implication de ces professionnels passe par la diffusion d'outils simples. Nous y travaillons avec le collège de médecine générale. Au-delà, les médecins généralistes ont besoin d'être rassurés sur la capacité à mobiliser les professionnels spécialisés pour les cas les plus complexes. Or, les structures médico-sociales de consultations pour les jeunes consommateurs ou les secteurs hospitaliers sont assez mal identifiées. A ceci s'ajoutent des problèmes d'harmonisation des pratiques professionnelles. Elles doivent être revues de façon à rassurer le médecin généraliste.

Quant à la mise en œuvre de ce plan, une partie effectivement revient aux administrations centrales qui nous ont accompagnés dans cet exercice. Une partie des progrès que nous pouvions faire, et que j'ai évoqués, viennent en revanche d'une mobilisation au cœur des territoires. Ce sont souvent les territoires eux-mêmes qui nous ont alertés sur les difficultés et qui détiennent donc partie de la solution. Comme je l'avais indiqué à la sénatrice Chantal Deseyne, nous avions jusqu'à présent l'habitude de déléguer une partie des crédits Midelca aux préfetures sans trop savoir ce qui s'y passait. Comme dans beaucoup d'administrations, l'argent était distribué aux porteurs de projets connus. C'était rassurant mais cela ne donnait pas de vision stratégique de l'action publique. Désormais, cela a changé. Nous devrions avoir les retours, pour le début du mois de mars 2019, des stratégies élaborées par chaque préfecture de région avec les préfetures de départements, mettant l'accent sur les principales mesures du plan national en particulier sur la question du respect des interdits protecteurs ou la sécurisation des rassemblements festifs. Il y aura des feuilles de route régionales donnant à l'action publique un nouveau souffle et une vision stratégique pluriannuelle. Sa mise en œuvre s'appuiera sur les crédits de notre mission ; ces derniers bénéficiant alors d'une visibilité beaucoup plus importante.

Naturellement les préfetures sont invitées à élaborer ces feuilles de routes avec les trois partenaires pivots que sont l'ARS, le procureur et le rectorat.

Les collectivités locales constituent pour nous d'autres partenaires importants. Dès le début de l'année 2018 ; nous avons lancé un premier appel à projets pour limiter les consommations à risque d'alcool, de tabac et de cannabis, qui a remporté un très grand succès. Nous avons mis un peu moins d'un million d'euros dans cet exercice et reçu 70 à

80 dossiers, dont beaucoup étaient de très grande qualité. Nous en avons finalement sélectionné 11 avec des villes grandes et plus petites : Nice, Cherbourg, Calais, Monrabet en Haute-Garonne ou La Possession à La Réunion. Ces projets engagent en commun la Midelca, la préfecture et la collectivité pour limiter les consommations à risques en direction des jeunes. Cela passe par des actions extrêmement concrètes qui vont de la sanctuarisation de lieux et de moments « sans », tels que des parcs, et des campagnes d'information auprès des clubs sportifs. J'étais encore il y a quelques jours avec l'agglomération Béziers Méditerranée qui est confrontée à un certain nombre de comportements lors des fêtes votives.

Mme Chantal Deseyne, rapporteure pour avis. – Maintes fois reporté, le plan est enfin publié, il comporte plus de 200 mesures, ce qui est peut-être beaucoup. Comme nous l'avions déjà dénoncé, le manque de hiérarchisation entre les différentes préconisations ne brouille-t-il pas la lisibilité du combat contre les addictions ? Je note toutefois que le plan est plus cohérent avec un partenariat plus affirmé avec les préfectures, les associations sportives ou les établissements scolaires.

Chez la plupart des jeunes le cannabis bénéficie d'une image positive ; il est considéré comme un produit naturel dont ils ignorent très souvent le danger et le consomment de façon massive. 15 % des jeunes seraient susceptibles de présenter un risque élevé d'usage problématique du cannabis. Durant mes auditions, un addictologue nous avait alertés sur l'absence d'une campagne de prévention, la dernière datant de 2005. Est-ce que dans le plan, il est prévu d'en refaire une ? Sur les salles de consommation à moindre risque, pourquoi tant de prudence alors que le bilan sur la période d'expérimentation semble positif ? Pourquoi ne pas simplement affirmer que l'ouverture d'autres structures sur l'ensemble du territoire serait particulièrement bienvenue, et en particulier pour la région parisienne, ce qui soulagerait la salle du 10^{ème} arrondissement ? Enfin, je voudrais vous alerter sur une information que j'ai relevée la semaine dernière : des cigarettiers achètent des plantations de cannabis ou prennent des participations dans ces plantations en faisant le pari de la légalisation. Comme vous l'avez rappelé, c'est déjà le cas au Canada.

Mme Laurence Cohen. – On nous a présenté un plan extrêmement ambitieux qui est complet, qui porte sur l'ensemble des addictions, y compris les jeux et les écrans etc. Je trouve aussi intéressant que l'on se place sous l'angle de la réduction des risques et des dommages, y compris avec une dimension internationale. De même, il est tout à fait positif, que vous mettiez vraiment en exergue les méfaits du tabac et de l'alcool. C'est important parce qu'à chaque fois que des membres de la commission des affaires sociales tentent de faire des amendements sur ces sujets, c'est extrêmement délicat. Il y a des lobbies très puissants et des collègues de telle ou telle région qui vantent les mérites de tel ou tel alcool. On marche sur des œufs... J'ai été un peu traumatisée lorsque, suite à notre mission à La Réunion, nous avons parlé du syndrome d'alcoolisation fœtale et que nous avons dû faire face à des réactions extrêmement violentes. Comme nous citions une région, on nous a tout de suite accusés de discrimination. Quoiqu'il en soit, je vous encourage à avancer dans votre plan ambitieux. En revanche, comment expliquez-vous que le Gouvernement continue à réduire les moyens de la Midelca, de façon continue depuis 7 ans ? J'ai été moi-même rapporteure de ces crédits de 2012 à 2014 et, chaque année, – comme ma collègue Chantal Deseyne – je dénonçais cette réduction.

Ensuite, vous avez parlé de la prévention pour le plus jeune âge, et évidemment du cannabis. Au sein du groupe communiste républicain citoyen et écologiste ; nous sommes très dubitatifs ; nous regrettons que le cadre législatif reste le même, à savoir la loi de 1970, et qu'il s'apparente finalement à une offensive contre les usagers. Ce système a montré ses

limites, voire son inefficacité. Lorsqu'on auditionne les addictologues ou des associations, on voit bien que le chemin emprunté n'est pas le bon. Vous connaissez notre position sur la nouvelle mesure phare du Gouvernement, à savoir l'amende forfaitaire pour usage de stupéfiants, qui est toujours considéré comme un délit pénal. Nous sommes pour la dépénalisation de l'usage. Mais en disant cela, je souhaite ouvrir le débat. Je note par exemple que le rapporteur spécial des Nations unies du droit à la santé a plaidé pour un changement fondamental, dans le sens d'une dépénalisation de l'usage et de la détention. Ayons un débat public éclairé qui ne s'appuie pas sur les peurs mais sur des données objectives !

Peut-on avoir une idée du coût global de ce plan et quels sont les moyens qui vont être dégagés pour les quatre ans à venir ? Il n'y a aucun chiffrage.

Enfin, je suis assez inquiète par rapport à l'absence de mesures en direction des personnes détenues. C'est une vraie problématique pour nous, parlementaires, qui allons régulièrement visiter les lieux de détention. Nous sommes sollicités par rapport aux dégâts de tous ordres. Il n'y a pas de mesures adaptées en milieu carcéral et l'on attend toujours le décret relatif à ce plan 2018-2022.

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – Je salue ce plan qui propose de nombreuses mesures à destination des victimes d'addictions. En matière de consommation de stupéfiants, importe aussi le volet répressif. Dans son rapport mondial sur l'usage des drogues, l'ONU fait état de chiffres de production en explosion. La fabrication mondiale de cocaïne aurait augmenté de 56 % entre 2013 et 2017, et ce à l'échelle mondiale. Pour le cannabis, le nombre mondial de consommateurs ne cesse de croître alors que les quantités saisies ont diminué de 27 %. Le plan national consacre-t-il plus de moyens pour lutter contre ces flux ?

Il me semble aussi que la figure du narcotraffiquant s'apparente de plus en plus à celle d'un héros. Ne faudrait-il pas travailler sur cet imaginaire ?

Mme Martine Berthet. – Les trafics d'héroïne sont en nette augmentation, notamment en provenance des Balkans. Ils atteignent des régions jusque-là protégées comme la Savoie. Au fur et à mesure que des filières sont démantelées, d'autres apparaissent. Avez-vous des indicateurs de consommation d'héroïne et qu'est-il prévu pour éviter que ces trafics continuent à se développer ?

Mme Catherine Deroche. – J'ai été intéressée par ce que vous avez dit sur les interventions dans les établissements. Dans la région des Pays de la Loire, nous avons mis en place un plan de prévention qui s'appuie essentiellement sur le REPS, en lien avec l'ARS. Notre crainte était que le grand nombre d'intervenants ne dilue le message. Vous-même, comment travaillez-vous avec les têtes de réseaux ?

Autre question, nous avons été sollicités par les ARS dans le cadre du service sanitaire pour faire en sorte que les missions des jeunes affectés en service sanitaire, comprennent ce volet prévention. Comment voyez-vous cela ?

Ma troisième question m'a été soufflée par René-Paul Savary. Au sein du groupe d'études cancer nous avons reçu le professeur Khayat, qui a évoqué l'objectif d'arriver à une consommation zéro. Il est favorable au tabac à chauffer plutôt qu'à brûler ; il y a toujours la nicotine mais cela réduit les goudrons. Le ministère de la santé ne semble pas convaincu. Je voulais avoir votre avis sur ce sujet.

M. Nicolas Prisse. – Il est effectivement important que nous ayons un débat sur le cannabis. Celui-ci est compliqué ; il s’inscrit dans un contexte international extrêmement changeant. Il est un peu inquiétant de constater que les investisseurs dans ce domaine sont les grands bienfaiteurs de l’humanité Philip Morris, Corona et autres très grands groupes, qui ont commercialisé jusqu’à présent du tabac ou de l’alcool à foison. Ils font tout pour pénétrer le marché européen. Autant nous connaissons le lobby de l’alcool, autant là il faut être extrêmement méfiant.

Nous avons échangé hier avec le cabinet du Premier ministre sur les risques de déstabilisation. Dans le cadre de l’ONU DC – en charge des drogues – trois traités règlent aujourd’hui, bon an mal an, un certain équilibre sur la question de la coopération entre Etats. Ce système est mis à mal par des décisions prises en particulier par le Canada et le Luxembourg. On voit là l’offensive des lobbies. Notre génération a aussi une responsabilité collective dans la banalisation de cette consommation en France. On a quand même laissé penser – les addictologues sont un peu coupables – que ce n’était pas très grave. Le secteur médicosocial accueillait des patients complexes, des consommateurs d’héroïne, des polyconsommateurs et l’on s’occupait du cannabis, voire ensuite du tabac, si l’on avait le temps... Aujourd’hui, il faut changer de regard sur cette consommation qui est tout sauf banale.

On peut, de façon très juste et très sincère, se poser la question de la dépénalisation. Sous le contrôle du directeur de l’OFDT, je note simplement qu’entre 2014 et 2017 – à législation inchangée – on a réussi à diminuer la consommation chez des jeunes de 17 ans. Cela s’est fait par des campagnes d’informations et cela exige aussi une appropriation du problème par l’ensemble des adultes qui s’occupent des jeunes. Ils ne doivent pas tenir un discours de banalisation et ils doivent avoir des pratiques professionnelles qui soient à la hauteur de l’enjeu. L’entrée dans le cannabis quand elle a lieu à 12 ans est un vrai problème ! Il y a aussi la question des jeunes qui sont tentés par le trafic de cannabis. Ils sont 100 000 guetteurs en France, en bas des tours ! Beaucoup de sociologues travaillent sur ce sujet ; ces jeunes croient tout de suite qu’ils vont conduire des Mercedes noires alors que leur vie quotidienne est en réalité un enfer. Il y a des associations qui travaillent dans ces quartiers pour aider les jeunes à ne pas entrer dans le trafic ou à en sortir.

Mais revenons simplement aux risques. Nous allons refaire une campagne d’information nationale ; il faudrait qu’elle soit vraiment relayée par tout le monde. Si on continue à dire à des gamins qu’un joint de temps en temps ça n’est pas grave, une campagne n’y fera rien.

Sur les salles de consommation à moindre risque, nous sommes prudents car la difficulté se trouve aujourd’hui plutôt avec les collectivités locales, y compris celles qui s’étaient relativement engagées sur le sujet au départ. En effet, la loi de 2016 prévoit un accord entre l’ARS et la collectivité pour porter un dossier auprès de la ministre de la santé. On a aussi du mal à trouver des bénévoles et les périodes électorales à venir ne sont pas très simples pour développer une telle offre. Il semble néanmoins que le cabinet de la ministre Mme Buzyn soit d’accord pour changer un tout petit peu le cahier des charges de façon à réduire l’exigence des trois années d’ouverture pour bénéficier de l’expérimentation.

A propos de nos crédits, rappelons que l’action publique de lutte contre les conduites addictives ne dépend pas que de nous. Nous n’irions pas très loin avec 15 millions d’euros et notre petit bout du fonds de concours. L’effort cumulé des différents ministères et de l’assurance maladie représente 2 milliards d’euros par an. On peut toujours en réclamer

plus mais en agissant sur des choses assez simples – les discours, les postures, les pratiques professionnelles –, on doit pouvoir s’en sortir.

Quant au chiffrage global du plan, nous ne l’avons pas fait car il s’agit plutôt de mesures d’intention dont la mise en œuvre sera faite par les territoires. Nous travaillons avec les administrations ; il y a des marges de manœuvre au sein des 2 milliards évoqués tout à l’heure. Désormais le produit de l’amende forfaitaire viendra alimenter, probablement pour environ 10 millions d’euros par an, le fonds addiction, lui-même issu du fonds tabac qui existait depuis désormais 2 ans. C’est une modification importante ; la science nous apprend en effet qu’il faut travailler sur les compétences psychosociales des plus jeunes sans distinguer entre le tabac, l’alcool, le cannabis ou la cocaïne.

S’agissant de la cocaïne j’avais moi-même mentionné le fait que les pays d’Amérique du Sud étaient revenus à des niveaux de productions historiques. C’est une consommation qu’il faut surveiller de près. De même, il faut continuer à démanteler les trafics. Un plan a été demandé par le Président de la République au ministère de l’intérieur et au ministère de la justice sur ce sujet.

S’agissant de l’héroïne, oui la circulation est plus importante sur toute la façade est de la France. Néanmoins, les niveaux de consommation restent stables. J’en profite pour évoquer la crise des opioïdes que vit le continent nord-américain et qui a fait bouger les indicateurs d’espérance de vie aux Etats-Unis en causant 60 000 décès par an. Au départ, on a prescrit – par exemple pour des lumbagos – des antalgiques opioïdes extrêmement puissants sous la pression des laboratoires. Leur système de prescription est en effet moins rigoureux que le nôtre. Puis, lorsque les autorités ont serré la vis devant le nombre de décès, les patients étant devenus dépendants se sont procuré de la drogue (des opioïdes de synthèse) dans la rue. Pour information, avec le directeur général de la santé et d’autres administrations nous préparons actuellement un plan pour prévenir une éventuelle crise des opioïdes en France. On observe en effet un mésusage des antalgiques majeurs qui nous impose une grande vigilance.

S’agissant du travail avec les différents opérateurs de la prévention, nous privilégions les partenariats entre l’ARS, la préfecture et le rectorat pour choisir les meilleurs acteurs de façon à dispenser les actions les plus efficaces notamment auprès des enfants. Il faut un peu épurer ce trop-plein d’interventions désordonnées et se concentrer sur le renforcement des compétences psychosociales. Plusieurs programmes en la matière ont déjà fait la preuve de leur efficacité.

Nous faisons aussi montre d’une certaine souplesse afin de respecter le contexte dans lesquels ces actions interviennent.

M. Julien Morel d’Arleux. – Concernant l’héroïne, selon le baromètre Santé publique France on reste sur des niveaux de consommation stables, autour de 0,2 %. En revanche, vous avez raison, le dispositif d’observation territoriale fait apparaître deux pics de diffusions nouveaux qui se font effectivement *via* les Alpes ; c’est ce que l’on dénomme les filières albanaises. Il y a des reconfigurations des trafics eux-mêmes très mobiles. On note la même chose sur la région toulousaine tandis que le nord de la France et la région parisienne (plutôt au Nord) restent touchés. Nous finalisons un rapport pour le ministère de l’intérieur sur la configuration des trafics d’héroïne.

Mme Michelle Meunier. – C’est vertigineux ! On parle de milliards d’euros tant s’agissant du coût social que des chiffres d’affaires. Comment comptez-vous répondre à

l'ingéniosité des producteurs ? Il y a, par exemple, ce phénomène nouveau de la communication *via* Instagram ou d'autres réseaux où l'on incite – parfois moyennant finance – des jeunes à se faire photographier ou filmer avec des bouteilles. Ces messages conviviaux visent à banaliser et à promouvoir la consommation et ce, avec une impunité totale aujourd'hui. Comment peut-on faire entrer ces pratiques dans la loi ? Même si c'est sans fin et qu'ils trouveront sûrement d'autres méthodes pour diffuser leurs poisons...

M. Jean-Louis Tourenne. – Quels sont vos moyens d'actions en matière de lutte contre la production de drogue ? Par l'exemple l'Afghanistan fournit près de 90 % des produits opiacés dans le monde.

Ensuite, n'est-ce pas plutôt l'échec scolaire qui conduit à la consommation de drogue en affectant notamment l'estime de soi.

Je me pose aussi une question, concernant le lien entre alcool et violence. L'alcool n'exprime-t-il pas en fait une violence déjà contenue en soi. De nombreuses études, notamment de Boris Cyrulnik, démontrent que qu'une insécurité dans la relation la petite enfance conduit très souvent à la violence, la consommation d'alcool ou la consommation de produits addictifs. Or, dans vos actions, je ne vois rien qui concerne la petite enfance. Ne faudrait-il pas s'intéresser davantage à cibler cette période de la vie, qui intéresse d'ailleurs l'ensemble de tous les acteurs sociaux ?

Le projet de loi Pacte propose de privatiser la Française des jeux. Qu'en pensez-vous ? Pouvez-vous nous éclairer sur les enjeux en termes de risques, sans dénoncer bien sûr qui que ce soit.

Enfin, d'après certaines études, le quotient intellectuel des Français aurait baissé au cours de ces dernières années de 2 à 3 points. Certains prétendent que ce serait lié à l'habitude des enfants à regarder des écrans pendant des heures.

M. Bernard Jomier. – Merci pour ce plan qui est solidement construit même si l'on sait que ce n'est pas toujours suffisant. Sur l'alcool, on voit bien qu'il y a un discours de prévention et de santé publique très solidement argumenté, repris par le Premier ministre dans l'éditorial de votre plan. Mais la filière des alcooliers vient percuter cette volonté, d'autant que son poids économique en France est sans rapport avec le secteur du tabac. N'y a-t-il pas quelque chose à faire en jouant précisément sur le modèle économique des alcooliers ? Celui-ci repose sur à peu près 20 % de la population, qui consomme de façon excessive et à laquelle il faut vendre beaucoup, tandis qu'une grande majorité consomme peu. Le problème de santé publique se concentre sur les gros consommateurs et les entreprises ne souhaitent surtout pas que leur nombre décline. Une augmentation des prix, qui limiterait cette surconsommation problématique sans impacter les buveurs occasionnels, ne serait-elle pas une porte de sortie ?

Notre collègue de La Réunion Nassimah Dindard a très clairement pris position pour le territoire de La Réunion et les producteurs et les associations de prévention se sont mises autour de la table. Je ne sais pas ce qu'il en sortira, mais en tout cas le dialogue est instauré.

Comment voyez-vous l'articulation entre la Mildeca et le nouveau fonds ?

Enfin, si la privatisation de la Française des jeux était votée, quels dispositifs faudrait-il mettre en place pour éviter qu'elle n'affaiblisse la politique de lutte contre les addictions ?

Mme Florence Lassarade. – Mon intervention va porter sur la toute petite enfance. En Gironde, nous faisons beaucoup de prévention sur l'alcoolisme fœtal. En revanche, en maternité, je vois beaucoup de syndromes tabagiques. Une fois sur deux, il s'agit d'une femme qui consomme à la fois tabac et cannabis. J'aimerais que l'on diffuse des images de la souffrance extrême lors du sevrage du cannabis chez le nouveau-né. En pratique, on en vient même à conseiller aux femmes de continuer d'allaiter et de prendre du tabac et cannabis pendant l'allaitement pour que le sevrage soit plus facile !

Quant à l'usage des tablettes chez l'enfant de moins de 3 ans, il est extrêmement répandu. On voit des nourrissons de 9 mois mis devant un écran dès qu'ils se tiennent assis, en pensant que c'est une manière normale d'éduquer un enfant. Les conséquences peuvent aller jusqu'à des troubles du spectre autistique. Il n'y a absolument pas de prévention. En maternité - où l'on voit souvent les deux parents - n'y aurait-il pas matière à diffuser cette information ?

Pour finir, en Suède, il n'y a que 5 % de consommateurs de tabac et celui-ci se prend sur la gencive. Est-ce que la France se penche sur ce substitut, sans combustion ?

Mme Véronique Guillotin. – Je reviens sur la question de Mme Deroche. Vous avez évoqué beaucoup d'acteurs notamment. On a effectivement l'impression qu'il y a beaucoup d'actions dans différents domaines. Ne serait-il pas possible de donner une place plus importante à ces collectivités notamment au travers des contrats locaux de santé ?

A propos des questions transfrontalières, vous avez évoqué le risque lié aux nouvelles mesures annoncées au Luxembourg. Ce matin, un article rappelle que si le plan tabac est un succès en France, les trois régions où la consommation explose sont trois régions frontalières, condamnées à une double peine : le risque de cancer du poumon du fait de l'histoire industrielle et l'absence d'impact du prix du tabac en France car nous sommes à 5 minutes de la frontière. On ne s'en sortira pas si l'on ne fait pas de la santé une vraie dimension transfrontalière, à discuter avec les Etats voisins. On pourrait discuter des taxes européennes ou de coopérations transfrontalières. Aujourd'hui, la santé est hélas le parent pauvre de ces politiques !

M. Nicolas Prisse. – En réponse à l'une des questions de Mme Cohen, j'ajouterai que la dixième priorité du plan consiste précisément à diminuer les risques pour les personnes sous-main de justice, en milieu ouvert comme fermé. En prison, la situation est catastrophique du fait des conditions d'incarcération et d'une grande accessibilité des produits. J'ai tout de même visité une maison d'arrêt où il existe une aile sans tabac, ce qui est formidable. L'idée est d'essayer de travailler davantage avec l'administration pénitentiaire pour diffuser ce genre d'expérience. Nous relançons aussi le chantier des expérimentations visant à réduire les risques en milieu carcéral.

Vous évoquiez aussi le vide juridique autour de la question des jeunes montrés sur les réseaux sociaux, qui sont parfois rémunérés pour faire ce genre de prestation. J'ai récemment saisi le procureur de la République dans le cadre de l'article 40. On verra ce que l'on peut faire, même si la réponse du procureur sera sans doute insuffisante pour s'attaquer à ce sujet.

Sur nos capacités de manœuvre en Afghanistan, je resterai très modeste. Je mentionnerai tout de même qu'une partie de nos crédits va à la coopération internationale par l'intermédiaire de la subvention à l'ONU DC. Nous insistons pour que notre argent serve à la promotion des cultures alternatives dans les pays producteurs. Je ne me fais toutefois pas beaucoup d'illusions ; on ne changera pas l'économie de l'Afghanistan comme ça... Quant à nos collègues du ministère de l'intérieur, ils travaillent avec leurs partenaires sur le sujet de la « route des Balkans », afin de stopper, autant que faire se peut, le flux de production qui arrive d'Afghanistan.

Sur la question de l'échec scolaire, difficile de savoir où est la poule et où est l'œuf. Tout cela est lié. Le renforcement des compétences psychosociales est donc le cœur de notre sujet, plutôt que de courir toujours après un nouveau risque, un nouveau comportement, une nouvelle substance ou un nouveau produit de synthèse (NPS) qui va être mis sur le marché ; il en apparaît deux par semaine...

Vous avez donc été plusieurs à m'interroger sur la loi Pacte et le projet de privatisation de la Française des jeux. Sachez simplement que nous sommes partie prenante des réunions interministérielles sur la question du risque de jeux excessifs. Il y a beaucoup de parallèles entre cette consommation de jeux durant la jeunesse et les consommations d'alcool ; cela répond aux mêmes mécanismes. Nous pouvons donc mettre à profit notre expérience.

Quant au lien entre la baisse du QI moyen et l'usage excessif des écrans, c'est à ce stade une hypothèse. Le problème n'est pas nouveau. Lorsque j'étais médecin et que j'allais en visites, je voyais – souvent dans les foyers qui ont des difficultés – les enfants assis devant une énorme télévision. On passe alors à côté d'autres apprentissages et d'interactions avec l'entourage, avec des objets, des manipulations. La construction psychosociale d'un enfant passe par autre chose que d'être totalement passif devant un écran. Pour mémoire, il y a en particulier une campagne du CSA largement relayée qui dit « pas d'écran avant 3 ans ».

Il y a eu aussi les recommandations sur les 3 ans-6 ans-9 ans-12 ans qui donnent des indications aux parents, ça ne suffit pas, je pense qu'il faut accompagner ça davantage mais on dispose d'un certain nombre de repères.

Sur le nouveau modèle économique des alcooliers, je partage l'idée selon laquelle les cibles principales de notre action doivent être les buveurs excessifs. Ce doit être aussi les jeunes ; le plan le dit très clairement. La réflexion doit être menée y compris dans vos territoires. Il y a un mécanisme qui marche assez bien ailleurs : c'est celui du prix minimum. Il permet de rendre moins accessibles les alcools pour la jeunesse et pour les gros buveurs mais reste relativement neutre pour ceux qui boivent assez peu. Ces expériences commencent à être menées en Ecosse, en Irlande ou dans la Fédération de Russie. Vous savez toutefois que la question des taxes nouvelles est un peu urticante en ce moment... Je suis prêt en tous cas à réfléchir à toutes les idées. Nous en avons quelques-unes même si elles n'ont pas été déclinées en mesures.

Concernant le fonds addictions ; nous avons la chance d'y être en comité restreint avec les directions du ministère de la santé, et nous aurons notre mot à dire sur son orientation.

A propos du syndrome cannabique fœtal, la banalisation de la consommation par les mères pose effectivement de vraies difficultés. L'accompagnement des jeunes femmes dès l'annonce de la grossesse est inscrit dans le plan. Il doit concerner leurs compagnons et porter non seulement sur l'alcool - qui fait les plus gros dégâts - mais aussi sur le tabac et le cannabis.

Le snus est une vieille tradition dans les pays du Nord. Je resterai assez prudent en préférant la bonne vieille recette qui marche plutôt bien depuis quelques années, à savoir la prévention qui passe par l'augmentation du prix. Il y a aussi les thérapies de stimulations magnétiques (TSM), ces dernières se développent grâce à la mobilisation de la ministre et du DG de l'assurance maladie. Je ne sais pas si ce genre d'alternatives doit être promu en France ; je n'ai pas d'avis sur le sujet. Enfin, la cigarette électronique est une bonne alternative, sans pas pour autant aller jusqu'au remboursement...

Sur les actions de développement compétences psychosociales dans les lycées, il me semble que la région est d'abord là pour se charger des bâtiments. Cela dit, toutes les bonnes volontés sont les bienvenues pour participer au contrat local de santé. Tout cela se fera à l'initiative du préfet et du recteur. L'implication des rectorats est importante ; les ARS ne peuvent pas toujours tout tenir à bout de bras. Il faut aussi embarquer des préfets sur les questions transfrontalières. C'est un vrai sujet qui fait largement débat surtout dans un contexte de hausse des prix. Quant aux chiffres régulièrement donnés, rappelons qu'ils sont issus d'études financées par l'industrie du tabac. A la demande des membres d'un groupement d'intérêt public, nous avons pour notre part, mené en 2016 une étude sur les questions de l'approvisionnement en tabac en France. Elle révélait que 70 % des fumeurs consommaient du tabac acheté exclusivement ou quasi exclusivement chez le buraliste. Les deux moments où les gens achetaient en dehors de chez le buraliste, étaient soit lors d'un déplacement à l'étranger ou d'un achat en boutique *duty free*. Nous n'avons pas pu analyser la porosité qui existe aux frontières de la Belgique, du Luxembourg, de l'Espagne ou de l'Allemagne. Cette année, nous devrions refaire une nouvelle étude pour mesurer s'il y a des changements de comportements et essayer de mesurer plus finement le niveau de porosité de la frontière. Se posera la question de savoir s'il faut se concentrer sur les frontaliers ou alors aller jusqu'à 100, 150 ou 200 km pour des achats beaucoup plus importants. Nous devrions avoir les résultats en début d'année prochaine.

Mme Victoire Jasmin. – Vous avez parlé de l'éducation nationale mais pas des parents d'élèves or, ils ont un rôle important à jouer. Il y a environ 10 ans dans le cadre des réseaux de santé publique, j'avais participé à un appel à projet, et j'étais aussi présidente d'une fédération de parents d'élèves. Le volet concernant les lycéens portait sur les addictions et j'ai pu mesurer à quel point les parents étaient démunis. Quelquefois ils n'ont même pas le niveau d'information de leurs enfants ! Nous avons voulu que les parents soient vraiment impliqués ; des associations et des addictologues étaient intervenus. Cette problématique renvoyait aussi parfois à celle des violences. Dans le cadre des CSPD (Comité de sécurité et de prévention de la délinquance) – ou des CISPd intercommunaux –, il faudrait aussi travailler avec des partenaires déjà impliqués dans la prévention de la délinquance ; ils pourraient poursuivre et intensifier leurs actions dans ce domaine.

La plateforme territoriale d'appui de la Guadeloupe, qui a été visitée par certains de nos collègues l'an dernier, assure une coordination entre les différents partenaires : les addictologues, les médecins de ville, le médecin coordonnateur de la plateforme, des psychiatres etc... Les élus locaux aussi sont de plus en plus confrontés aux hospitalisations d'office qui sont quelquefois également liées à la consommation de stupéfiants. Il faut les impliquer davantage car ils ne sont pas forcément au même niveau d'information. Les CLS et CISPd aussi pourraient être un cadre pour les sensibiliser.

Dans le cadre de la prévention et concernant l'utilisation précoce des tablettes et l'exposition aux écrans, je voudrais rappeler que les accueils de loisirs jouent un rôle car ils permettent aux enfants de sortir de leur cadre et de pratiquer d'autres activités.

M. Olivier Henno. – Il y a un énorme problème d'addiction aux jeux. Je ne suis pas très partisan de la privatisation. En même temps si l'existence d'un monopole d'Etat suffisait pour qu'il n'y ait pas d'addiction, ça se saurait !

A la question sur les antalgiques, j'ajouterai celle des anti-dépresseurs ou des anxiolytiques parfois mélangés avec l'alcool. Il n'y a pas suffisamment de prévention alors que des addictions apparaissent. J'ai présidé un hôpital psychiatrique pendant des années, j'ai vu cette apparition ainsi que des comportements violents et dangereux.

Sur le tabac, il y a certes des progrès mais le chiffre de 73 000 morts reste bouleversant. On fait des efforts considérables de sécurité routière pour des chiffres aujourd'hui beaucoup moins importants. En Norvège, et plus encore en Australie, il y a eu une décision politique volontariste presque brutale qui est arrivée à des résultats plus que probants. Y a-t-il un prix qui serait suffisamment dissuasif pour faire que les comportements changent vraiment et brutalement, notamment chez les jeunes ? Etant élu d'une région frontalière, le Nord, je souhaiterais savoir s'il y a une vraie prise en compte européenne de ces questions.

Mme Corinne Imbert. – Tout d'abord, quels sont les effectifs d'addictologues dans notre pays ? Comment évoluent-ils ?

Je n'ai pas vu de mesures concrètes relatives à l'objectif de surveillance de l'accessibilité des jeunes aux jeux d'argent, notamment sur Internet. Comment faire respecter l'interdiction de vente aux mineurs sur Internet ?

Comme vous le savez, les collèges et l'aide sociale à l'enfance relèvent des conseils départementaux. Outre votre action avec les préfets, vous devriez aussi travailler avec l'Assemblée des départements de France. Certains départements possèdent des conseils départementaux de jeunes qui prennent des initiatives. Ils seraient les premiers à vouloir relayer les campagnes de communication nationale dans les collèges. Les préfets feront un gros travail mais je pense vraiment utile d'engager une réflexion en amont avec l'ADF.

M. Alain Milon, président. – Pour compléter, j'ajouterai la question de Mme Schillinger sur l'achat du cannabis et de tabac sur Internet. Que peut-on faire ?

Mme Frédérique Puissat. – La prévention étant l'affaire de tous, j'ai vu que vous aviez saisi la plateforme RSE pour sensibiliser ou promouvoir les actions au sein de l'entreprise. Que pouvez-vous nous en dire ?

Mme Élisabeth Doineau. – Si l'on observe nombre d'addictions en général, c'est encore plus vrai s'agissant de certains enfants. Je rejoins donc Corinne Imbert sur la nécessité de travailler avec les départements. Nos équipes sont bousculées par le comportement d'enfants parfois très violents dont les parents ont consommé beaucoup d'alcool, de tabac aussi et de drogues. Ces enfants se retrouvent avec des difficultés psychosociales vraiment très déconcertantes. Alors comment peut-on agir ? Il y a le tout nouveau secrétaire d'Etat à la protection de l'enfance, il y a les PMI... Je pense en tous cas qu'il n'y a pas suffisamment de prévention ni de formations de nos professionnels.

M. Alain Milon, président. – Nous allons demander à M. Taquet de venir nous présenter le programme de protection de l'enfance du Gouvernement.

M. Nicolas Prisse. – Il est vrai que je n'ai pas très bien explicité la question de notre partenariat avec notamment les départements et l'Assemblée des départements de France. Nous avons travaillé avec eux pour l'élaboration du plan et nous allons continuer à le faire. Oui, la protection de l'enfance est un gros sujet en matière d'addictions.

Je pense aux établissements d'insertion pour l'insertion des demandeurs d'emploi, qui accueillent des publics qui ont de grosses difficultés sociales. Il y en a une quinzaine en France qui sont remarquables et qui permettent d'intégrer ces jeunes. On nous a demandé de voir comment on pouvait former, à l'intérieur de ces établissements, des personnes référentes pour parler des addictions, dépister les consommations problématiques et proposer des réponses.

Concernant les foyers de l'ASE en particulier, il faut faire monter en compétences les ressources internes plutôt que d'aller toujours chercher l'addictologue du coin, qui est toujours trop loin et pas suffisamment libre. Mais vous avez bien fait de me rappeler la nécessité de ne pas oublier un certain d'acteurs locaux, les départements et leurs services dont la PMI. Un médecin de la PMI de Paris m'expliquait que dans ce service qui est destiné aux 0-6 ans, une partie des équipes a aujourd'hui des difficultés pour dire simplement « *si vous arrêtez votre contraception, arrêtez l'alcool* ». Il y a un vrai travail à faire de montée en compétences. Vous m'avez rappelé aussi l'importance des CLSPD des CISP, avec lesquels nous travaillons. L'instruction que nous envoyons chaque année aux préfetures tient compte du fait que l'on peut mutualiser un peu les crédits ; je reprends évidemment à mon compte toutes les suggestions que vous m'avez faites. Le plan n'oublie pas non plus les parents. Ils sont même au cœur du dispositif.

S'agissant des antidépresseurs et des mélanges très douteux avec l'alcool, nous n'avons pas prévu de campagne particulière. Il y a beaucoup de progrès à faire dans les recommandations de pratiques pour les professionnels de santé du premier recours. Nous allons nous emparer du sujet avec le ministère de la santé ; cela concerne aussi l'agence du médicament bien entendu.

M. Julien Morel d'Arleux. – Y a-t-il assez d'addictologues ? Il y a eu pas mal de créations de postes ces 5 ou 10 dernières années. Le collège universitaire des enseignants en addictologie ne demande pas beaucoup de postes supplémentaires en addiction. En fait, cette spécialité, qui n'en est pas tout à fait une, a du mal à trouver sa place dans l'organisation universitaire française. Il y a quelques projets - pas révolutionnaires - qui devraient leur améliorer les choses. La question est de savoir si, parmi les addictologues, il ne doit y avoir que des psychiatres. J'ai tout le respect possible pour les psychiatres, mais il peut être utile de jouer la complémentarité avec des profils venant de l'infectiologie ou la médecine interne. Il faut aussi que toutes les écoles soient représentées car selon les patients ce n'est pas toujours la même méthode qui marche.

Ce qui m'inquiète un peu c'est que l'on manque de médecins, pas forcément très spécialisés en addictologie mais qui la pratiquent. On manque aussi d'infirmiers ou de psychologues. Au final, on fait beaucoup reposer l'accueil de personnes sur des éducateurs ; l'OFDT a démontré que ce n'était pas très bon. Ça a peut-être été une solution de facilité, moins chère, mais lorsque les personnes sont reçues par un éducateur, l'adhésion au traitement est moins bonne.

Comment faire respecter l'interdiction des jeux de hasard et d'argent ? Je ne sais pas comment on arrivera à faire mieux, on va y réfléchir très sérieusement. Evidemment on

peut mettre des messages en ligne, on peut davantage bloquer, comme sur les sites pornographiques. Il suffit de cliquer sur « j'ai plus de 18 ans » et puis tout s'ouvre, voilà... Nous avons quelques pistes mais je n'en dit pas plus à ce stade.

Que ce soit sur les jeux de hasards ou d'argent, le tabac ou l'alcool, une grande enquête – Escapade – révèle que les jeunes de 17 ans s'approvisionnent majoritairement de manière physique. Un tiers des adolescents ont acheté au moins une fois dans le mois de l'alcool dans un supermarché. Le seul bémol concerne les jeux de hasard et d'argent, l'enquête Escapade, en 2011, démontrait qu'un quart d'entre eux avaient effectivement joué sur Internet, soit sur des sites où il faut juste cliquer « j'ai plus de 18 ans », soit en se faisant prêter des codes d'accès pour se partager ensuite les gains ou les pertes. Cela reste un point de vigilance même si le plan se concentre surtout sur l'achat physique de proximité. Le contrôle de l'âge ne doit plus être un tabou dans notre pays.

Oui, nous avons saisi France stratégie et la plateforme RSE. Le rapport a été remis et il est sur notre site et sur celui de France stratégie. Il indique comment inciter les entreprises à sortir d'une logique de surveillance pour aller vers un vrai projet de la direction ou des DRH des salariés sur une limitation des consommations dans le cadre du bien-être au travail. Il incite aussi à aller plus loin dans la réforme des services de santé au travail.

Questions diverses

M. Alain Milon, président. – Je vous indique que le Premier président de la Cour des comptes, Didier Migaud, présentera le rapport public annuel de la Cour en séance le jeudi 7 février prochain à 10 h 30. La commission des finances, mais aussi notre commission, au titre des finances sociales, sont particulièrement concernées.

Je précise également que nous recevrons prochainement devant notre commission Mme Catherine Troendlé, présidente de la délégation du Bureau du Sénat chargée de la communication et de la chaîne parlementaire Public Sénat pour une présentation des outils de communication. Cette présentation devrait avoir lieu le mercredi 13 mars à 11 heures.

Je vous remercie.

La réunion est close à 11 h 45.

Mercredi 13 février 2019

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Proposition de loi visant à renforcer la prise en charge des cancers pédiatriques par la recherche, le soutien aux aidants familiaux, la formation des professionnels et le droit à l'oubli - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Alain Milon, président. – Nous examinons aujourd'hui la proposition de loi visant à renforcer la prise en charge des cancers pédiatriques par la recherche, le soutien aux aidants familiaux, la formation des professionnels et le droit à l'oubli.

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure. – 1 700 enfants de moins de 15 ans et 800 adolescents de 15 à 18 ans sont diagnostiqués d'un cancer chaque année en France. Il s'agit de la deuxième cause de mortalité des moins de 15 ans, après les accidents. Dans la mesure où ils affectent généralement des tissus embryonnaires ou en croissance, à la différence des cancers de l'adulte, les cancers de l'enfant ou de l'adolescent sont assimilés à des maladies rares qui exigent des stratégies thérapeutiques adaptées. On ne traite pas une leucémie ou un lymphome chez un enfant de la même manière qu'on traiterait ce type de pathologie chez l'adulte.

Les pathologies cancéreuses peuvent ainsi varier selon l'âge du patient : les leucémies sont les cancers les plus fréquents chez les enfants de moins de 15 ans et les lymphomes sont plus répandus chez les adolescents de plus de 15 ans. Grâce aux trois plans cancer successifs, des progrès notables ont été réalisés dans le traitement des cancers pédiatriques, si bien que le taux de guérison est passé en une quinzaine d'années de 50 % à 80 %. Pour autant, 500 enfants meurent chaque année en France d'un cancer, car certaines pathologies continuent de résister aux efforts conduits par la recherche depuis près de 40 ans. À titre d'exemple, les tumeurs infiltrantes du tronc cérébral demeurent problématiques chez l'enfant et le pronostic peu favorable.

Quand bien même les populations concernées sont peu nombreuses, nous devons refuser toute fatalité : l'émergence des immunothérapies dans la période récente nous a démontré qu'il est désormais possible d'emprunter d'autres mécanismes d'action que les thérapies traditionnelles pour traiter des pathologies pour lesquelles nous pensions que plus aucun espoir n'était permis. Les efforts de la recherche dans le traitement de ces maladies, et le soutien public et privé qui les accompagnent, doivent donc être démultipliés.

C'est l'objectif premier de cette proposition de loi : réunir les conditions d'une politique de recherche ambitieuse en oncologie pédiatrique dans le cadre d'une stratégie décennale de lutte contre le cancer, désormais inscrite dans la loi. Le 3^e plan cancer prenant fin cette année, il apparaît pertinent de pérenniser cet outil structurant en l'élevant au rang législatif.

L'horizon décennal est justifié : nos efforts doivent désormais se concentrer sur les pathologies les plus coriaces, pour lesquelles un recul de cinq ou six ans est insuffisant. Dans le cas des cancers pédiatriques, le temps d'inclusion dans des essais cliniques peut en

effet dépasser les cinq ans, étant donné l'étroitesse des populations concernées. Ces cas nécessitent plus de recul sur les résultats des traitements et l'évaluation des séquelles.

L'article 1^{er} *bis*, introduit en séance à l'Assemblée nationale, prévoit la présence au conseil d'administration de l'Institut national du cancer (INCa) d'un député et d'un sénateur. On peut redouter un mélange des genres qui placerait des parlementaires en situation de juges et parties : d'un côté, ils siègeraient au sein d'une instance décisionnelle avec d'importants pouvoirs d'agrément et d'attribution de financements, et seraient donc organiquement liés à la gestion de l'INCa ; de l'autre, ils contrôleraient l'activité de l'institut au Parlement qui doit, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, se prononcer sur son niveau de financement. Des parlementaires ont pu par le passé siéger au sein du conseil d'administration de l'INCa, mais en qualité de personnalités qualifiées ayant un intérêt particulier pour le cancer désignées par le ministre chargé de la santé.

L'article 2 a pour objectif de faciliter la réalisation d'essais cliniques incluant des populations pédiatriques. Toutefois, la rédaction proposée par le Gouvernement et retenue par l'Assemblée nationale ne change en réalité pas l'état du droit en vigueur. Il est aujourd'hui possible de réaliser des essais cliniques pédiatriques à la seule et unique condition que ces essais ne puissent être réalisés sur des adultes avec une efficacité comparable. En remplaçant « *ne peuvent que si* » par « *peuvent seulement si* », le droit ne change pas, mais on peut tout de même relever une volonté d'affichage.

L'article 2 *bis* propose de porter de cinq à huit ans la durée des appels à projets de l'INCa, ce qui s'inscrit parfaitement dans la logique d'une stratégie de lutte contre le cancer de plus long terme.

L'article 3 est une des clés de cette proposition de loi pour un meilleur accompagnement social de l'entourage familial des patients. Il permet de mieux tenir compte de la durée prévisible du traitement et de ses conséquences dans l'accès des parents au congé de présence parentale et à l'allocation journalière de présence parentale. Le dispositif est complet et solide, en permettant de tenir compte de la durée prévisible du traitement dans la périodicité du renouvellement du certificat médical ; de renouveler le droit à l'allocation journalière en cas de rechute ou récurrence ou lorsque les séquelles de l'enfant sont telles qu'elles réclament une présence soutenue ; de prendre en compte en totalité la durée du congé dans le calcul des droits tirés de l'ancienneté dans l'entreprise ; de systématiser l'information des familles sur leurs conditions d'accès à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et à son complément.

L'article 4 envisageait de renforcer les obligations de formation des professionnels de santé en matière de prise en charge pédiatriques, notamment en ce qui concerne le traitement de la douleur. Il a néanmoins été supprimé par l'Assemblée nationale. Par défaut, il est prévu une demande de rapport sur ce sujet à l'article 4 *bis*.

D'autres demandes de rapport sont d'ailleurs inscrites aux articles 5 *bis* et 5 *ter*, sur l'évaluation de la mise en œuvre de la convention relative au droit à l'oubli et l'examen des financements publics dédiés à la recherche en oncologie pédiatrique.

L'article 5 demande aux parties prenantes de la convention AERAS (« s'assurer et emprunter avec un risque aggravé de santé ») d'engager dans un délai de six mois une négociation sur la possibilité d'étendre le droit à l'oubli à toutes les pathologies cancéreuses, quel que soit l'âge auquel elles sont intervenues. Cette disposition va dans le bon sens et

respecte le processus conventionnel. Nous pouvons faire confiance aux parties prenantes pour avancer sur ce sujet.

Ce texte, qui privilégie une approche globale de la prise en charge des cancers pédiatriques, est une excellente initiative qui devrait produire des effets structurants dans le renforcement de la recherche en oncologie pédiatrique, l'amélioration de l'accompagnement social et médical des enfants et de leur entourage familial et la sécurisation de la situation des jeunes adultes traités dans leur adolescence pour une pathologie cancéreuse avec la perspective de progrès dans l'extension du droit à l'oubli.

Le texte n'est pas parfait et aurait pu faire l'objet d'améliorations, comme l'ont mis en évidence mes échanges avec l'ensemble des parties prenantes au cours d'auditions et de tables rondes. Toutefois, ce sujet appelle un soutien résolu pour améliorer le plus rapidement possible la situation des enfants et adolescents traités pour un cancer et de leurs parents. C'est pourquoi je vous proposerai d'adopter la proposition de loi sans modification afin que ces dispositions puissent entrer en vigueur dans les plus brefs délais.

M. Alain Milon, président. – Nous examinons un texte qui était très intéressant dans sa version initiale mais qui l'est beaucoup moins maintenant car il a été considérablement modifié à l'Assemblée nationale par le Gouvernement.

Le texte contient, malgré tout, des dispositions intéressantes. Ainsi la durée des appels à projets de l'INCa passe de cinq à huit ans. Je tiens à rappeler que c'est le Sénat qui avait déjà porté la durée des appels à projet de trois à cinq ans, contre l'avis du ministre de la santé de l'époque, Xavier Bertrand. De même, c'est à notre initiative, sur le rapport de Marie-Thérèse Hermange, que la convention AERAS a été mise en place. À l'inverse, la présence de parlementaires au sein du conseil d'administration de l'INCa ne semble pas pertinente : comment des parlementaires, généralistes, pourraient-ils être compétents pour se prononcer sur des projets de recherche sur les cancers ? Je proposerai, dans la future loi santé, de revenir sur cette disposition.

Mme Catherine Deroche. – Je souscris aux propos de notre président. Je tiens à féliciter notre rapporteure pour le travail remarquable qu'elle a accompli sur ce texte complexe. Je sais qu'elle aurait aimé, comme nous, l'améliorer... Néanmoins, les associations de parents attendent ce texte et chaque petit pas est un progrès. C'est le cas ici avec les mesures sur le congé de présence parentale, le droit à l'oubli, ou le rôle de l'INCa. Les demandes de rapports sont inutiles et je rejoins la position d'Alain Milon sur la présence des parlementaires à l'INCa, mais il n'est pas opportun, dans l'immédiat, de voter des amendements qui empêcheraient une adoption conforme.

Mes réserves concernent surtout l'article 2 sur les essais cliniques pédiatriques. Le texte initial de la proposition de loi changeait la donne. Il répondait à une demande des associations et des instituts de cancérologie, en s'inspirant des expérimentations conduites dans le cadre du programme AcSé-ESMART qui permet à 260 enfants en rechute ou en échec thérapeutique, qui ne peuvent pas être inclus dans un essai de développement, d'avoir accès à des innovations thérapeutiques. Le Gouvernement, pour une raison inconnue, a vidé cet article de sa substance. Le droit ne changera pas. Nous devons voir comment revenir sur ce point dans les prochains textes.

Nous nous rallierons à un vote conforme. Les associations apprécient les points positifs du texte. Je tiens à remercier tous ceux qui ont cosigné le courrier adressé au Premier

ministre pour demander que la lutte contre les cancers de l'enfant soit déclarée grande cause nationale. Lundi, se tiendra le colloque annuel sur la recherche spécifique en oncologie pédiatrique. Je présenterai, à cette occasion, la position de notre commission sur ce texte, rappellerai nos réserves sur l'article 2 et dirai, avec diplomatie, ce que je pense de l'attitude du Gouvernement...

Mme Florence Lassarade. – En 30 ans d'exercice, j'ai constaté que l'on manquait de médicaments pédiatriques efficaces en dehors du traitement des pathologies graves. Il n'y a plus d'expérimentations dans le champ pédiatrique. La recherche sur les traitements adjacents et d'accompagnement, comme la toux par exemple, est négligée. En raison du principe de précaution, on a petit à petit éliminé toutes les molécules efficaces en thérapeutique pédiatrique. Pourtant, il serait souhaitable de poursuivre les expérimentations car les pathologies de l'enfant ne sont pas les mêmes que celles de l'adulte.

L'article 4 prévoyait que les futurs médecins doivent recevoir un enseignement sur le traitement de la douleur. Mais c'est déjà le cas et la loi ne changera rien !

Enfin, ma dernière question concerne les cancers des adolescents : que se passe-t-il lorsque l'adolescent devient jeune adulte ? L'aide aux parents est-elle maintenue ? Un adolescent arrivant à l'âge de 18 ans a toujours besoin de ses parents.

Mme Laurence Rossignol. – Ma question porte sur le congé de présence parentale et l'allocation journalière de présence parentale : le texte confère-t-il des droits différents aux parents d'enfants atteints d'un cancer pédiatrique par rapport aux parents d'enfants atteints d'autres maladies chroniques ?

M. Daniel Chasseing. – Je soutiens cette proposition de loi qui vise à améliorer la recherche et renforce l'accompagnement social et médical autour de l'enfant. J'envisageais de déposer un amendement, mais je le retire et me rallie à la position de notre rapporteure en faveur d'une adoption conforme.

Mme Pascale Gruny. – J'ai connu une étudiante en médecine de 22 ans dont la fille de deux mois était atteinte d'un cancer. Elle souhaitait l'accompagner tout en continuant ses études. Or ce fut un vrai parcours du combattant pour réussir à faire son stage dans l'hôpital où sa fille était soignée. Je le regrette ; il faut faire preuve de bienveillance dans ces situations.

Mme Laurence Cohen. – Nous partageons les réserves de Mme Deroche sur l'article 2. Nous regrettons de devoir voter ce texte conforme, ce qui nous ne permet pas de l'améliorer. Je propose que nous réfléchissions à une initiative transpartisane sur ce sujet, à l'heure où le rôle des parlementaires est contesté et où l'on entend dire souvent que le Sénat ne sert à rien. À notre corps défendant, on risque de renforcer, avec ce vote, cette impression ; or le Sénat est utile et joue son rôle dans le débat politique. J'espère que nous trouverons les moyens d'avancer ensemble.

La recherche manque cruellement de moyens en France. Nous avons envisagé de déposer deux amendements : l'un visant à taxer le chiffre d'affaires des laboratoires pharmaceutiques afin de financer la recherche oncologique et pédiatrique ; l'autre visant à créer un pôle public du médicament et de la recherche.

Mme Michelle Meunier. – Mon intervention ira dans le même sens. Comme c'est l'intérêt général qui nous guide, nous voterons ce texte en l'état, même si cela réduit notre rôle de parlementaire et notre droit d'amendement. L'enfant n'est pas un adulte en miniature et mérite une approche médicale spécifique. Je partage vos réserves. L'article 2 ne change pas le droit mais témoigne d'une volonté d'affichage. Fallait-il une proposition de loi pour cela ?

M. Bernard Jomier. – Nous voterons cette proposition de loi car elle comporte des améliorations. Nous avons cependant les mêmes réserves que celles que vous avez exprimées. Je comprends la stratégie qui consiste à vouloir revenir sur certains points à l'occasion de la future loi santé. Toutefois, cela illustre à quel point la procédure législative est complexe. Celle-ci trouve ses limites. Je pense à la proposition de loi de Mme Guidez en faveur des proches aidants qui a été remaniée à l'Assemblée nationale : nous ne pourrions pas valider le nouveau texte au motif qu'il constituerait une petite avancée. Parfois, cela n'est simplement plus possible !

L'amendement retiré par Daniel Chasseing posait la question des facteurs de risque. Le nombre de lymphomes et de cancers pédiatriques augmente depuis 30 ans. Pourtant les enfants ne fument pas et ne boivent pas. Différentes études scientifiques évoquent les facteurs environnementaux et pointent différentes substances. Il conviendrait de se pencher sur ces causes environnementales.

Mme Victoire Jasmin. – Je salue le travail de notre rapporteure. Malheureusement le texte a été vidé de sa substance. Dans l'immédiat, nous devons l'adopter. Il conviendra par la suite de poursuivre le travail pour faciliter l'accompagnement familial et social ainsi que la scolarité.

Mme Élisabeth Doineau. – Je partage également la position de notre rapporteure. On connaît tous des familles qui ont eu à faire face à un cancer pédiatrique et on a envie de faire avancer les choses pour eux. Nous avons conduit beaucoup d'auditions d'associations ou de sociétés savantes qui ont envie de faire plus. D'un autre côté, il faut être raisonnable et un petit pas peut aussi faire beaucoup. Nous aurons d'autres véhicules législatifs pour aller plus loin, même si la façon dont les idées du Parlement sont reçues ou considérées est difficile à accepter...

Nos auditions font ressortir le manque de psychologues pour aider les médecins et soutenir les enfants et les familles. Les Anglo-saxons appellent les enfants qui s'en sortent « les survivants ». Mais ce n'est pas parce qu'ils ont survécu qu'ils n'ont pas besoin d'être accompagnés.

Ces cancers doivent être dépistés de manière précoce. Or un médecin généraliste ne rencontrera souvent, au cours de sa carrière, qu'un ou deux cas. Il importe qu'il se sente soutenu par les pédiatres dans sa région, et qu'ils puissent travailler en équipe, ce qui n'est pas toujours facile en raison du manque de professionnels. Il serait donc utile d'élaborer des protocoles pour préciser ces relations.

Il est important aussi que les pays européens partagent leurs expériences et travaillent ensemble pour élaborer des réponses médicales. On nous a aussi dit qu'il conviendrait de renforcer encore la recherche fondamentale. Cela doit être une priorité en effet. Les laboratoires que nous avons rencontrés nous ont indiqué qu'ils travaillaient beaucoup sur ce sujet, même si on entend souvent dire que, comme le nombre de patients est

faible, la recherche sur ce sujet ne serait pas rentable et que leurs efforts seraient limités. Ils nous ont prouvé, chiffres à l'appui, que ce n'était pas le cas.

Merci à notre rapporteure en tout cas. Nous comprenons sa frustration car nous avons tous eu à vivre une telle expérience dans d'autres propositions de loi...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Je partage les remarques qui ont été faites. Comment faire en sorte qu'une proposition de loi adoptée dans une assemblée prospère dans l'autre chambre ? Tel est l'enjeu. Nous dépendons des niches parlementaires qui sont fonction de la taille des groupes et de l'ordre du jour des assemblées. La seule solution est de travailler en amont ensemble sur des propositions de loi répondant aux attentes de la société, en essayant d'assurer une répartition équitable des textes entre les deux chambres. Peut-être devrions nous nous concerter avec nos collègues députés plus en amont.

M. Alain Milon, président. – La réponse se trouve simplement dans l'humilité ! Quand on n'a pas eu une idée, il ne faut pas être jaloux de ceux qui l'ont eue...

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure. – Toutes les pistes évoquées par Mme Doineau sont abordées dans mon rapport, qui est évidemment plus complet que ma présentation initiale. L'allongement de la durée des appels à projets est une bonne chose, car il faut plus de cinq ans pour inclure des enfants dans des essais cliniques car les populations sont peu nombreuses.

M. Alain Milon, président. – C'est très important. Les appels à projets de l'INCa sont financés par Bercy, qui applique ses propres règles. Lorsque l'on a porté la durée de trois à cinq ans, il a fallu les modifier les règles. Il faudra faire de même dans le prochain projet de loi de finances si l'on veut porter la durée à huit ans. Nous devons être vigilants à cet égard.

Mme Jocelyne Guidez, rapporteure. – Madame Deroche, je partage évidemment vos réserves quant aux essais cliniques. Je vous remercie d'avoir travaillé à mes côtés sur ce sujet. Je ne suis pas médecin. Ce rapport sur le cancer pédiatrique a été l'occasion pour moi de découvrir certaines choses. En dépit d'avancées à la suite des précédents plans nationaux contre la douleur, celle-ci n'est pas toujours aussi bien traitée qu'on pourrait le croire.

Nous avons imaginé une disposition pour faciliter l'inclusion des adolescents dans des essais de phase précoce pour les faire bénéficier d'innovations thérapeutiques. Nous comptons déposer un amendement en ce sens, mais nous devons continuer à travailler sur ce sujet.

Les industriels ne font plus d'efforts pour adapter les médicaments aux enfants. Dans le cas des anti-douleurs, on manque ainsi de posologies et formes galéniques adaptées à l'enfant. Soyons francs, cela n'est sans doute pas assez rentable pour les industriels car il n'y a pas assez de patients.

Je crois que le congé de présence parentale peut être maintenu après 18 ans du moment que le jeune a moins de 20 ans et reste à la charge de ses parents, mais je vérifierai ce point car nous n'avons pas eu de réponse claire à ce sujet. En tout cas, le congé de proche aidant peut prendre le relai. Madame Rossignol, tous les parents d'enfant atteints de pathologies graves ont droit au congé de présence parentale et à l'allocation journalière de présence parentale.

Je suis réservée sur l'idée d'une taxation des laboratoires. Nous veillons désormais à ne plus créer de taxe affectée à une agence sanitaire. En revanche, je pense que la réflexion sur la création d'un pôle public du médicament et de la recherche reste ouverte.

Je remercie M. Chasseing d'avoir retiré son amendement. Monsieur Jomier, je ne peux que vous rejoindre lorsque je vois comment ma proposition de loi sur les proches aidants a été dénaturée à l'Assemblée nationale... Pour le reste, en effet, de nombreuses études scientifiques sont conduites pour évaluer la responsabilité des causes environnementales dans l'apparition de cancers pédiatriques.

L'accompagnement psychologique est très inégal selon les territoires. Les instituts Curie et Gustave Roussy sont beaucoup mieux armés que d'autres centres de cancérologie. Il y a de grandes différences entre la région parisienne et la province à cet égard. Plus largement, nous devons veiller à garantir la continuité entre les soins de ville et l'hôpital.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

M. Alain Milon, président. – À l'unanimité !

La réunion est close à 10h20.

Jeudi 14 février 2019

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 13 h 50.

Proposition de loi visant à fournir une information aux patientes sur la reconstruction mammaire en cas de mastectomie - Procédure de législation en commission (article 47 *ter* à 47 *quinquies* du Règlement) - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Alain Milon, président. – Nous examinons cet après-midi la proposition de loi visant à fournir une information aux patientes sur la reconstruction mammaire en cas de mastectomie. Ainsi qu'il a été décidé par la conférence des présidents, avec l'accord de tous les présidents de groupe, nous légiférons selon la procédure de législation en commission prévue aux articles 47 *ter* et suivants du Règlement du Sénat. Le droit d'amendement s'exerce donc uniquement en commission. Notre réunion est publique, avec une retransmission sur le site du Sénat et se tient en présence du Gouvernement. Je salue Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

Mme Catherine Deroche, auteur de la proposition de loi. – Cette proposition de loi, que j'ai déposée avec les présidents Alain Milon et Bruno Retailleau, a été cosignée par nombre de nos collègues des groupes Les Républicains et Union centriste. Elle vise à renforcer l'information des patientes sur les techniques de reconstruction mammaire en cas de mastectomie.

L'annonce du diagnostic ouvre une période douloureuse et difficile. La perspective d'une mastectomie est elle aussi violente ; elle fait naître un sentiment de mutilation. Un grand nombre de patientes ne font pas appel à une reconstruction mammaire.

Celle-ci relève d'un choix personnel – loin de moi l'idée de porter un jugement quelconque sur une femme qui ne l'accepterait pas. Mais on s'est aperçu que l'information sur une reconstruction ultérieure était parfois mal donnée. En outre le chirurgien chargé de la reconstruction n'est pas forcément celui qui a réalisé l'intervention initiale de traitement du cancer du sein.

Il nous a semblé important déposer cette proposition de loi afin de renforcer l'information des patientes. La rapporteure vous montrera en quoi elle répond à un réel besoin.

Mme Florence Lassarade, rapporteure. – Près de 59 000 nouveaux cas de cancers du sein ont été diagnostiqués en 2017. Selon la nature du cancer, infiltrant ou *in situ*, une mastectomie intervient dans 23 % à 31 % des cas. Selon une étude de l'Observatoire sociétal des cancers de 2014, 64 % des femmes interrogées s'estiment mal informées sur le processus de reconstruction mammaire.

L'annonce du diagnostic peut plonger les patientes dans une forme de sidération. La mastectomie, qui reste une nécessité vitale, est vécue par beaucoup comme une mutilation. Cela peut expliquer qu'un grand nombre de patientes ne songent pas, même plusieurs années après l'ablation, à recourir à une reconstruction mammaire. Selon les données du programme de médicalisation des systèmes d'information pour 2014, seulement 17,5 % des femmes ayant subi une mastectomie, partielle ou totale, ont bénéficié d'une procédure de reconstruction ou de symétrisation chirurgicales dans un délai de quatre ans après la mastectomie.

Cette proposition de loi n'a pas pour objectif d'inciter les femmes à entreprendre systématiquement une procédure de reconstruction après une mastectomie. Elle vient plutôt corriger une situation dans laquelle une majorité de patientes dénoncent un déficit d'information. Le fait de ne pas recourir à une reconstruction mammaire relève du choix de chaque femme et peut participer d'une volonté assumée de ne pas se voir réduite à un organe qui reste inscrit dans l'imaginaire collectif comme une marque de féminité.

Grâce aux progrès du dépistage systématisé, le taux de survie du cancer du sein *in situ* s'établit à 95 % à dix ans. Dans certains cas, la reconstruction mammaire peut être réalisée en même temps que l'ablation ou être différée, soit par choix de la patiente, soit parce que le traitement ne le permet pas dans l'immédiat, notamment en cas de radiothérapie associée.

Des progrès considérables ont été réalisés dans le domaine de la reconstruction mammaire. Quatre principales méthodes de reconstruction sont aujourd'hui disponibles : par pose d'une prothèse mammaire, technique la plus courante en cas de geste immédiat et pendant les deux premières années après l'ablation ; par lambeau avec prélèvement de muscle, comme le lambeau du muscle grand dorsal, qui est pédiculé, ou le lambeau de la cuisse, qui est libre ; par lambeau sans prélèvement de muscle et consistant en un transfert d'un lambeau de peau et de graisse libre, provenant de l'abdomen ou des fesses ; par greffe adipocytaire.

Le choix de la technique doit procéder d'une discussion entre la patiente, son oncologue et son chirurgien, et idéalement un oncopsychologue. Le primo-intervenant n'est pas forcément le plasticien.

L'échange entre la patiente et l'équipe médicale doit d'abord tenir compte des réticences psychologiques et personnelles propres à chaque femme sans chercher à les écarter. Aucune forme de pression à la reconstruction mammaire ne saurait être tolérée. Or plusieurs

associations m'ont fait part de l'incompréhension que peuvent manifester certains chirurgiens au refus de reconstruction opposé par des patientes.

L'annonce du diagnostic est un moment suffisamment anxiogène pour que certaines patientes n'aient pas envie de parler de reconstruction. Il faut déjà qu'elles acceptent le diagnostic. La place des oncopsychologues à cet égard apparaît centrale et nous ne pouvons que regretter que tous les établissements ne proposent pas un accompagnement psychologique de qualité.

Vient l'acceptation d'un nouveau corps ; la reconstruction mammaire ne peut être présentée que comme la promesse de conserver l'apparence d'un sein. Reconstituée ou pas, une femme devra accepter une nouvelle apparence et de nouvelles sensations. Certaines font de l'ablation une part intégrante de leur nouvelle féminité et optent dans certains cas pour un tatouage habillant leur cicatrice. L'âge peut constituer un paramètre important, puisqu'il est en moyenne de 63 ans au moment du diagnostic.

Évoquons également les mastectomies prophylactiques. Au regard de leurs antécédents familiaux, des femmes sont conduites à évaluer, dans le cadre de consultations d'oncogénétique, leur prédisposition génétique aux cancers du sein et de l'ovaire. Plusieurs mutations génétiques ont été identifiées comme associées aux cancers du sein et de l'ovaire, dont les mutations BRCA1 et BRCA2. L'Institut national du cancer (INCA) ne recommande pas de chirurgie mammaire de réduction de risque avant l'âge de 30 ans. Le contexte médiatique a néanmoins pu conduire des jeunes femmes, porteuses saines de ces mutations, à s'engager dans une mastectomie prophylactique bien avant leurs 30 ans.

De même, lorsque le cancer est localisé sur un seul sein, par crainte que le cancer se manifeste plus tard sur le second, des patientes peuvent réclamer une mastectomie controlatérale à titre prophylactique.

Une série de facteurs peuvent venir entraver le processus de décision libre et éclairée de la patiente. Au vu de la haute technicité des procédures de reconstruction, on peut aisément comprendre qu'un oncologue ou un chirurgien ait développé une expérience de pointe sur seulement l'une d'entre elles et ne soit pas toujours en mesure d'apporter une information complète sur l'éventail des possibilités offertes à la patiente.

En outre, des difficultés d'ordre socioéconomique et géographique conduisent à des inégalités dans l'accès à une information de qualité.

Dans ses critères d'agrément pour la pratique de la chirurgie carcinologique mammaire, l'INCA prévoit que l'accès aux techniques de plastie mammaire est assuré aux patientes, sur place ou par convention. Selon les associations, cette exigence est inégalement respectée sur le territoire.

Par ailleurs, il m'a été indiqué que 70 % des chirurgiens pratiquant des interventions de reconstruction n'exercent pas en secteur 1 ou en option de pratique tarifaire maîtrisée (Optam), ce qui a pour conséquence de rallonger considérablement les délais d'attente et de conduire les femmes à se tourner vers les hôpitaux privés ou le secteur privé des hôpitaux publics ou du secteur non lucratif. Malgré l'inscription de six actes de reconstruction dans la classification de l'assurance maladie, les restes à charge importants peuvent constituer un obstacle.

Une intervention par lambeau libre, qui réclame deux chirurgiens et huit heures de microchirurgie pour revasculariser le lambeau, présente un coût important pour l'établissement qui peut choisir de ne pas proposer cette technique faute de rentabilité.

Dans ce contexte, il me semble donc indispensable que les centres de carcinologie mammaire s'efforcent, dans un cadre pluridisciplinaire, de proposer à chaque patiente une information la plus complète possible. Cette information devrait être formalisée dans le parcours de soins par une consultation spécifique assurée soit par l'oncologue, soit par plusieurs autres professionnels de santé, idéalement deux chirurgiens différents, mieux à même de la renseigner.

En consacrant cette obligation d'information, cette proposition de loi devrait précisément conduire les centres à s'organiser, en interne ou dans le cadre de conventions avec des chirurgiens plastiques et des structures associatives, pour garantir la délivrance d'une information de qualité à toutes les patientes dans leur parcours de soins.

Il importe néanmoins que cette obligation d'information ne soit pas uniquement prévue au stade où la mastectomie n'est encore qu'envisagée mais qu'elle intervienne également dans le cas où une mastectomie a déjà été réalisée, notamment dans l'hypothèse où l'ablation aurait été effectuée dans des délais très brefs. Je vous proposerai donc un amendement de précision, en complément d'un amendement de coordination à l'article 2.

Au bénéfice de ces observations, j'invite la commission à adopter ce texte modifié par les deux amendements que j'ai déposés.

Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé. – La proposition de Mme Deroche fait suite à plusieurs constats formulés par l'Observatoire sociétal des cancers dans son rapport de 2014 intitulé *Cancer du sein, se reconstruire après une mastectomie*, qui soulignait notamment un faible taux de recours à la reconstruction mammaire; entre deux et trois femmes sur dix. Les causes identifiées étaient une information insuffisante des patientes, des difficultés d'accès à la reconstruction, ainsi que son coût.

Avec près de 60 000 nouveaux cas par an, le cancer du sein se situe au premier rang des cancers incidents chez la femme, nettement devant celui du côlon-rectum et celui du poumon. C'est aussi celui qui cause le plus grand nombre de décès, avec 18,2 % des décès féminins par cancer. Toutefois la survie nette à cinq ans standardisée sur l'âge s'améliore d'année en année. Elle est passée de 80 % pour les femmes diagnostiquées entre 1989 et 1993 à 87 % pour celles diagnostiquées entre 2005 et 2010, soit l'un des plus hauts taux de survie en Europe et dans le monde. Cette progression s'explique en partie par l'amélioration des traitements et par un dépistage du cancer du sein de plus en plus adapté au niveau de risque de chaque femme, facilitant le diagnostic à un stade précoce.

Malgré les progrès, les traitements demeurent lourds et le traitement chirurgical est le plus fréquent. Il peut altérer l'apparence du sein, voire conduire à son ablation totale. Ces modifications physiques peuvent avoir des répercussions psychosociales très douloureuses sur la patiente, touchant l'image de soi, la confiance, l'humeur, l'estime, la sexualité ou plus largement la qualité de vie.

Les conséquences de la mastectomie sont très variables, étant influencées par l'histoire personnelle et familiale de chaque patiente. La nécessité d'un soutien psychologique est donc nécessaire ; elle est appréciée en fonction de la singularité de la personne traitée.

La reconstruction mammaire contribue à restituer la forme et le volume du sein, mais ni sa sensibilité, ni la fonctionnalité de la plaque aréolo-mamelonnaire.

La reconstruction vise à limiter le retentissement psychosocial de la perte du sein et les conséquences physiques de l'ablation, telles que l'aisance vestimentaire ou les douleurs dorsales liées à l'asymétrie lors d'une mastectomie unilatérale.

Diverses études ont montré qu'il existait un lien entre la satisfaction cosmétique d'une reconstruction mammaire et l'image corporelle, mais aussi l'état psychique de la patiente. La reconstruction mammaire constitue ainsi pour certaines femmes une réponse aux perturbations induites par la mastectomie, mais elle ne dispense pas d'un travail de deuil du sein perdu, ni d'une phase d'appropriation du sein reconstruit.

Certaines femmes ne ressentent pas le besoin de reconstruire leur sein. Ce choix est personnel. Mais il est évident que les patientes doivent avoir toutes les informations en main pour faire un choix éclairé.

Je partage le souci exprimé tant par l'auteure de la proposition de loi que par la rapporteure : des progrès doivent être réalisés en matière d'information des patientes.

Je suis extrêmement sensible à ce sujet et je souhaite rappeler l'action 9.10 « Permettre un égal accès aux actes et dispositifs de reconstruction après un cancer » du Plan cancer 2014-2019, qui avait pour but d'inscrire à la nomenclature de nouvelles techniques de reconstruction mammaire et de procéder à la revalorisation d'actes déjà inscrits, de façon à réduire les restes à charge pour les patientes. Elle devait aussi augmenter l'offre de reconstruction mammaire sans dépassement d'honoraires pour les régions les moins couvertes. L'objectif était que d'ici 2020, toutes les autorités régionales de santé (ARS) aient organisé un accès à une offre à tarif opposable dans le champ de la reconstruction mammaire et donc sans reste à charge pour les patientes.

Où en est-on ? Les tarifs de remboursement de six actes de reconstruction mammaire ont été revalorisés de 23 % entre 2013 et 2015. Depuis juin 2014, l'assurance maladie prend également en charge des actes de symétrisation mammaire, dite mastoplastie unilatérale de réduction ou d'augmentation avec pose d'un implant, quand ils sont réalisés après un traitement du cancer du sein par chirurgie. En 2017, deux nouveaux actes ont été reconnus et inscrits à la nomenclature pour prise en charge par l'assurance maladie. Il s'agit d'actes d'autogreffe de tissu adipeux au niveau du sein. C'est une modalité chirurgicale supplémentaire qui est désormais remboursée en matière de chirurgie réparatrice, reconstructrice et esthétique du sein.

Par ailleurs, les implants mammaires à enveloppe lisse et texturée sont pris en charge au titre de la liste des produits et prestations remboursables (LPPR) sans reste à charge pour les patientes, pour les indications de reconstruction mammaire. De même, les prothèses mammaires externes, qu'elles soient transitoires ou non, sont prises en charge au titre de la LPPR, sans reste à charge pour les patientes.

Ainsi, la reconstruction mammaire est prise en charge à 100 % dans le cadre de l'affection longue durée (ALD) sur la base du tarif de l'assurance maladie.

Malheureusement, il est vrai que certains établissements pratiquent des dépassements d'honoraires qui restent à la charge des patientes, malgré la revalorisation des

actes. L'information avant la prise de décision par la patiente concernant les coûts doit être claire.

Mais surtout l'offre de soin répartie sur le territoire doit être analysée et des parcours à tarif opposable doivent être identifiés dans toutes les régions. C'est l'objet d'une mesure ambitieuse et très importante pour moi du Plan cancer III.

Des travaux sont en cours entre l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) et la direction générale de l'offre de soins (DGOS) pour recenser le parcours de soins des patientes ayant eu une mastectomie. Le premier volet de ces travaux a été rendu fin mai 2018 ; il présente le volume d'actes de reconstruction mammaire réalisé par région afin d'identifier d'éventuelles particularités régionales. À partir de cette analyse, nous allons aider et inciter les régions à analyser plus finement leurs problématiques et à mettre en œuvre des réponses aux déficits constatés de l'offre.

Ces évolutions, qui sont de l'ordre de réorganisations ou d'évolutions des ressources humaines, demanderont du temps, mais elles constituent une transformation en profondeur indispensable.

Il me semblait important de rappeler ces avancées majeures en faveur de l'égalité d'accès à ces techniques, qui devraient déjà contribuer à améliorer le recours à la reconstruction pour les femmes qui le souhaiteraient.

Les chiffres de l'Observatoire cités témoignent d'une situation antérieure à la mise en place de ces mesures du Plan cancer III. La reconstruction survenant dans une proportion non négligeable à distance de la mastectomie, j'espère que nous pourrions observer l'impact de ces différentes mesures d'ici deux ans.

Concernant l'information en tant que telle, l'obligation d'information dont il est question aujourd'hui est déjà couverte par les dispositions de l'article L.1111-2 du code de la santé publique qui pose les principes généraux de l'information des usagers du système de santé. Des actions ont également été entreprises dans le cadre de cet article, notamment la diffusion de documents d'information à destination des femmes porteuses d'implants sur le site du ministère des solidarités et de la santé.

L'INCA met à disposition des contenus et des outils construits avec les patients et les professionnels de santé, tels que la plateforme Cancer Info comprenant des fiches internet, des guides pour les patients et une ligne téléphonique.

L'information doit s'appuyer sur des données actualisées. Ainsi, la direction générale de la santé a saisi la Haute Autorité de santé (HAS) en novembre 2018, afin d'actualiser l'état des lieux sur les techniques alternatives à la pose d'implants mammaires.

Les outils de coordination et de partage entre les professionnels, les travaux sur l'organisation des parcours sont autant d'opportunités de diffuser les bonnes pratiques et de faire de chaque professionnel un bon relais de l'information.

D'autres vecteurs peuvent également être mobilisés pour améliorer l'information des patientes, comme les autorisations délivrées aux établissements qui traitent les cancers et qui sont en cours d'actualisation. En effet, les centres qui traitent les cancers du sein doivent faire l'objet d'une autorisation d'activité délivrée par l'agence régionale de santé sur des critères émis par l'INCA et la HAS. Cette autorisation couvre l'activité de chirurgie curative

des cancers du sein mais pas la reconstruction mammaire. Néanmoins, l'établissement autorisé au traitement chirurgical du cancer du sein doit également répondre à des critères d'agrément pour la pratique de la chirurgie carcinologique du sein. L'un de ces critères est d'assurer aux patientes traitées l'accès aux techniques de plastie mammaire. Cet accès peut être assuré sur place ou, le cas échéant, par convention avec un autre établissement. Ainsi les patientes traitées ont un accès organisé à la reconstruction mammaire dès leur prise en charge par les centres autorisés à traiter le cancer.

Les travaux de réforme du régime des autorisations en cancérologie sont actuellement en cours. Je serais très favorable à ce que des critères relatifs à l'information et l'orientation relatives à la reconstruction mammaire soient ajoutés car cela constitue un élément de bonne pratique incontournable.

Au regard de ces différents éléments, vous comprendrez ma réserve sur cette proposition de loi qui inscrit dans la partie législative du code de la santé publique une obligation d'information spécifique sur la reconstruction mammaire en cas de mastectomie, mais le Gouvernement ne s'y opposera pas.

Mme Laurence Cohen. – Merci à Mmes Deroche et Lassarade qui ont fourni un travail important sur une question douloureuse. À entendre la ministre, on a l'impression que tout est déjà fait et que cette proposition de loi est inutile. Or l'information est absolument nécessaire. Pour avoir côtoyé des patientes souffrant d'un cancer du sein, je sais que beaucoup reste à faire en la matière, y compris lorsqu'elles choisissent de ne pas avoir recours à une reconstruction mammaire. Un suivi est nécessaire, quel que soit leur choix.

Combien existe-t-il d'oncopsychologues ? J'ai le sentiment d'un déficit de professionnels.

La reconstruction mammaire est prise en charge à 100 % par la sécurité sociale. J'ai entendu les efforts du Gouvernement, mais les dépassements d'honoraires restent fréquents, jusqu'à dix fois le tarif de base de la sécurité sociale ! Selon l'Observatoire citoyen des restes à charge en santé, 36 % des femmes déclarent qu'elles assument 456 euros en moyenne de soins non remboursés.

Ce que vous proposez ne prévoit aucunement d'encadrer le dépassement d'honoraires des chirurgiens. Pourquoi ne pas être allé jusque-là ? Madame la ministre, vous avez fait une première avancée en revalorisant les actes chirurgicaux. Mais il ne s'agit pas ici de petits dépassements. Il faut aller plus loin, d'autant qu'il s'agit de pathologies très invalidantes. Le groupe CRCE est opposé aux dépassements d'honoraires, de manière générale.

Enfin, la réforme de la tarification à l'acte aura-t-elle un impact sur la reconstruction mammaire ?

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Je salue l'initiative de l'auteur de la proposition de loi ainsi que l'excellent rapport de Mme Lassarade.

Le cancer du sein demeure la première cause de mortalité prématurée chez les femmes. Environ 15 % des femmes interrogées par la Ligue contre le cancer estiment avoir manqué d'informations ou ne pas avoir eu de proposition de reconstruction par l'équipe soignante. Seulement deux à trois femmes sur dix s'engagent dans un processus de

reconstruction mammaire. Il me paraît tout à fait opportun d'aborder cette question alors que la ministre a annoncé l'évaluation du Plan cancer 2014-2019.

L'examen de cette proposition de loi intervient dans un contexte marqué par le scandale des prothèses mammaires, qui risque d'avoir un impact négatif sur le choix des femmes.

Toutefois, si cette information nous paraît hautement nécessaire, le dispositif législatif nous interpelle. N'est-ce pas plutôt au prochain Plan cancer d'intégrer ces recommandations ? La problématique me semble en outre plus large : bien d'autres enjeux ont été mis en évidence par le rapport de la Ligue contre le cancer, tels que l'éloignement des centres de reconstruction mammaire, qui engendre des coûts de transport non négligeables notamment dans les départements ruraux. Il me semble primordial de ne pas déconnecter l'information de l'accès aux soins.

Le reste à charge est très important – j'ai le chiffre de 1 400 euros en moyenne, malgré l'action du dernier Plan cancer qui prévoit un accès à la reconstruction à un tarif opposable. Le cancer est avant tout une maladie qui paupérise.

N'oublions pas non plus le manque notoire d'accompagnement psychologique avant, pendant et après une mastectomie alors que la patiente affronte des traumatismes liés à la maladie et à l'ablation, qui ont un impact sur l'identité, la féminité, la sexualité. Il ne faut pas omettre le temps nécessaire au deuil dû à l'amputation. Plus de 40 % des femmes dont la reconstruction a été immédiate en font état. La prise de décision de procéder ou non à une reconstruction mammaire doit aussi être accompagnée. C'est un vrai choix qui ne doit pas être effectué sous le coup du choc ou dans un état de sidération.

Bien que cette proposition de loi ait le mérite de souligner le manque d'information, elle nous paraît trop restrictive. Aussi, le groupe socialiste et républicain s'abstiendra.

Mme Patricia Schillinger. – Merci à Mmes Deroche et Lassarade pour leur travail sur cette proposition de loi. Le combat des femmes dans le parcours de soins et de reconstruction à la suite d'une mastectomie doit être salué. Celles-ci doivent être informées, aidées et soutenues. Toutefois, je doute de la pertinence et de l'opportunité d'une telle proposition de loi, le code de la santé publique faisant déjà état de l'obligation d'information. En outre, le manque d'information n'est pas la principale raison du non-recours à la reconstruction, puisque selon la Ligue contre le cancer, seulement deux femmes sur six ont le sentiment d'avoir été mal informées. Les autres raisons sont la lourdeur de l'opération, l'appréhension psychologique face à un nouveau corps, la difficulté de revivre une nouvelle hospitalisation, le risque de déception quant aux résultats et le coût financier.

Pourquoi parler de reconstruction alors que la mastectomie n'a pas encore eu lieu, sachant que ce ne sera pas le même médecin qui opérera ?

Avec mes collègues de la commission des affaires sociales, nous voulions déposer deux demandes de rapport, l'un sur l'accompagnement psychologique des femmes avant et après une mastectomie avec ou sans reconstruction et l'autre sur le coût réel des frais engagés lors d'une reconstruction. Nous avons renoncé, connaissant la position de cette commission sur ce type de demande.

Le groupe La République en marche s'abstiendra.

Mme Michelle Gréaume. – Merci à Mme Deroche et à Mme la rapporteure. Après les révélations qui ont mis au jour de graves dysfonctionnements dans le contrôle des prothèses, on peut s'interroger sur la possible baisse du recours à la reconstruction mammaire. Que préconisez-vous pour rassurer les patientes ? Quand connaîtra-t-on la réponse de l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) sur l'utilisation des implants mammaires ?

M. Daniel Chasseing. – Merci à Mmes Deroche et Lassarade. On dénombre plus de 50 000 cancers du sein par an. La mastectomie n'est évitable que dans 30 % des cas. La reconstruction peut être immédiate ou différée. Environ 10 % des femmes ont moins de 35 ans et 50 % entre 50 et 69 ans. Cette situation entraîne des troubles psycho-sociaux. Si la reconstruction est techniquement au point et peut être prise en charge par la sécurité sociale, 70 % des patientes n'y ont pas recours ; parmi elles, 60 % sont mal ou insuffisamment informées. Cette proposition de loi est donc très utile, pour obliger les chirurgiens à fournir des informations précises et complètes, dans l'immédiat ; dans un deuxième temps il faut également informer les patientes sur la reconstruction différée. Je suis très favorable à ce texte.

M. Michel Amiel. – Les enjeux médicaux comme les répercussions psychologiques, sociales et financières ont été rappelés. Mais quel est l'intérêt de cette proposition de loi quand la loi prévoit déjà l'information du patient ? Un rapport aurait pu analyser plus finement les différents enjeux.

Toutefois, compte tenu de l'actualité sur les risques engendrés par les prothèses mammaires, je voterai cette proposition de loi.

M. Alain Milon, président. – Si vous souhaitez un rapport, je vous invite à lire celui de Mme Lassarade.

M. René-Paul Savary. – Merci à Mme Deroche. On pose parfois la question de l'utilité d'une loi. La réponse est simple : si l'on ne fait rien, il ne se passera rien. Si l'on fait quelque chose, peut-être qu'il se passera quelque chose.

Les efforts significatifs du Plan cancer ne suffisent pas. Les technologies évoluent et les patientes ont besoin de plus d'informations. Il est important de donner un signe, par cette proposition de loi, en espérant que les professionnels divulguent davantage l'information.

Le groupe Les Républicains votera en faveur de cette proposition de loi.

Mme Florence Lassarade, rapporteure. – Il existe des oncopsychologues et des oncopsychiatres. Si vous allez à l'Institut Curie à Paris, vous serez particulièrement bien suivie, mais dans un petit hôpital, vous n'en rencontrerez pas forcément.

Les dépassements d'honoraires sont dus au fait que les revalorisations ne sont pas toujours à la hauteur des attentes des praticiens.

On a appelé notre attention sur le fait que certaines interventions, par exemple sur lambeau libre, très lourdes et longues, nécessitant le travail de deux chirurgiens, n'étaient

possibles que dans les plus gros centres et effectuées à perte, tant pour la patiente que pour l'établissement.

Il est difficile d'obtenir des chiffres récents. La sécurité sociale ne nous a pas fourni de chiffres précis.

Quelque 58 cas de lymphomes anaplasiques à grandes cellules ont été détectés chez des porteuses de prothèses texturées. Ce chiffre, qui paraît marginal à l'INCA, a mené nombre de chirurgiens à renoncer à ces prothèses et à favoriser les prothèses lisses à matrice d'origine biologique - du derme animal -, cette matrice n'étant toutefois pas encore prise en charge. Cela peut donc engendrer un reste à charge, qui est à hauteur de 1 390 euros. L'achat de lingerie pour prothèse externe, les soins cutanés et la pigmentation de l'aréole par tatouage ne relèvent pas du champ du remboursement.

Pour une femme qui se reconstruit, l'obstacle financier n'est pas le premier. On est prêt à mettre le prix.

Il peut être utile de parler de la reconstruction mammaire très tôt. Les associations de patientes estiment que c'est trop tôt, lors de l'annonce du diagnostic. L'accompagnement psychologique est utile à cet égard, pour guider dans cet afflux d'informations. Une patiente qui a déjà entendu parler de la reconstruction pourra y repenser plus tard.

Effectivement, le sujet des implants est plus vaste que celui de la reconstruction mammaire. Après l'affaire des prothèses PIP il y a quelques années, qui a engendré de nouvelles interventions, on a évoqué le cas des prothèses texturées et des lymphomes. L'INCA n'est pas très inquiet car il s'agit d'un cancer très peu évolutif. Néanmoins les chirurgiens veulent éviter ce risque.

Merci à M. Chasseing d'être très favorable à ce texte.

L'intérêt d'une proposition de loi est de mettre en évidence des sujets que l'on aurait pu laisser en l'état. Mme la ministre a parlé du Plan cancer et souligné de gros progrès entre 2014 et 2019 – sans doute, vu de Paris, mais en province ou dans les territoires d'outre-mer, le circuit n'est pas évident. Il est très important d'identifier le chirurgien qui interviendra dans un second temps. Le cheminement n'était jusque-là pas encore bien construit.

Mme Agnès Buzyn, ministre. – Je partage pleinement la nécessité de mieux informer les femmes. Je me pose seulement la question de son inscription dans la loi.

Madame Cohen, je considère que le meilleur levier est celui des autorisations. Le Plan cancer I a restreint le nombre de services pratiquant la cancérologie. Pour le cancer du sein, le seuil est de trente interventions par an, soit l'un des plus bas d'Europe. À ce niveau, on n'a pas toujours la masse critique suffisante pour proposer la totalité de l'accès aux soins de support. Un oncopsychologue ou un oncopsychiatre est présent si le seuil d'activité est élevé. C'est plus hypothétique dans un petit centre, ce qui pose la question de l'équité territoriale. La DGOS travaille actuellement à remonter ces seuils. Plus ils seront élevés, plus ce que nous mettrons en regard des autorisations pourra être exigeant. À l'inverse, plus l'activité est éparpillée, moins on a de chance de parvenir à une harmonisation des pratiques parce que les circuits sont beaucoup moins cadrés.

Le meilleur levier d'amélioration de la qualité des prises en charge, que ce soit de l'information ou des prises en charge cliniques ou thérapeutiques, est celui des autorisations. C'est pourquoi nous l'avons inscrit dans notre réforme du système de santé.

Il existe une société savante de psycho-oncologie dont je pourrai vous fournir le nombre d'adhérents mais je ne connais pas le nombre exact de praticiens, d'autant qu'ils sont répertoriés en tant que psychologues ou psychiatres et non oncopsychologues ou oncopsychiatres.

Lorsque j'étais à l'INCA, le comité des patients avait évalué les coûts non pris en charge entre 1 800 et 2 000 euros en y incluant les vernis à ongles et les pommades hydratantes, autant de petites dépenses qui s'accumulent. Tout dépend du stade du cancer et du lieu de prise en charge. Là aussi, il existe des disparités territoriales.

Pour ce qui est des dépassements d'honoraires, un certain nombre de chirurgiens ont contractualisé dans le cas de l'Optam et les mutuelles en prennent en charge. Il est vrai que beaucoup de femmes n'ont pas accès à une prestation représentant dix fois le tarif de la sécurité sociale. Heureusement, ce sont des cas extrêmes.

La tarification à l'acte plutôt qu'à l'activité engendrera-t-elle un changement ? Les premières tarifications en train d'être modélisées pour des tarifications forfaitaires correspondent à des parcours chroniques, d'insuffisance rénale chronique ou de diabète. Le cancer du sein était l'un des premiers modèles que j'avais souhaité développer lorsque Mme Marisol Touraine était ministre et qu'elle avait voulu lancer la réforme de la T2A. Il s'est avéré que les parcours étaient beaucoup plus divers que ce que laissaient croire les recommandations de bonnes pratiques. Nous n'étions pas parvenus à un parcours uniforme permettant une tarification, ce qui ne signifie pas que nous n'allons pas relancer cette question pour des patients atteints de cancers. Le comité de réforme de la tarification n'avait pas abouti et nous repartons de zéro.

Nous allons évaluer le Plan cancer et les actions mises en œuvre sur le terrain. Je suis inquiète quant à la reconstruction sans reste à charge, probablement l'une des actions les plus en retard.

Y a-t-il d'autres ressorts qu'une inscription dans la loi ? Je préfère le cadre du cahier des charges des autorisations, qui engendreront des contrôles. Si nous l'inscrivons dans la loi, les manquements ne seront pas sanctionnés. Or il est gênant de voter une loi si rien ne se passe quand elle n'est pas appliquée.

Le comité scientifique spécialisé temporaire de l'ANSM s'est réuni les 7 et 8 février. Il a recommandé d'interdire le recours aux implants mammaires macrotexturés Biocell de la marque Allergan et appelé à la plus grande prudence concernant ceux de texture équivalente des autres marques. Il n'a toutefois pas appelé à leur explantation préventive. On attend l'avis de l'ANSM.

Le vrai scandale, c'est celui des prothèses PIP, qui étaient frauduleuses et ont constitué une escroquerie. Le reste est bien plus complexe. Il existe en France 500 000 femmes portant des implants, pour cinq à dix ans, donc changés régulièrement. Quelque 80 % de ces implants sont texturés.

La France a pu repérer les cas de lymphomes anaplasiques car elle est le seul pays au monde à tenir un registre exhaustif des lymphomes. Elle a alerté les autres pays. Nous avons plusieurs fois demandé le nombre de lymphomes à la Food and Drug Administration (FDA) des États-Unis car les implants lisses y sont plus fréquents mais n'avons pas reçu de réponse.

Il n'est pas question ici de faute ni de fraude, mais d'un dispositif médical entraînant un effet secondaire rare, concernant 58 cas sur 500 000 porteuses et 63 000 ventes par an. Étant donné le nombre de prothèses et de marques différentes, il est difficile d'associer le lymphome avec une texture ou une marque. Ce n'est pas un scandale sanitaire.

Mme Catherine Deroche. – J'entends les arguments des uns et des autres contre cette proposition de loi. Nous avons la volonté d'inscrire cette obligation d'information sur la reconstruction mammaire dans la loi.

Certes, cette proposition de loi est partielle, mais on nous demande aussi de voter conformes des propositions de loi très partielles. Qu'elles viennent de l'Assemblée nationale fait peut être la différence... Merci aux collègues masculins qui ont pris publiquement position en sa faveur.

Article 1^{er}

Mme Florence Lassarade, rapporteure. – Mon amendement COM-3 de précision prévoit que l'information est également donnée dans l'hypothèse où, compte tenu de la situation de la patiente, la mastectomie est déjà intervenue.

L'amendement COM-3, accepté par le Gouvernement, est adopté.

Mme Florence Lassarade, rapporteure. – L'amendement COM-1 est satisfait car le code de la santé publique prévoit déjà que l'ANSM prend les décisions concernant l'autorisation ou l'interdiction des dispositifs médicaux en fonction du risque. Elle est responsable de la matériovigilance, c'est-à-dire du contrôle de la sécurité des dispositifs médicaux, en collaboration avec les établissements, les professionnels de santé et les industriels. Elle est tenue d'informer le public des risques et d'organiser les retraits en cas de dispositifs défectueux. Sur la question du risque présenté par les implants mammaires texturés et leur lien avec les lymphomes anaplasiques à grandes cellules, elle a d'ailleurs mis en place un groupe de travail pour réunir les experts et associations et prendra des décisions et recommandations très prochainement. Retrait ?

Mme Agnès Buzyn, ministre. – Même avis.

L'amendement COM-1 est retiré.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

Mme Florence Lassarade, rapporteure. – Mon amendement COM-2 de coordination est destiné à tenir compte de la modification apportée au code de la santé publique, notamment pour son application outre-mer.

L'amendement COM-2, accepté par le Gouvernement, est adopté.

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

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Information des patientes traitées pour un cancer du sein sur les techniques de reconstruction mammaire existantes			
Mme LASSARADE, rapporteure	3	Amendement de précision	Adopté
M. CHASSEING	1	Contrôle des dispositifs médicaux par l'ANSM	Retiré
Article 2 Coordinations			
Mme LASSARADE, rapporteure	2	Amendement de coordination	Adopté

La réunion est close à 14 h 50.

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

Mercredi 13 février 2019

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 09 h 40.

Audition conjointe sur les conservatoires, en présence de Mme Sylvie Tarsot-Gillery, directrice générale de la création artistique du ministère de la culture, et M. Bertrand Munin, sous-directeur de la diffusion artistique et des publics, M. Maxime Leschiera, président de l'association Conservatoires de France, Mme Isabelle Vincent, vice-présidente de la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC), Mmes Martine Mabboux, présidente de la Fédération nationale des associations de parents d'élèves de conservatoires et écoles de musique, de danse et de théâtre (FNAPEC), et Marie-Claude Valette, vice-présidente

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il y a deux ans, la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine clarifiait le cadre juridique applicable aux conservatoires. C'était d'autant plus nécessaire que ces institutions traversaient une grande période d'incertitude liés, d'une part, à l'application non achevée de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui avait prévu de décentraliser les enseignements artistiques aux différents échelons territoriaux et, en particulier, de transférer aux régions l'organisation et le financement des troisièmes cycles professionnalisant des conservatoires, via le transfert des crédits correspondants, et, d'autre part, au fort recul des financements de l'État à partir de 2013. Seules deux régions, le Poitou-Charentes et le Nord-Pas-de-Calais, s'étaient engagées dans la mise en place des cycles d'enseignement professionnel initial (CEPI), en dépit de la réussite, parfaitement reconnue, de ces deux expériences. Je connais bien le sujet pour avoir commis deux rapports consacrés aux enseignements artistiques en 2008 et 2011.

Malgré les nouvelles dispositions introduites par la loi LCAP, la situation ne me paraît pas encore parfaitement stabilisée. Je suis régulièrement sollicitée par les professionnels et les parents d'élèves qui manifestent de l'inquiétude quant à l'avenir de ces établissements.

D'une part, si l'État a repris son implication dans le financement des conservatoires à partir de 2016, il conditionne désormais sa participation à un certain nombre de critères, avec un accent particulier mis sur les questions d'éducation artistique et culturelle. Beaucoup s'interrogent sur la vision que porte le ministère de la culture sur le rôle des conservatoires, avec la confusion récurrente entre « élitisme » et « excellent ». Un nouveau système de classement des conservatoires est aujourd'hui engagé. Jusqu'ici, les conservatoires sont répartis en trois catégories : conservatoires à rayonnement communal et intercommunal (CRC et CRI), conservatoires à rayonnement départemental (CRD) et conservatoires à rayonnement régional (CRR). Nous serions très désireux que vous nous précisiez ce que vous envisagez, car nous constatons que l'attente actuelle alimente la crainte d'un déclassement de la part d'un grand nombre d'entre eux.

D'autre part, aucune région, en dehors de la Normandie, n'aurait, à ma connaissance, demandé à jouer un rôle de chef de file en matière d'enseignement artistique, comme la loi LCAP en a donné la possibilité. La Normandie a conclu une convention avec l'État en novembre 2017 à ce sujet, même s'il faut aussi dire que les choses ont peu avancé du côté du ministère entre le moment où nous avons signé cette convention et celui où vous avez pris vos fonctions.

C'est d'autant plus regrettable que les conservatoires jouent un rôle fondamental sur nos territoires : ce sont à la fois des acteurs majeurs de l'éducation artistique et culturelle, des institutions préparant nos futurs professionnels de la musique, mais aussi de formidables pôles ressources sur lesquels il convient de s'appuyer. N'oublions pas qu'il existe sur les territoires tout un réseau d'écoles de musique que les conservatoires peuvent contribuer à animer.

Notre commission a souhaité engager des travaux sur l'application des différentes lois territoriales. Une mission d'information consacrée aux nouveaux territoires de la culture pourra s'emparer de ces sujets.

Les travaux de notre matinée vont nous donner l'occasion de faire le point sur les différents enjeux relatifs aux conservatoires et d'avoir l'éclairage de nos différents invités sur les attentes des différentes collectivités publiques et des conservatoires eux-mêmes ainsi que de leurs usagers. À cette fin, nous recevons :

- Mme Sylvie Tarsot-Gillery, directrice générale de la création artistique du ministère de la culture, et M. Bertrand Munin, sous-directeur de la diffusion artistique et des publics,
- M. Maxime Leschiera, président de l'association Conservatoires de France,
- Mme Isabelle Vincent, vice-présidente de la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC),
- et Mmes Martine Mabboux, présidente de la Fédération nationale des associations de parents d'élèves de conservatoires et écoles de musique, de danse et de théâtre (FNAPEC), et Marie-Claude Valette, vice-présidente.

Mme Sylvie Tarsot-Gillery, directrice générale de la création artistique. – Nous sommes ravis d'avoir la possibilité d'exposer notre vision de la politique des conservatoires et d'échanger avec les parties prenantes.

La politique des conservatoires est partagée et co-construite avec les collectivités territoriales. Les établissements de l'enseignement artistique relèvent de la compétence des collectivités territoriales. L'État s'intéresse néanmoins à cette question de près du fait du maillage territorial exceptionnel qu'il constitue, au même titre que les bibliothèques. Compte tenu de leur proximité avec les territoires et les populations, ils représentent un véritable enjeu en termes de démocratisation. C'est pourquoi le ministère de la culture soutient le réseau des conservatoires et exerce un contrôle pédagogique.

Il est vrai que les textes législatifs ont été appliqués de manière différenciée sur le territoire. Le retrait massif de l'État il y a quelques années s'explique par la direction qui avait été prise d'un transfert de compétences vers les collectivités territoriales. Comme vous l'avez souligné, l'État a ensuite progressivement repris sa participation. Notre volonté est

aujourd'hui de préserver le niveau de nos dotations et d'engager un dialogue avec l'ensemble des parties prenantes autour d'une réforme du soutien de l'État aux conservatoires et aux écoles de musique.

La loi LCAP a marqué une étape importante en donnant aux conservatoires un nouveau cadre juridique. Elle leur a permis de délivrer un diplôme national, a ouvert la voie à l'élaboration de schémas régionaux de l'enseignement artistique, qui peuvent contribuer à structurer l'enseignement au niveau territorial, et a enfin prévu une procédure d'agrément pour le troisième cycle professionnalisant. La Normandie est aujourd'hui la seule région à avoir demandé le transfert de compétences. Il serait intéressant de comprendre pourquoi aucune autre région n'a souhaité s'emparer de ces attributions.

Quoi qu'il en soit, les conservatoires constituent véritablement des acteurs majeurs de la vie artistique et culturelle des territoires, comme de la création artistique. D'où l'importance que l'enseignement dispensé par ces établissements soit de qualité, ce qui recouvre à la fois la qualité des enseignements en tant que tel et la diversité des contenus pédagogiques, en particulier des esthétiques enseignées.

Nous avons engagé une réflexion pour faire évoluer le contrôle pédagogique de l'État sur ces établissements. À cette fin, des concertations ont été engagées avec les collectivités territoriales, les représentants des établissements et des enseignants pour réformer la philosophie générale de notre intervention, jusqu'ici fondée sur une logique de classement vertical. L'idée serait de créer un système s'appuyant sur une logique nouvelle, fondée sur la confiance et la co-construction avec les collectivités territoriales. Nous abandonnerions le principe d'un contrôle *a priori* au profit d'une procédure de suivi, s'appuyant sur un dialogue régulier avec les collectivités afin de nous assurer que le cahier des charges des établissements est respecté et que la qualité des enseignements est garantie. Jusqu'ici, le classement était attribué pour une durée de sept ans. À l'avenir, dans un souci de simplification, il s'agirait d'une certification, qui pourrait être attribuée pour une durée indéterminée, ce qui allègerait les procédures administratives. Cette certification serait donnée après avoir échangé avec les collectivités sur les choix, en particulier pédagogiques, retenus pour l'établissement et leur pertinence au regard des réalités territoriales et des besoins de la population. Pour être certifié, il conviendrait cependant que l'établissement enseigne au minimum deux spécialités, présente des garanties sur le maintien du niveau d'emploi des enseignants et élabore des propositions de parcours différenciés à destination des élèves.

Dans ce cadre, nous souhaiterions que les moyens alloués par l'État aux enseignements artistiques spécialisés se concentrent autour de deux axes prioritaires : l'ancrage territorial, d'une part, qui aurait pour but de valoriser le travail de mise en réseau réalisé par les établissements avec les acteurs de l'enseignement et de la musique sur le territoire – c'est pour cette raison que nous avons déjà commencé à soutenir les conservatoires à rayonnement intercommunal, qui facilite cette logique de mise en réseau – ; et l'innovation pédagogique et la diversité des esthétiques d'autre part.

Les modalités de mise en œuvre de cette réforme, dont je viens de vous dépeindre les grandes lignes, doivent encore être discutées. La semaine prochaine se tiendra un conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel, réuni à la demande de Franck Riester, au cours duquel cette question pourra être abordée. Nous souhaitons engager ensuite une ou deux expérimentations de ce dispositif au niveau régional avec des collectivités volontaire afin d'arrêter les contours d'un dispositif pérenne susceptible d'être généralisé.

Mme Isabelle Vincent, vice-présidente de la Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture (FNCC). - La FNCC avait participé, en 2015, à la réflexion autour des conservatoires initiée par le ministère de la culture et avait affirmé à cette occasion quatre positions.

Tout d'abord, le souhait que le soutien financier de l'État ne soit pas lié uniquement au label mais également au projet des conservatoires en prenant en compte la diversité des territoires et des esthétiques proposées. Mais l'État a-t-il le moyen de réaliser une telle évaluation ?

Ensuite, avoir un retour sur les résultats des enquêtes préalables réalisées par les DRAC auprès des conservatoires et des collectivités qui ont servi de matériau à l'élaboration du projet de réforme des conservatoires.

Nous avons par ailleurs fait part de notre interrogation sur le maintien de l'utilisation du mot « conservatoire ».

Enfin, nous considérons que la structuration des critères de labellisation des conservatoires - rayonnement régional, départemental ou communal et intercommunal - est imposée de manière trop homogène et mériterait d'être plus attentive aux variations de situation, aux spécificités des territoires et aux différences des projets politiques.

M. Maxime Leschiera, président de Conservatoires de France. - Notre association regroupe les directrices et directeurs d'établissements d'enseignement artistique.

Depuis l'adoption de la loi de 2004, les conservatoires ont beaucoup fait évoluer leur activité en diversifiant les disciplines, les parcours, les partenariats avec les milieux scolaires, associatifs ou sociaux, et en s'adressant à un public pluriel.

Les établissements d'enseignement artistique constituent aujourd'hui un très beau service public. Toutefois, nous déplorons une trop grande fragilité du financement public, variable selon les territoires, de même qu'une implication inégale des collectivités territoriales, notamment dans l'application de la loi de 2004. Certains départements n'ont ainsi toujours pas établi de schéma départemental de développement des enseignements artistiques. Cela aboutit à une offre hétérogène sur le territoire national.

Nous regrettons également parfois un manque de lisibilité dans l'application qui est faite en région des directives du ministère de la culture. Dans le cadre du Plan chorale, certaines DRAC conditionnent l'octroi des subventions à la mise en œuvre de projets spécifiquement dédiés au chant choral, ce qui n'est pas le cas dans d'autres régions.

D'autres plans nationaux comme le plan « Tous musiciens d'orchestre » impliquent les conservatoires sans les associer à la réflexion préalable ce qui entraîne des difficultés dans la mise en œuvre.

Il nous paraît utile de faire évoluer les textes réglementaires relatifs au classement des conservatoires aujourd'hui en partie obsolète.

Au sein des établissements d'enseignement artistique, l'emploi est fragilisé par les difficultés de financement des établissements et l'absence de concours de la fonction publique pendant plusieurs années. Nous nous trouvons aujourd'hui dans une situation où un grand nombre de personnels ont un statut précaire de vacataire.

Parmi les défis à venir des conservatoires figure le programme « 100 % EAC » qui vise à généraliser l'éducation artistique et culturelle. Les conservatoires ne pourront pas assurer seuls cet objectif et il conviendra de développer davantage les partenariats. Nous estimons d'ailleurs que le réseau de partenaires devrait faire partie des futurs critères de labellisation. Parallèlement à notre participation au programme « 100 % EAC », nous devons poursuivre notre mission d'enseignement spécialisé en cursus et de formation des futurs artistes professionnels et amateurs dans des conditions budgétaires que l'on sait limitées. Dans ce contexte, nous devons rester attentifs à la qualité du maillage territorial de l'enseignement artistique qui se caractérise de plus en plus, désormais, par la présence d'une offre riche proposée pour les plus grandes villes, tandis que les zones blanches se multiplient en zone rurale.

Mme Marie-Claude Valette, vice-présidente de la Fédération nationale des associations de parents d'élèves de conservatoires et écoles de musique, de danse et de théâtre (FNAPEC). - Je voudrais insister tout d'abord sur les problèmes liés aux droits d'inscription qui sont différents selon les conservatoires et qui, globalement, augmentent en raison de la baisse des financements publics. Le conservatoire de Nîmes a ainsi multiplié ses tarifs d'inscription par dix d'une année à l'autre. Le résultat de cette politique a été une baisse des inscriptions ainsi que l'interruption de certains apprentissages. La loi est censée prévoir un égal accès à l'éducation artistique et culturelle. Nous voyons sur le terrain que ce n'est pas le cas.

Nous constatons que les demandes d'aide sous critères sociaux diminuent et avons alerté le ministère sur ce sujet. Les raisons de cette diminution pourraient être de deux ordres : une part de la population des élèves passerait une licence d'instruments et demanderait par conséquent une bourse dans les facultés, ou, alors, les élèves inscrits actuellement dans les établissements d'éducation artistique seraient davantage issus de populations aisées. Ce serait là un retour en arrière, et fort dommage alors que beaucoup d'efforts ont été faits pour que les conservatoires s'ouvrent à des nouveaux publics.

La loi LCAP a créé les classes préparatoires mais aucun examen final ne vient sanctionner l'apprentissage. Les élèves ne savent pas s'ils doivent désormais passer un diplôme d'études musicales (DEM) ou aller en classe préparatoire. Il serait bon, je crois, de lever cette incertitude.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Vous soulignez également l'absence de lisibilité dans l'offre d'enseignements artistiques. Je crois, comme vous, qu'il conviendrait de clarifier cette situation où certaines régions ont choisi d'appliquer la loi de 2004 et où les classes préparatoires proposent un diplôme national d'orientation professionnelle de musique (DNOP) tandis que d'autres ont conservé le système antérieur du diplôme d'études musicales (DEM). Une équivalence peut-elle être envisagée entre ces deux régimes ?

S'agissant du niveau des frais d'inscription, je rappelle que ce sont les villes qui supportent encore à 80 % le budget des conservatoires. Une meilleure répartition entre les différents niveaux de collectivités territoriales devrait être opérée. N'oublions pas que la loi NOTRe a maintenu, à leur demande, la compétence partagée des collectivités territoriales en la matière.

Mme Sylvie Robert. – Après plusieurs années de débat et de réflexion, les acteurs sont en attente d'un cadre institutionnel stabilisé. Les critères de répartition de l'enveloppe

annuelle de 21 millions d'euros entre les régions vont-ils évoluer ? Comment les expérimentations envisagées seront-elles conduites ? L'existence d'une tarification sociale sera-t-elle prise en compte dans votre évaluation des établissements ? Comment et par qui les contrôles seront-ils menés ? Les élèves inscrits dans les cycles pré-professionnalisant bénéficient-ils du statut étudiant et des droits afférents ?

M. Bertrand Munin, sous-directeur de la diffusion artistique et des publics. –

Les quinze établissements dotés d'un cycle d'enseignement professionnel initial (CEPI), dans les deux ex-régions du Nord-Pas-de-Calais et de Poitou-Charentes, qui avaient accepté la décentralisation de cette compétence, ont obtenu d'office leur agrément et leurs élèves bénéficient donc du statut étudiant.

Contrairement à ce que nous redoutions, nous n'avons constaté aucune arrivée massive de demandes d'agréments des autres établissements : seuls deux d'entre eux, Paris et Chalon-sur-Saône, ont déposé une telle demande. Cela peut s'expliquer par la méconnaissance de la loi LCAP mais aussi, peut-être, par le travail entrepris de mise en réseau des établissements sur leurs territoires, afin de passer d'une logique de rayonnement à une logique de solidarité entre établissements.

L'existence d'une tarification sociale est un critère obligatoire pour pouvoir prétendre à la subvention de l'État. Il n'est pas optimal mais nous avons conscience qu'il s'agit de la libre administration des collectivités territoriales et que la part de financement de l'État est minime.

Les modalités des futurs contrôles ne sont pas encore tranchées. Nos services ont malheureusement subi une perte de compétences suite à l'arrêt du suivi des conservatoires en 2014 et nous devons donc envisager de former les personnels des services déconcentrés qui seraient chargés de ce contrôle. Par ailleurs, les DRAC ont connu d'importantes réorganisations après la réforme territoriale de 2015 et les conservatoires relèvent désormais, soit du conseiller création, soit du conseiller de l'action culturelle.

Ces quinze dernières années, les conservatoires ont beaucoup évolué et nous devons tenir compte des nouvelles pratiques qui se sont mises en place, notamment des solidarités qui ont émergé au sein des EPCI. Nous devons aussi veiller à préserver les compétences et les métiers des enseignants, suite au récent rapport du Haut Conseil de la fonction publique territoriale sur le statut des enseignants : je sais qu'il y a des inquiétudes mais notre objectif est bien de conforter l'enseignement artistique spécialisé ainsi que la place et le rôle des conservatoires dans les territoires.

Dans l'enseignement préparant à l'entrée dans le supérieur, les « classes préparatoires » des conservatoires, nous constatons une diminution des demandes de bourses sur critères sociaux (seuls 1,2 million d'euros ont été consommés en 2018 sur une enveloppe budgétaire disponible de 1,5 million d'euros).

Mme Sylvie Robert. – Comment l'expliquez-vous ?

M. Bertrand Munin. – À ce stade, nous le constatons mais notre objectif demeure d'ouvrir plus largement l'accès à l'enseignement artistique spécialisé à tous les citoyens.

Les conservatoires ne peuvent pas toujours accueillir plus, peut-être faudrait-il aussi accueillir autrement, sur d'autres parcours ou à autres classes d'âge.

Nous devons aussi nous poser la question de la formation des enseignants et des professionnels du ministère de la culture.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Et des directeurs d'établissement !

Mme Sylvie Tarsot-Gillery. – L'enveloppe budgétaire destinée aux conservatoires ne devrait plus diminuer. Notre état d'esprit n'est pas de déstabiliser ou de pénaliser les établissements mais de les accompagner dans un esprit de dialogue. Lorsque les établissements rempliront les critères souhaités par le ministère, notre intention sera de maintenir, voire de renforcer si cela est possible, notre soutien.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je suis rassurée de voir que ces sujets sont aujourd'hui repris. Le Sénat était monté au créneau en 2013, 2014 et 2015 pour dénoncer la situation. Un travail collectif est nécessaire au bénéfice de ces enseignements artistiques.

Mme Sonia de la Provôté. – On constate une demande croissante pour élargir les missions des conservatoires sans toutefois les faire bénéficier de crédits supplémentaires. Il existe donc un risque que leurs missions premières soient délaissées. Comment voyez-vous l'évolution de ces lieux d'excellence dans les territoires et le poids respectif de la musique, de la danse et du théâtre ?

Concernant la certification « cousu main », il faudrait plus de transparence sur les critères afin de pouvoir obtenir une explication rationnelle sur les différences de moyens attribués selon les territoires. Les moyens dont dispose mon territoire sont passés de 400 000 à 50 000 euros ce qui a obligé les collectivités territoriales à accroître leur participation.

L'État est-il prêt à porter ce message ? Ces dépenses pourraient-elles être exclues du plafonnement imposé aux collectivités territoriales afin de faciliter le financement de ces établissements et de lutter contre les disparités.

Mme Catherine Dumas. – Vous avez insisté sur l'égal accès à tous. À Paris, nous avons 17 conservatoires municipaux et un à rayonnement régional. Il existe cependant un tel déséquilibre entre l'offre et la demande que la mairie a mis en place un tirage au sort. C'est une procédure injuste qui écarte de nombreux candidats ayant des dispositions. Les familles ayant des moyens peuvent se tourner vers le privé ce qui n'est pas le cas des autres. Dans le 15^{ème} arrondissement, qui compte 230.000 habitants, il y a 17 places pour 200 demandes. Pouvez-vous nous dire si d'autres municipalités pratiquent le tirage au sort ?

Mme Colette Mélot. – Le développement intercommunal constitue une évolution logique pour les conservatoires. Il permet une offre plus grande et une diversification des enseignements. Toutefois, il y a une difficulté d'ordre financier car c'est la ville-centre qui investit et ses contribuables sont de plus en plus sollicités. Or, il est difficile de faire participer les autres communes. En l'absence de participation de celles-ci, il est possible d'établir des tarifs différenciés. Il est nécessaire de travailler sur ces sujets.

Mme Sylvie Tarsot-Gillery. – L'autonomie des collectivités territoriales est un principe fondamental pour le ministère et il ne saurait être remis en cause. Le ministre de la

culture plaide pour développer le dialogue. Celui-ci peut échouer pour des réalités économiques. Il revient alors à l'État de jouer le rôle d'aiguillon pour rechercher des solutions.

La situation de Paris est très singulière. Le tirage au sort constitue un non-choix et donc une non-politique. On peut comprendre, cependant, qu'il est difficile d'étudier dans le détail toutes les demandes mais la situation n'est pas totalement satisfaisante. L'État a pour mission de garantir l'équité sur le territoire.

Le ministère de la culture pousse également l'idée que certaines dépenses culturelles mériteraient d'être exclues du pacte financier établi avec les collectivités territoriales. Mais nous avons des difficultés à nous faire entendre. Il s'agit de petites mesures financières mais qui ont de grands impacts sociaux.

La ville-centre prend des décisions qui ont des conséquences au-delà de son périmètre.

Concernant les missions premières, ce sont les collectivités territoriales qui financent ces établissements et ses missions ne doivent pas être mises en cause. Il y a un socle et l'État est garant que ces missions sont bien financées. Il doit encourager les mutualisations et l'innovation.

M. Bertrand Munin. – Concernant la transparence des critères, c'est un sujet de réflexion dans le cadre de la réforme de la certification des établissements. On souhaite déconnecter la certification des financements. La certification doit assurer le socle premier et l'aide de l'État peut permettre de faire plus ou autrement, par exemple en aidant la coopération avec des établissements non certifiés.

La transparence est souhaitable mais elle est complexe à mettre en œuvre dans tous les établissements. On a essayé de faire en sorte que les aides soient attribuées au prorata de ce qu'elles étaient avant 2014. Mais on peut se poser la question de savoir si la tarification sociale doit être le seul critère. Ne faut-il pas également prendre en compte le projet d'établissement porté par la collectivité ?

Mme Isabelle Vincent. – Nous sommes d'avis de garder les critères existants y compris la tarification sociale obligatoire, introduite en 2016. Ces quatre critères ont été rédigés en s'appuyant sur des expérimentations qui avaient déjà été mises en place dans nos territoires. Chaque ville est attachée à l'équipement culturel que représente le conservatoire, c'est un élément de cohésion sociale qui représente un choix politique des territoires malgré le coût élevé que ces structures représentent. Ainsi, je ne pense pas que des conservatoires puissent prochainement être fermés. L'accompagnement symbolique des conservatoires par le ministère et le dialogue permanent ayant lieu entre ces structures sont des éléments positifs qu'il faut maintenir.

M. Maxime Leschiera. – Je souhaite apporter une précision concernant la faible demande d'agrément pour l'enseignement préparatoire présentée au ministère. Une logique de réseau s'est aujourd'hui constituée entre les établissements. La question qui se pose aujourd'hui pour les directeurs de conservatoire est celle du risque de fragiliser ce réseau permettant d'obtenir le diplôme d'étude musicale, tandis que l'enseignement préparatoire n'est pas diplômant. Cela explique la prudence d'un certain nombre de territoires concernant cette demande d'agrément.

Nous pensons également que la question du niveau territorial d'intervention selon les missions dévolues aux conservatoires se pose. Le conservatoire a une mission de participation à l'objectif d'initiation aux arts pour les enfants du territoire, il s'agit d'une mission locale pour laquelle la relation entre les collectivités et les conservatoires est centrale.

Ce n'est qu'une fois le jeune sensibilisé à l'art, par exemple au sein de son établissement scolaire, qu'un processus de spécialisation vers une formation de plus haut niveau peut être envisagé. Le nombre de jeunes décidant de se spécialiser étant de plus en plus faible aujourd'hui, le territoire couvert par un conservatoire de ville-centre a tendance à s'élargir. Ce qui pose la question du coût que ces conservatoires de villes-centres doivent assumer et des conséquences de la tarification parfois différenciée entre les jeunes résidant dans cette ville centre et ceux résidant à l'extérieur, la tarification unique n'étant pas appliquée partout. En conséquence, certains jeunes sensibilisés dans des territoires ruraux pourraient renoncer à se spécialiser en ville centre. Face à ce problème, l'intercommunalité peut apporter des réponses.

Mme Annick Billon. – Je voudrais savoir plus précisément ce qui va être mis en place dans les territoires, principalement les territoires ruraux, pour favoriser l'accès de tous aux conservatoires. Je souhaiterais également savoir quelle catégorie de conservatoires est la plus performante parmi les conservatoires à rayonnement communal, départemental et régional. Mme la présidente pourrait-elle nous faire un bilan de la démarche spécifique qui a été mise en place en région Normandie ? L'augmentation des demandes d'inscription en conservatoire a-t-elle été anticipée suite à la mise en place du Pass culture ?

Mme Maryvonne Blondin. – Une évaluation a mis en lumière que les enseignants avaient plusieurs employeurs ; il faut donc prendre en compte cette spécificité. Le jumelage des classes culturelles me paraît être une idée intéressante à mettre en place dans les territoires plus réduits. En ce sens, les partenariats et conventions entre le ministère de l'éducation nationale et le ministère de la culture sont à encourager. Je pense en effet qu'il n'y a pas suffisamment d'engagement de la part du ministère de l'éducation nationale, qui propose des changements, comme le plan chorale, pour lesquels les financements ne suivent pas.

M. Laurent Lafon. – Face à l'impossibilité financière et structurelle des conservatoires à dispenser à la fois une formation diplômante tout en maintenant ou développant les activités de loisir et d'initiation, certaines familles s'orientent vers des structures privées, peu contrôlées. Souvent les familles attendent des structures privées qu'elles puissent fournir une certification au même titre que les conservatoires publics. Cette certification pourrait également permettre à ces établissements de se développer.

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Je souscris aux propos de ma collègue Catherine Dumas sur le problème posé par la procédure de tirage au sort pour l'accès aux conservatoires parisiens. Des directeurs de conservatoire m'ont fait part de leurs inquiétudes concernant la possibilité que les personnes possédant un diplôme universitaire de musicien intervenant puissent devenir directeurs de conservatoire, pourriez-vous nous éclairer à ce sujet ?

Mme Céline Brulin. – Le véritable enjeu pour les collectivités territoriales est de parvenir à conjuguer un enseignement de haut niveau et la pratique amateur. Ce n'est pas évident de répondre à ces deux enjeux. Vous nous avez bien expliqué les différentes manières d'accéder à l'enseignement musical et vous avez souligné qu'il existait des alternatives au

conservatoire. Je m'interroge sur les conséquences de la réforme en cours des lycées : ne risque-t-on pas de fragiliser l'une des voies d'accès alors même que la continuité fait défaut avec le collège ? Enfin, il faut prendre conscience que la participation parfois demandée aux familles dans le cadre des classes à horaires aménagés peut constituer un frein pour nombre d'entre elles.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Une question manque à nos débats : quel objectif poursuivons-nous ? S'agit-il de considérer la musique au même titre qu'une autre matière, au risque de lui faire perdre sa singularité ? Nous devons être bien conscients du rôle profond de la musique dans nos sociétés, on y apprend à s'écouter, on y apprend aussi le rythme et la mesure. L'audition du ministre de l'éducation nationale au moment de sa nomination m'avait rassuré mais je ne vois pas d'initiatives suivre. 34 millions d'euros ont été débloqués pour le Pass Culture et rien pour la musique. Les conservatoires sont des structures d'apprentissage et d'excellence qui doivent être préservés.

M. Maxime Leschiera. – Je tiens à indiquer que le rôle des conservatoires ne se limite pas à la musique mais peut également s'étendre à la danse ou encore au théâtre. Ils sont en mesure d'exercer ces missions sur le territoire, notamment grâce à un corps enseignant très impliqué et de très haut niveau, sous réserve qu'on leur en donne les moyens. L'éducation nationale est un partenaire indispensable sans lequel rien ne peut se faire ; une collaboration avec les collectivités territoriales est donc indispensable. Je partage, enfin, vos craintes quant à l'impact de la réforme du lycée.

Mme Sylvie Tarsot-Gillery. – Les conservatoires doivent bel et bien concilier l'excellence avec une éventuelle finalité professionnelle et la pratique amateur. Cela n'est, à mon sens, pas incompatible comme le montre l'exemple de l'Allemagne. La relation entre le ministère de l'éducation nationale et le ministère de la culture est complexe, ce dernier devant sans cesse inciter l'éducation nationale à promouvoir la pratique musicale. Je confirme, enfin, que le Pass Culture est totalement ouvert aux conservatoires.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je tiens, en réponse à Mme Billon, à évoquer l'exemple de la Normandie. Comment assurer l'enseignement de la musique sur des territoires vastes et avec des familles qui ne disposent pas toujours de moyens financiers importants ? Je regrette, à ce propos, que la loi de 2004 n'ait pas été appliquée. À l'époque, le transfert des techniciens de l'éducation nationale (TOS) ne s'était pas accompagné d'une formation et d'une information des élus qui ont pu se trouver démunis. Les expérimentations menées ont été des succès, chaque collectivité étant intervenue à son niveau pour assurer un bon maillage territorial et répondre aux besoins des plus jeunes. La loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine de 2016 a incité les régions à prendre cette responsabilité aux termes de débats nourris. Les régions doivent donc travailler à un schéma régional en lien avec les DRAC. Il existe néanmoins de grandes disparités entre les départements et entre les territoires. La Normandie a choisi de s'intéresser en priorité à cette question et on ne peut qu'espérer que les autres régions s'en saisissent également. Le Sénat a instauré une commission culture au sein de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) pour responsabiliser les différents acteurs. L'association des régions de France (ARF) va, je vous l'annonce, traiter prochainement de cette question.

Mme Dominique Vérien. – Il appartient aux collectivités territoriales de s'entendre pour assurer un maillage efficace au niveau des territoires. Mon expérience dans l'Yonne m'a bien montré toute la complexité d'une telle organisation et je crois profondément qu'il nous faudrait étudier la question d'une forme de péréquation qui permettrait d'intervenir

en complément de l'éducation nationale. Le système doit être pensé au profit des enfants sans oublier de faciliter la pratique des enseignants souvent dispersés entre plusieurs lieux d'exercice pour différents employeurs.

Mme Maryvonne Blondin. – Je réitère les interrogations sur les conditions de travail des enseignants.

M. Maxime Leschiera. – Cette préoccupation est commune à tous les territoires qui sont organisés soit en petites structures autonomes, soit avec un centre disposant de plusieurs implantations. Il faut concilier la nécessité de rapprocher l'éducation musicale des territoires avec les conditions de travail des enseignants.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Dans les territoires ruraux, cette question dépend prioritairement de l'appétence des élus qui n'ont pas encore tous bien intégré cette problématique. Je souligne enfin que, si selon les échanges que je peux avoir régulièrement, les conservatoires sont ouverts à un élargissement de leur champs d'action, il doit être accompagné financièrement, ce qui n'a, par exemple, pas été le cas pour le plan chorale.

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 11 h 55.

Jeudi 14 février 2019

- Présidence de M. Jacques Groperrin, vice-président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Audition conjointe sur la lutte contre le dopage - Mme Valérie Fourneyron, présidente de l'Autorité de contrôle indépendante, Agence mondiale antidopage ; M. Alain Calmat, président de la commission médicale, Comité national olympique et sportif français ; M. Skander Karaa, conseiller spécial de la ministre des sports ; MM. Antoine Marcelaud, directeur des affaires juridiques et institutionnelles et Damien Ressiot, directeur des contrôles, Agence française de lutte contre le dopage

M. Jacques Groperrin, vice-président. – Je vous prie d'excuser la présidente de notre commission, retenue par le conseil d'administration de France Télévisions. Cette table ronde est organisée pour faire le bilan de la commission d'enquête de 2013 sur la lutte contre le dopage, dont Jean-Jacques Lozach était le rapporteur. Je remercie de leur présence nos invités, Mme Valérie Fourneyron, présidente de l'Autorité de contrôle indépendante de l'Agence mondiale antidopage (AMA), M. Skander Karaa, conseiller spécial de la ministre des sports, accompagné de M. Michel Lafon, chef du bureau de la protection du public, de la promotion de la santé et de la lutte contre le dopage au ministère des sports, M. Alain Calmat, président de la commission médicale du Comité national olympique et sportif français (CNOSF), MM. Antoine Marcelaud, directeur des affaires juridiques et institutionnelles, et Damien Ressiot, directeur des contrôles de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD).

M. Jean-Jacques Lozach. – Je suis heureux que nous fassions le point sur la lutte contre le dopage, près de six ans après la publication de notre rapport.

En 2013, après les révélations de l'affaire Armstrong, les enjeux identifiés étaient multiples : l'équité sportive, c'est-à-dire l'égalité des chances face à la performance sportive, la santé publique, avec le recours à des produits de plus en plus dangereux, l'enjeu économique et médiatique (la fortune d'Armstrong est estimée à 100 millions de dollars, le marché international du dopage sportif à 10 milliards d'euros), l'enjeu judiciaire avec le trafic de produits illicites, l'égalité de traitement à l'intérieur des disciplines ou entre pays, notamment en termes de sanctions, ou encore l'utilisation efficace de l'argent, public ou privé, dans la lutte antidopage.

Notre commission d'enquête avait abouti à soixante propositions ; il me semble important que nos échanges permettent d'identifier les avancées majeures et les principaux obstacles qui restent à franchir. La synthèse du rapport de la commission vous a été distribuée. Vous y retrouverez les principales propositions regroupées en sept piliers : connaître, prévenir, contrôler, analyser, sanctionner, pénaliser et coopérer.

Mon sentiment, c'est que la lutte contre le dopage n'a pas été hissée au rang d'objectif prioritaire de nos politiques publiques. Certes, c'est une politique qui fonctionne, mais la reconnaissance d'une culpabilité collective n'a pas eu lieu. Le soupçon n'a cessé de s'étendre à de nouvelles disciplines et pratiques, et les dérives des fédérations russes ne sont pas rassurantes sur les agissements dans d'autres pays.

Heureusement, des progrès ont été réalisés, qui améliorent l'action de l'AFLD : la procédure de reconnaissance de culpabilité, la commission des sanctions indépendante, le futur laboratoire de Saclay, le Plan national de prévention du dopage et des conduites dopantes 2015-2017.

Nous avons pointé les difficultés auxquelles la lutte antidopage était confrontée : la loi du silence, l'internationalisation des trafics, la livraison par Internet, les pressions politiques et la complicité institutionnelle, les difficultés de détection par exemple de l'autotransfusion sanguine, l'apparition de nouveaux produits individualisés, l'audiovisuel peu motivé pour des campagnes d'information, la formation des sportifs de haut niveau. Avons-nous surmonté tout ou partie de ces difficultés ?

Certains chantiers ont avancé sans nécessairement aboutir, notamment la prévention qui constituait une de nos préconisations majeures. La commission d'enquête avait souhaité que l'AFLD retrouve une compétence en matière de prévention. Mme la présidente de l'Agence évoquait dernièrement son action en matière d'information et d'éducation des sportifs et de leurs encadrants sur les dangers du dopage et leurs droits et devoirs. Il me semble que la prévention est encore dispersée entre différents acteurs, ce qui ne constitue pas un gage d'efficacité.

Un second chantier concernait les modalités de contrôle ne reposant pas sur des analyses biologiques, les preuves non objectives. Nous savons tous qu'il est difficile de confondre les contrevenants et que les enquêtes doivent croiser les éléments de preuve. Avons-nous pu sérieusement progresser dans ce domaine ?

Voilà, pour commencer ce débat, quelques points d'interrogation. Nous aurons certainement l'occasion de revenir sur le transfert des activités de contrôle des conseillers interrégionaux antidopage (Cirad) à l'AFLD.

Mme Valérie Fourneyron, présidente de l'Autorité de contrôle indépendante de l'Agence mondiale antidopage. – En 2013, j'avais été auditionnée comme membre de l'AMA, où je représentais le continent européen. Aujourd'hui, je préside l'Autorité de contrôle indépendante, ou *International Testing Agency*, qui est une fondation indépendante. L'AMA joue un rôle majeur de définition des règles communes à tous : athlètes, fédérations internationales, pays, laboratoires, médecins contrôleurs, etc. L'agence que je préside depuis 2018 réalise les contrôles antidopage. Dès 2015, le mouvement olympique s'est demandé comment confier le contrôle antidopage à une structure indépendante du mouvement sportif et des États, afin d'éviter tout conflit d'intérêts. Or la lutte antidopage, de plus en plus complexe, nécessite une très large expertise scientifique, de recherche et d'évaluation des risques, dont les fédérations n'ont généralement pas les moyens.

À la suite de l'affaire russe, un groupe constitué de représentants des États, du mouvement sportif et des agences nationales a préfiguré l'outil qu'est devenue l'Autorité de contrôle indépendante. Cette fondation suisse, dont le capital a été apporté par le CIO, comprend un conseil d'administration dont les cinq membres sont nommés selon un processus indépendant, et surtout une direction opérationnelle, composée aujourd'hui de 25 personnes de 16 nationalités différentes, avec l'objectif ambitieux que tous les athlètes soient traités de la même façon. Le département des tests réalise le planning des contrôles antidopage en compétition et hors compétition, sur la base d'une évaluation des risques combinant plusieurs paramètres. Un département scientifique médical réalise des recherches en matière de contrôle antidopage. Nous comptons également un département juridique et un département support.

Aujourd'hui, quarante fédérations internationales et une grande partie des organisateurs d'événements sportifs internationaux nous ont confié en totalité ou en partie leur programme antidopage. Ce n'est pas une obligation, même si certaines fédérations sont incitées à nous rejoindre du fait de leur histoire, comme récemment le biathlon. Nous sommes au service du mouvement sportif, des agences nationales, comme ce sera le cas avec l'AFLD au moment des JO de Paris, avec tout un travail essentiel de partage, de collaboration, d'expérience.

Ma première mission ne fut pas la plus facile, puisqu'il s'agissait d'accompagner le CIO pour déterminer quels athlètes russes pouvaient concourir à PyeongChang sous drapeau neutre, nous conduisant à écarter les athlètes russes médaillés à Sotchi.

M. Alain Calmat, président de la commission médicale du Comité national olympique et sportif français. – Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'avais également été auditionné par votre commission d'enquête et, cinq ans après, beaucoup de choses ont changé. Où en sommes-nous au plan de l'action antidopage du CNOSF et plus particulièrement de la commission médicale ?

Le CNOSF joue un rôle de prévention, de connaissance, de coopération essentiel puisque nous sommes au centre du mouvement sportif, notamment au moment des JO. Ces missions se sont améliorées récemment grâce à une collaboration étroite avec l'AFLD et le ministère. Le colloque annuel pour un sport sans dopage se tiendra le 29 mars prochain. Des actions ont été menées aussi au niveau de la formation des sportifs - je pense au système de

localisation. La coopération progresse avec le ministère, l'AFLD et le mouvement sportif, et il faut s'en féliciter.

Le CNOSF a créé une commission des athlètes de haut niveau. Il a réalisé une fiche pratique destinée à informer les sportifs et les fédérations en six points sur la lutte antidopage.

La création de l'autorité de contrôle indépendante que vient de présenter Mme Fourneyron nous rassure, le CNOSF étant chargé d'assurer la santé des athlètes. Au plan international, ceux-ci doivent savoir qu'une certaine éthique est appliquée. Ils sont ainsi moins incités au dopage. Nous cherchons à développer la santé et l'éthique du résultat. Or nous sommes préoccupés par les nouvelles façons de se doper. Je pense à l'intersexualité liée au taux de testostérone chez certaines femmes, au fameux chromosome de l'hyperhémoglobine, au dopage génétique qui pourrait advenir par la modification aisée de quelques nucléotides... Les commissions médicales doivent être très attentives à ces évolutions.

La sensibilisation générale à la lutte contre le dopage est également essentielle, surtout en période préolympique, et les messages doivent être délivrés par des spécialistes crédibles, au-delà du simple marketing.

M. Skander Karaa, conseiller spécial de la ministre des sports. – Je me réjouis de participer à cette table ronde. La commission d'enquête de 2013 a réalisé un travail colossal sur la question du dopage et formulé soixante propositions dont certaines, et non des moindres, ont trouvé une traduction dans le système français, en lien avec les exigences de l'AMA.

Je rappellerai d'abord les enjeux actuels de la lutte contre le dopage et le souhait de la ministre des Sports, Roxana Maracineanu, de poursuivre une politique ambitieuse et volontariste en la matière. La France s'attache à respecter ses engagements internationaux, en l'occurrence la convention internationale de l'Unesco. Dans le contexte des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, de l'accueil de certains grands événements sportifs internationaux, notre pays doit être en mesure d'adopter les mesures liées au code mondial antidopage. Au plan international, la gouvernance de l'AMA a évolué et l'Autorité de contrôle indépendante a été créée. La France participe activement à différents travaux des organisations internationales, à l'Unesco, au Conseil de l'Europe et au sein de l'Union européenne. L'intensification de la présence française au plan international sera l'un des défis des prochaines années.

Au plan national, notre ministre a fait de la lutte contre les dérives du sport un axe fort de son action politique. La lutte contre le dopage en est un élément essentiel, avec des enjeux sportifs et sanitaires pour les sportifs, professionnels et amateurs. Cette politique ministérielle est portée avec ambition, en lien étroit avec l'ensemble des partenaires concernés, en particulier l'AFLD, dont le travail est reconnu au plan international, le CNOSF, le comité paralympique et plus largement le mouvement sportif, qui organisent un colloque de référence chaque année.

Sur le fond, cette politique de lutte contre le dopage repose sur une organisation fondée sur trois axes. Le premier, la prévention, c'est connaître, prévenir, c'est-à-dire mieux sensibiliser pour faire changer les comportements. Le deuxième, la dissuasion, c'est une analyse irréfutable, un contrôle antidopage renforcé, inopiné. Le troisième, la répression,

c'est pénaliser avec des sanctions fermes et une lutte contre les trafics qui relève des missions de l'Agence mais aussi de l'État, avec en particulier l'action de l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (Oclaesp) et des Cirad.

J'en viens au bilan de ces dernières années au ministère des sports. Concernant la prévention, la dissuasion et la répression, il est possible de résumer la stratégie du ministère en trois moyens d'intervention : la réglementation, le financement et la prévention.

Le troisième code mondial antidopage de 2015 a été transposé en France en deux temps, en 2015-2016 puis en 2018-2019, à la suite d'un audit ayant révélé des points de non-conformité, dans les deux cas par voie d'ordonnances. Une ordonnance de juillet 2018 a créé la commission des sanctions au sein de l'AFLD, maintenant distincte de l'organe de poursuites. Le projet de loi de ratification de l'ordonnance du 19 décembre 2018 sera présenté en conseil des ministres le 6 mars prochain et le décret d'application est en cours d'examen au Conseil d'État. Ces transpositions sont le fruit d'un travail fructueux entre tous les acteurs. Il a fallu trouver un équilibre, avec le Conseil d'État, entre les spécificités du code mondial, d'inspiration anglo-saxonne, et notre ordre juridique institutionnel. C'est un beau cas d'école.

Sur le fond, il y a eu beaucoup d'avancées significatives en matière de contrôles et de sanctions. Les marges de manœuvre et l'indépendance de l'Agence ont été renforcées, avec certaines possibilités de contrôles à l'étranger, l'extension du champ des compétitions, l'élargissement des contrôles de jour et l'introduction de contrôles de nuit s'appuyant sur le code mondial antidopage évoquant un contrôle en tout lieu et à tout moment. Le dispositif est encadré, puisque des soupçons graves et concordants de risque de pratiques dopantes sont nécessaires pour enclencher ce type de contrôle. L'accord du sportif est requis et, en cas de refus, l'intervention du juge des libertés et de la détention (JLD) est prévue.

Les Cirad évoluent, sous l'autorité du directeur de l'Agence, avec en filigrane une évolution administrative pour ses agents. Michel Lafon pourra vous apporter des éclaircissements sur ce point.

L'indépendance du pouvoir de sanction s'est accrue avec la fin de la compétence disciplinaire des fédérations au profit de l'Agence, la simplification et la célérité des procédures, l'uniformisation des sanctions et l'élimination des conflits d'intérêts. À mon sens, les fédérations doivent rester associées à la procédure de sanction, car elles ont un rôle important à jouer en matière de prévention. Je ne reviens pas sur l'indépendance de l'AFLD. Enfin, la compétence du tribunal arbitral du sport (TAS) a été actée pour les manifestations internationales et les sportifs de niveau international, en vue d'harmoniser les sanctions au niveau mondial, à la demande de l'AMA. La répression des sportifs et de leur entourage a été renforcée avec l'association interdite, l'aide substantielle, le plaider-coupable... L'enjeu est maintenant de rendre accessible cette transposition du code mondial aux premiers intéressés que sont les sportifs.

Le soutien financier de l'État a été renforcé au niveau national et international. La France a financé l'AMA à hauteur de 750 000 euros en 2018. La subvention de l'AFLD a augmenté pour atteindre 9,59 millions d'euros au titre de 2019. Surtout, le laboratoire déménagera sur le campus d'Orsay et sera opérationnel en 2023 pour la Coupe du monde de rugby et les Jeux olympiques et paralympiques de 2024. L'objectif est de disposer d'un laboratoire de pointe développant des activités de recherche et de coopération internationale. Le ministère a souhaité que le choix du site relève d'un processus transparent et d'une évaluation des candidatures par des experts indépendants, selon des critères objectifs.

Deux plans nationaux de prévention du dopage se sont succédé depuis 2013, en s'inspirant du rapport. En 2015-2017, je citerai l'action à l'égard des jeunes à l'école, une campagne d'information destinée aux pharmaciens sur la prise accidentelle de médicaments ou les compléments alimentaires avec l'élaboration d'une norme Afnor qui pourrait être portée au niveau européen en 2020, des études confiées à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), etc. J'ajoute la réforme des antennes médicales de prévention du dopage (AMPD) en 2017.

Un nouveau plan de prévention est en préparation pour les années 2019-2024 ; l'un de ses enjeux sera la meilleure coordination des actions de prévention entre l'ensemble des acteurs. Il sera piloté par le ministère et confiera un rôle accru de l'AFLD concernant les sportifs de haut niveau, et je salue à cet égard la création d'un comité des sportifs. Les fédérations auront aussi un rôle extrêmement fort à jouer, avec des référents intégrité. Le guide de l'intégrité élaboré récemment par le comité olympique constituera également un outil très utile.

Je conclurai en citant une phrase du rapport de 2013 : « le fait de parler de dopage ne nuit pas au sport, mais contribue au contraire, à moyen et à long terme, à lui redonner ses lettres de noblesse. Ne pas en parler, c'est souvent ne rien faire. » C'est cette philosophie qui doit aujourd'hui nous guider pour porter une action collective en matière de lutte contre le dopage.

M. Antoine Marcelaud, directeur des affaires juridiques et institutionnelles de l'Agence française de lutte contre le dopage. – Bon nombre des soixante propositions du rapport de la commission d'enquête sur l'efficacité de la lutte contre le dopage de 2013 ont été suivies d'effet, notamment en matière d'exercice du pouvoir disciplinaire, de contrôle antidopage et de prévention.

L'AFLD, dont l'action au plan national s'inscrit pleinement dans le concert international de la lutte contre le dopage, s'est attachée au cours des deux dernières années à renforcer l'efficacité de la procédure antidopage. Elle s'est impliquée dans l'élimination des conflits d'intérêts réels ou apparents dans l'exercice du pouvoir disciplinaire antidopage. Outre la suppression de la compétence disciplinaire des fédérations sportives, une commission des sanctions a été créée au sein de l'AFLD pour séparer la poursuite du jugement. Cette commission fonctionne depuis le 1^{er} septembre 2018 ; elle a tenu dix réunions et examiné plus de soixante-dix affaires. Ce mouvement de limitation des conflits d'intérêts s'est amplifié à l'international avec la création de l'*International Testing Agency*.

Par ailleurs, conformément aux préconisations de la commission d'enquête, l'ordonnance de 2015 avait déjà porté à quatre ans la durée des interdictions, aggravant les barèmes de sanctions pour les manquements les plus graves.

Elle a intégré dans notre droit la possibilité pour un sportif repentant d'apporter une aide substantielle, en participant à la découverte d'autres violations des règles antidopage, avec pour contrepartie un aménagement de sa sanction et un sursis à exécution de la durée d'interdiction. De plus, l'association interdite, issue du code mondial antidopage, interdit aux sportifs de recourir aux services professionnels de personnes qui ont fait l'objet d'une sanction pour violation des règles antidopage.

La récente ordonnance du 19 décembre 2018 a aussi introduit dans le code du sport plusieurs mécanismes qui renforcent le volet répressif de la lutte antidopage : elle a

notamment ouvert la possibilité pour un sportif de renoncer à l'audience disciplinaire, selon un mécanisme inspiré de la composition administrative telle qu'elle s'exerce pour l'Autorité des marchés financiers. Cette procédure permet de gagner en rapidité dans l'intérêt de tous, y compris celui du sportif qui sera fixé plus rapidement sur son sort et dont la sanction s'exécutera dans des délais courts, de sorte qu'il pourra réintégrer d'autant plus vite la compétition. Cette procédure qui se combinera avec des modalités de réduction ou d'aménagement des sanctions, a aussi un intérêt économique, puisqu'elle devrait réduire les frais de représentation du sportif devant la commission des sanctions. Elle limitera également le nombre d'affaires qui seront présentées, ce qui réduira mécaniquement les délais de traitement des dossiers, améliorant globalement l'efficacité du processus disciplinaire. Enfin, elle réduira l'incertitude des contentieux.

L'ordonnance du 19 décembre a introduit la possibilité du recours au Tribunal arbitral du sport, avec pour objectif l'harmonisation des sanctions à l'international. Enfin, la réforme des autorisations d'usage à des fins thérapeutiques doit aussi participer à cette homogénéité, en permettant aux sportifs de haut niveau de pouvoir recourir à des traitements médicaux, selon les mêmes règles pour tous. Les sportifs de haut niveau national et international continueront de pouvoir bénéficier d'une autorisation d'usage à des fins thérapeutiques et, bien sûr, d'une autorisation rétroactive dans les cas prévus par le code du sport et le code mondial antidopage. Les sportifs de niveau international auront toujours accès à une autorisation d'usage préalable rétroactive. La raison médicale, exception française qui permettait à tout sportif de faire valoir un dossier médical devant la commission des sanctions est supprimée au profit de ces deux mécanismes.

La plupart de ces évolutions découlent de l'audit de conformité auquel l'AFLD a été soumise en mai dernier, et qui répondait au standard récemment adopté pour la mise en conformité des signataires de l'AMA. Les règles de l'AMA étant d'abord conçues pour les sportifs de haut niveau, l'AFLD a davantage orienté vers eux son programme annuel des contrôles pour 2019, même si 30 % restent dirigés vers le sport amateur. Cette évolution devrait renforcer le caractère dissuasif de la lutte contre le dopage tout en développant la prévention, en cohérence avec le plan de prévention du ministère des Sports qui s'adresse à un public plus large.

Les Jeux olympiques et paralympiques de 2024 constituent un objectif primordial pour le système antidopage français, dans la mesure où ils devraient contribuer au rayonnement du laboratoire français. Comme l'indiquait M. Castex lors de sa récente audition par votre commission, l'un des indicateurs de la réussite de ces Jeux sera le nombre de médailles qui auront été remportées par nos sportifs, et il incombe à l'AFLD d'accompagner cette génération d'athlètes en leur assurant une éducation antidopage performante et en leur inculquant la culture du sport propre, seule à même de garantir la sincérité de leurs performances. Par conséquent, l'AFLD s'est dotée en 2018 d'un département « Communication et prévention », qui sera chargé de mettre en œuvre la procédure définie par le collège de l'agence. Ce département active d'ores et déjà ses réseaux. Ses initiatives seront soutenues par le comité des sportifs de l'AFLD, organe consultatif récemment créé. L'AFLD a déjà pris contact avec la future Agence du sport pour la sensibiliser aux enjeux de la prévention. Enfin, l'agence doit prévoir la construction d'un dispositif de contrôle aux dimensions de l'événement des Jeux olympiques et paralympiques de 2024, ce qui implique le recrutement de préleveurs et d'escortes et le renforcement de leur formation.

M. Michel Savin. – Madame Fourneyron, n'y a-t-il pas un risque à ce que l'Agence de contrôle internationale soit financée par ses propres clients, à savoir les

fédérations ou les organisateurs ? L'AFLD devrait voir ses prérogatives augmenter, puisqu'elle sera dotée d'un pouvoir de sanctions. Comment s'organisent les autres pays ? Y a-t-il des agences qui fonctionnent sur notre modèle ? Le ministère a-t-il obtenu des résultats concrets dans la lutte contre les sites de produits anabolisants ? Combien d'entre eux ont été fermés ? Quelles sanctions ont été prises ? Enfin, le rapport préconisait d'établir une procédure de validation des calendriers sportifs par le ministère des Sports. Dans certains sports, comme le rugby, un calendrier de compétitions surchargé peut inciter à la prise de produits anabolisants. Le ministère a-t-il pu faire des recommandations à ce sujet, malgré les lourds enjeux extra-sportifs que constituent entre autres les droits télévisuels ?

M. Claude Kern. – L'AFLD a connu une évolution positive avec la mise en place de cette commission des sanctions indépendante, et la séparation des fonctions de poursuite et de jugement dans les affaires de dopage. L'an dernier, une partie des préleveurs a mené une fronde en raison d'une baisse de revenus liée à la nouvelle grille tarifaire. Qu'en est-il désormais ? Comment l'agence fait-elle face aux innovations ingénieuses qui fleurissent en matière de dopage ? Enfin, la décision de réintégrer la Russie dans l'AMA me semble précipitée et incompréhensible. Ce manque de transparence ne porte-t-il pas atteinte à la crédibilité de l'AMA ?

Mme Mireille Jouve. – Une équipe du CNRS, en collaboration avec des médecins de l'Association internationale des fédérations d'athlètes, a développé un outil numérique capable de détecter un éventuel usage de substance illicite par un sportif. Cette découverte a été saluée par un trophée de l'INPI. Grâce à ce modèle informatique, il serait possible de repérer, avant même l'ouverture d'une enquête, les athlètes dont les performances ont évolué de façon anormale. On utiliserait pour cela des banques de données recensant plusieurs années de résultats de compétitions internationales. Qu'en pensez-vous ? Une des principales carences de la lutte antidopage réside dans les nombreuses zones grises qui subsistent, certaines régions du globe échappant encore complètement à la lutte antidopage, ce qui est source d'inégalités. Pourriez-vous nous dresser un rapide état des lieux ?

Mme Valérie Fourneyron. – Monsieur Savin, l'Autorité de contrôle indépendante dépend d'une agence à but non lucratif, ce qui signifie que chacun des organisateurs d'événements paie le coût réel du contrôle de son programme. Il leur appartient de respecter leurs obligations en tant que signataires du code mondial antidopage et d'y mettre les moyens en interne, même s'ils ont délégué leur programme à notre structure. Nous veillons cependant à améliorer la rentabilité de nos contrôles et à en amoindrir les coûts en travaillant simultanément avec plusieurs fédérations, dès que nous en avons l'occasion. Enfin, l'équilibre financier de l'agence devrait être atteint au bout de trois à cinq ans. Les frais de création pour les locaux ou l'équipement ont été pris en charge par une subvention du CIO, grâce à une enveloppe réservée résultant de la déclaration du 5 décembre 2017.

Toutes nos agences nationales doivent pouvoir bénéficier des services de préleveurs toujours mieux formés. Elles doivent les valoriser à l'occasion de grandes compétitions comme la Coupe du monde de rugby ou les Jeux olympiques et les inciter à toujours plus de qualité. Dans les compétitions internationales, nous avons besoin d'un pool de contrôleurs capables de parler plusieurs langues. En valorisant ainsi le pays d'où ils viennent, ils transmettront un héritage et inciteront chacun à participer à la lutte antidopage. Le sujet est majeur. Les préleveurs doivent être mis en valeur, leur rémunération et la prise en charge de leurs déplacements améliorées.

Je ne ferai pas de commentaires sur la décision de l'AMA concernant la Russie. J'ai quitté l'agence en 2016 et ma seule responsabilité a été de décider quels athlètes russes pouvaient participer aux Jeux olympiques de Pyongyang sous drapeau neutre. Quoiqu'il en soit, nous n'aurions pas pu mettre à plat le dopage institutionnel comme nous l'avons fait à Pyongyang si le département « Intelligence et investigations » de l'AMA n'avait pas été créé. La commission de conformité a également joué un rôle essentiel. L'AMA a enclenché une procédure de révision du code mondial antidopage qui sera votée en novembre prochain et entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2021.

Madame Jouve, la recherche est primordiale. Nous favorisons le développement de groupes communs qui travaillent sur une approche scientifique plus qualitative, fondée sur le partage des données. Nous travaillons aussi sur de nouvelles méthodes de prélèvement comme la goutte de sang au bout du doigt.

Les zones grises existent effectivement. La France consacre beaucoup de moyens à la lutte antidopage, les pays européens aussi ; mais il existe un seul laboratoire en Afrique. Faut-il exiger le même niveau de moyens publics dans des nations dont les conditions sont plus précaires que les nôtres ? Je n'en suis pas certaine. Tout est question d'organisation.

M. Alain Calmat. – Le mouvement sportif se félicite du transfert des sanctions à l'AFLD. On évite ainsi les conflits d'intérêts tout en favorisant l'égalité entre les fédérations. En matière de calendrier, le rugby en prend plein la tête, excusez-moi du terme...

M. Michel Savin. – On pourrait aussi parler du basket.

M. Alain Calmat. – Il ne faudrait pas se tromper de sujet. C'est moins le calendrier surchargé qui est en cause que la nature même de ce sport, qui doit évoluer et qui a d'ailleurs commencé à le faire. Malheureusement, la France n'est pas la seule nation aux commandes. Cependant, les Néozélandais souhaitent eux aussi transformer les règles du rugby pour éviter des gestes dont les conséquences peuvent être graves pour la santé des joueurs. On parle beaucoup de la commotion cérébrale, en ce moment. Des travaux sont en cours, des rapports, des colloques où interviennent des spécialistes. La recherche porte sur l'ensemble des sports dits à risque. Il faudrait élargir cela à l'ensemble des risques physiques induits par le sport.

Les possibilités se développent aussi en matière de prévention dite secondaire et tertiaire : des gens qui souffrent d'un handicap ou d'une maladie chronique peuvent désormais pratiquer une activité sportive. Toutes les fédérations ont l'obligation de se doter d'un comité sport-santé en charge de déterminer les améliorations techniques à apporter pour que la santé des sportifs ne soit pas mise en danger. L'enjeu est beaucoup plus large que la compétition ; il s'agit du sport dans son acception la plus large.

Enfin, Madame Jouve, le passeport sanguin des sportifs remplit les mêmes fonctions que l'appareil que vous mentionnez. Il montre l'évolution des éléments sanguins du sportif à partir d'une simple prise de sang.

M. Michel Lafon, chef du bureau de lutte contre le dopage au ministère des Sports. – La mise en place des conseillers interrégionaux antidopage (Cirad) date de mai 2014. L'activité est montée en puissance en 2015 et s'est concrétisée sur le terrain à partir de 2016. Toutes les régions disposent d'une commission régionale de lutte contre les trafics et la moitié d'entre elles ont construit des plans d'action pour lutter contre le trafic de substances.

La mise en place a donc été assez rapide. En trois ans, des liens se sont noués avec les douanes et les parquets. En 2017, on a recensé 40 réunions opérationnelles avec les ministères de la justice et de l'intérieur pour mener des opérations, et 45 opérations menées sur le terrain. Entre 2016 et 2017, le nombre de sollicitations auprès des parquets au nom de l'article 40 a augmenté de 17 à 23, dont 14 ont été suivis par les parquets. Pas moins de 48 saisies de produits ont été réalisées en 2017. L'activité se construit autour d'un réseau territorial de plus en plus efficace.

Il n'en reste pas moins que les Cirad se heurtent à des difficultés. Ce sont des agents de l'État, placés au niveau des services régionaux, pour mener une double activité, consistant d'une part à diligenter les contrôles en matière de lutte contre le dopage sous la responsabilité fonctionnelle du département des contrôles de l'AFLD, d'autre part à lutter contre les trafics.

Les Cirad estiment qu'ils ont besoin d'une liaison avec les contrôleurs pour pouvoir mener des opérations de terrain. D'où leur opposition à l'évolution de la politique de contrôle imposée par l'AMA avec un ciblage à 70 % sur le sport de haut niveau, alors que les trafics se développent surtout dans les salles de remise en forme ou bien dans le cadre de pratiques un peu périphériques.

Enfin, à la suite de son audit, et dans un souci d'indépendance, l'AMA a exigé que les agents qui diligenter les contrôles soient placés sous l'autorité hiérarchique de l'AFLD. Ces dispositions doivent être mises en œuvre au 1^{er} mars 2019, ce qui laisse peu de temps. Le transfert se fera en deux étapes, avec un objectif d'évolution du nombre d'ETP de l'AFLD à 4 dans le projet de loi de finances pour 2020, et la mise à disposition de Cirad auprès de l'AFLD à titre gracieux par la direction des ressources humaines des ministères sociaux, en 2019. L'AFLD sera sollicitée, dès demain, sur le contenu de la convention et sur la lettre de mission type proposée aux agents qui seront chargés de diligenter les contrôles. Il nous restera à solliciter individuellement chacun des Cirad pour leur expliquer l'intérêt du dispositif de transition qui leur permettra de poursuivre leur activité jusqu'à la fin de 2019, dans l'attente de nouveaux dispositifs. Un courrier a déjà été adressé à tous les directeurs régionaux pour les sensibiliser à cette période de transition.

M. Skander Karaa. – Monsieur Savin, la loi fait déjà le lien entre la santé des sportifs et le calendrier des compétitions, puisqu'elle exige des fédérations qu'elles veillent à ne pas mettre la santé de leurs adhérents en danger par des programmes d'entraînement ou de compétitions trop intensifs. Ce fondement légal responsabilise les fédérations. Je crois qu'en la matière le dialogue sera plus efficace que de faire valider par le ministère un calendrier qui relève de l'autonomie des fédérations sportives. Tout est question d'équilibre.

Récemment, des actions fortes ont été menées dans le monde du rugby. Elles trouveront leur aboutissement dans un symposium qui se tiendra fin mars à Paris, avec pour sujet les accidents et les commotions cérébrales qui se produisent dans le rugby. La ministre souhaite accompagner les acteurs pour faire évoluer les règles du jeu, mais aussi les catégories, la formation et le contrôle. Le ministère travaille sur un plan « Commotion cérébrale » qui devrait associer des sociétés savantes et des acteurs du monde sportif.

M. Antoine Marcelaud. – Le code mondial antidopage a vocation à s'appliquer sur l'ensemble de la planète, avec les mêmes règles pour tous. L'AMA s'est dotée, en avril 2018, d'un standard pour la conformité, de sorte que l'ensemble des signataires doivent proposer la renonciation à l'audience ou composition administrative en France, et doivent

utiliser les mêmes barèmes de sanctions. Le système est donc *a priori* harmonieux, même si tous les pays n'ont pas encore fait l'objet d'un audit.

Des études ont été récemment médiatisées qui proposent de nouvelles méthodes statistiques pour prédire des résultats sportifs anormaux. Ces indicateurs ne sont pas encore reconnus comme étant des méthodes de détection du dopage, et ils ne font pas partie de l'arsenal de détection. En revanche, si les tricheurs innovent, la détection sait aussi le faire : le passeport biologique a fait ses preuves auprès de fédérations internationales. Même s'il n'y a pas de cas avéré, la possibilité d'un dopage génétique existe et l'AMA est prête à relever le défi. La science progresse aussi sur les fenêtres de détection des pratiques avec les micro doses, plus difficilement détectables.

M. Damien Ressiot, directeur des contrôles de l'AFLD. – Les préleveurs sont les premières personnes qui représentent l'agence sur le terrain, au contact des sportifs. Nous avons effectivement revu le barème des vacances pour atténuer les effets de seuil. Nous avons aussi mis en place un nouveau logiciel pour l'organisation de nos contrôles. La situation est apaisée et notre système de prélèvements fonctionne parfaitement.

L'agence a toujours souhaité professionnaliser l'acte du prélèvement, car il détermine toute la solidité de procédure. D'où nos efforts en matière de formation et d'évaluation des préleveurs. Nous travaillons pour l'instant avec 210 préleveurs. Le rapport préconise que nous gagnions en qualité en diminuant leur nombre. Nous avons élargi le spectre des compétences pour les profils des personnes qui pourraient faire des prélèvements en y incorporant notamment des anciens officiers de police judiciaire ou des professionnels de santé. Ces gens qui interviennent sur le terrain nous rapportent des informations essentielles.

Notre objectif prioritaire reste Paris 2024. Nous devons former du personnel compétent dans cette optique. Nous allons envoyer des préleveurs aux Jeux olympiques de Tokyo l'été prochain, à la demande du comité d'organisation japonais, pour leur donner une expérience en matière olympique. Enfin, nous avons mis en place des statuts professionnels avec trois préleveurs qui travaillent à plein temps pour l'agence.

La situation des Cirad s'annonce complexe pour l'année 2019 qui sera de transition, avant que l'agence puisse engager des préleveurs qui monteront des opérations de contrôle. Nous allons essayer de tenir les objectifs de notre plan annuel des contrôles. Un certain nombre de Cirad ont déjà pris des engagements professionnels face à l'incertitude de leur métier. Nous trouverons une solution.

Les calendriers fédéraux jouent un rôle très important dans notre stratégie de ciblage des contrôles. Nous n'avons aucune qualité pour les valider, mais ils nous fournissent des données essentielles en matière de temps, de charge de travail ou de récupération. Nous nous référons, pour chaque sport, au standard de l'AMA, afin d'identifier les périodes propices aux contrôles. Par exemple, nous savons exactement à quel moment de leur entraînement les rugbymen sont les plus exposés à la tentation de prendre des produits exogènes, et c'est à ce moment-là que nous programmons des contrôles inopinés.

Nous siégeons dans les commissions de lutte contre les trafics. Le phénomène est très important. Il s'agit de déterminer la qualité des personnes impliquées et de savoir si elles répondent à l'identité du sportif, telle qu'elle est définie par le code du sport. La législation qui existe en France est un atout considérable, notamment dans la perspective des compétitions internationales à venir. Beaucoup de fonctionnaires dans différentes

administrations sont d'ores et déjà sensibilisés à la problématique de l'antidopage. Ils connaissent les produits et sont formés. C'est un atout dont il faudra user. Je rappelle que parmi les grandes compétitions à venir, il y a aussi la Coupe du monde féminine de football qui aura lieu très prochainement en France et qui constitue un événement majeur.

Un volet physiologique était initialement prévu dans le cadre du passeport de l'athlète. Il n'a pas encore vu le jour, et il reste encore beaucoup de travail à faire. Quoi qu'il en soit, nous avons la volonté de suivre les performances des athlètes de très haut niveau, de les noter et de souligner les incohérences majeures afin d'intervenir le plus rapidement possible.

Enfin, sur le développement d'un axe d'investigation dans notre département des contrôles, je vous informe que mon adjoint est un officier de gendarmerie détaché. Je peux aussi m'appuyer sur un policier mis à disposition par la police nationale. Fort de son expertise d'investigation, il s'occupe des contrôles inopinés. Ce sera l'un des chantiers majeurs à venir du département des contrôles.

M. Jean-Jacques Lozach. – Ces dernières années, notre commission a été très attentive à la dimension éthique des pratiques sportives et à la lutte contre toutes les dérives du sport, dont le dopage. Nous sommes dans une période où l'on parle beaucoup de nouvelle gouvernance. Nous ne sommes pas directement impliqués dans cette réorganisation, puisqu'un simple décret du Conseil d'État a suffi pour supprimer le CNDS et pour créer l'Agence nationale du sport. Cependant, nous souhaiterions que, dans cette période, la dimension éthique puisse devenir l'axe fort d'une prochaine loi sans que les problèmes d'organisation créent de retard.

Certains sujets ont perdu de leur intensité au fil des ans, notamment la géolocalisation des sportifs de haut niveau et le système Adams présentés comme des atteintes aux libertés individuelles et en particulier à liberté de circulation. Autre sujet, le recours aux compléments alimentaires qui créait une peur panique chez certains présidents de fédération. Vincent Collet, l'entraîneur et sélectionneur de l'équipe de France de basket-ball était justement inquiet de la situation des basketteurs évoluant en NBA. Grâce à la norme Afnor, il semble que nous ayons sérieusement progressé en la matière. Il est désormais beaucoup plus difficile de passer entre les mailles du filet.

Enfin, notre objectif était de mettre en place un suivi et une sorte d'évaluation. Je pense que nous y sommes largement parvenus grâce à vos interventions et à votre implication collective. Je tenais à vous en remercier très chaleureusement.

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

La réunion est close à 12 h 25.

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

**Décision rendue par le Défenseur des droits sur le fonctionnement de
Parcoursup - Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

**Audition de MM. Guillaume Gellé, président de la commission de la formation
et de l'insertion professionnelle, et Philippe Raimbault, président de la
commission juridique de la Conférence des présidents d'université**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 h 55.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mercredi 13 février 2019

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Proposition de loi visant à faciliter le désenclavement des territoires - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Hervé Maurey, président. – Je suis très heureux d'accueillir ce matin notre collègue et ancien ministre Jacques Mézard, auteur d'une proposition de loi déposée le 21 décembre 2018, visant à faciliter le désenclavement des territoires. Ce texte sera examiné en séance le 20 février.

M. Jacques Mézard, auteur de la proposition de loi. – En revenant dans cette belle maison, j'ai souhaité, avant que le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM) ne soit examiné par le Sénat, déposer un texte portant sur le désenclavement territorial. Nous devons tenir compte de la réalité de certains territoires : j'ai moi-même assisté à l'aggravation de l'enclavement de certains territoires ces dernières décennies. Durant ces dix-sept mois passés au ministère de la cohésion des territoires, j'ai pu mesurer que nos concitoyens ne comprennent pas que leur situation se soit aggravée en quelques dizaines d'années. Un certain nombre de territoires ont été laissés à l'écart des autoroutes, des lignes à grande vitesse et des aéroports.

Quand, étudiant à Paris dans les années 1960, je quittais Aurillac à 18 heures, j'arrivais à la gare d'Austerlitz à 23h30. Aujourd'hui, il faut une heure et demie de plus pour faire le même trajet. Par la route, il faut encore plus de temps, surtout depuis l'abaissement de la vitesse à 80 km/h. Il reste certes l'avion, mais il n'y a pas les samedis ni les dimanches, et nous subissons une dizaine d'annulations de vols par mois, en dépit des concours financiers des collectivités et de l'État. Le développement économique devient alors extrêmement difficile. Je pense aux territoires montagneux, à ceux de l'Est aussi. Nous devons donc lancer un « message législatif ».

La loi « Pasqua » de 1995 avait prévu qu'aucune préfecture ne serait située à plus de 45 minutes d'une autoroute. Mme Dominique Voynet a souhaité la suppression de cette disposition par la suite lorsqu'elle a été en charge du ministère de l'aménagement du territoire

Je suis souvent intervenu au Sénat sur le sujet des liaisons aériennes intérieures. J'ai constaté que la circulaire du 22 décembre 2015 interprète la loi NOTRe d'étrange manière : en matière de lignes intérieures, cette circulaire indique que les départements ne sont plus compétents et que les conseils régionaux « peuvent » l'être.

Cette proposition de loi prévoit, dans son dernier article, que les présidents de conseils départementaux et les préfets soient compétents en matière de limitation de vitesse. Il ne vous a pas échappé que la mise en place du 80 km/h ne m'avait pas particulièrement enthousiasmé.

Ce texte n'est pas parfait, mais je ne doute pas que votre commission va l'améliorer.

M. Hervé Maurey, président. – Sur les 80 km/h, une fois de plus, le Gouvernement aurait été bien inspiré de suivre le Sénat qui avait fait des propositions en ce sens. Je me tourne vers Michèle Vullien, qui faisait partie du groupe de travail mis en place en commun avec la commission des lois. Nous recommandions que le préfet et le président du conseil départemental aménagent la vitesse en fonction de la dangerosité des routes. On aurait pu éviter cette mesure qui a inutilement agacé les Français. Nous sommes allés voir le Premier ministre qui nous a écoutés poliment, mais sans prendre en compte nos arguments.

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur. – Cette proposition de loi comprend six articles. Elle répond à un constat, que nous sommes nombreux à faire chaque jour dans nos territoires : notre pays comporte de nombreux endroits enclavés qui n'ont pas accès à une offre de transport suffisante. Cet enclavement pose des problèmes quotidiens à nos concitoyens, car cette offre de transport insuffisante se traduit par des difficultés à accéder à des biens de consommation courants, à des services publics, ou encore à trouver un emploi et à le garder.

Selon un sondage réalisé pour le compte du laboratoire des mobilités inclusives l'année dernière, près d'un quart des personnes interrogées ont déclaré avoir déjà renoncé à un travail ou à une formation faute d'un moyen de transport.

Et que dire, dans certains territoires, de la difficulté à accéder dans des délais raisonnables à une offre de soins ? Une étude de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques de 2011 montrait ainsi que si 95 % de la population française pouvait accéder en moins de 45 minutes à des soins hospitaliers courants, la situation était disparate en fonction des territoires, les régions rurales ou montagneuses cumulant l'éloignement aux soins de proximité, aux spécialistes libéraux et aux centres hospitaliers, quand ces derniers ne sont pas fermés.

Pour les territoires enclavés, le problème réside non seulement dans le fait que l'offre de mobilité, notamment en transports collectifs, est insuffisante, mais aussi dans le manque d'infrastructures de transport adaptées, soit parce que ces infrastructures sont trop lointaines, soit parce qu'elles ne sont pas aménagées pour pouvoir y circuler rapidement.

Chacun peut constater aujourd'hui à quel point cette absence de solution de mobilité alimente le sentiment d'abandon d'une partie de la population française, qui lui-même alimente la colère et le ressentiment.

Par le passé, les choix en matière d'investissements ont porté prioritairement sur la réalisation de grandes infrastructures de transport onéreuses, qui ont surtout bénéficié aux grandes pôles urbains, au détriment de l'entretien et de l'aménagement du réseau existant, qu'il s'agisse du réseau routier ou du réseau ferroviaire. De nombreux rapports se sont succédé ces dernières années pour critiquer ce sous-investissement chronique.

Il ne s'agit pas, en disant cela, d'opposer les villes et la ruralité. Personne ne nie les besoins importants en infrastructures et en solutions de mobilités qu'ont les zones urbaines denses. Mais les investissements au profit de ces zones ne doivent pas se faire au détriment des autres territoires. Ce constat m'amène au contenu de la proposition de loi.

Son article 1^{er} entend faire du désenclavement des territoires un des piliers de la programmation des infrastructures de transport. Il prévoit pour cela que d'ici la fin de l'année 2025, aucune partie du territoire français métropolitain ne devra être située à une distance trop importante d'un centre urbain ou économique, d'une voie de circulation rapide ou d'un aéroport.

Afin que cet objectif de désenclavement soit intégré dans les documents de planification de l'État et des collectivités territoriales, l'article prévoit que le schéma national des infrastructures de transport (SNIT) et que les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet) soient révisés. De tels objectifs de désenclavement figuraient déjà dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995, dite loi Pasqua, mais ont été supprimés quelques années plus tard. Pourtant, il paraît indispensable que la loi fixe des objectifs de désenclavement devant être pris en compte dans la programmation des infrastructures.

Tel que rédigés, les critères retenus dans cet article ne permettent cependant pas de couvrir une partie du territoire suffisante, et je vous proposerai par conséquent de les modifier. Si tous les critères de la loi Pasqua avaient été respectés, il n'y aurait quasiment plus aujourd'hui de territoires enclavés.

L'article 2 vise à permettre à l'État d'adapter les infrastructures et leurs aménagements en fonction des territoires et de leurs caractéristiques. Il s'agit en cela de faciliter la construction d'infrastructures routières moins lourdes, et donc moins coûteuses, dans les zones enclavées. Est-il aujourd'hui nécessaire de construire des deux fois deux voies en secteur rural ? Cela paraît important pour faciliter la réalisation d'infrastructures ainsi que leur aménagement.

L'article 3 porte plus spécifiquement sur le désenclavement par la voie aérienne. Aujourd'hui, dans de nombreux territoires, en l'absence de TGV, seule une liaison aérienne permet une connexion rapide avec les grands centres urbains.

Afin d'assurer la desserte des territoires enclavés et leur développement économique, le droit européen permet à la puissance publique, en cas de carence du marché, de financer des liaisons aériennes soumises à obligation de service public. Les compagnies qui exploitent ces liaisons, communément appelées « liaisons d'aménagement du territoire », sont sélectionnées après appel d'offres, en fonction notamment du prix et des conditions proposées aux usagers ainsi que du coût de la compensation demandée à l'autorité publique délégante.

Le contrat de délégation de service fixe des objectifs aux compagnies en matière de régularité et de continuité du service, du prix, ou de capacité minimale – il arrive pourtant que l'on fasse descendre des passagers parce que l'avion est trop lourd...

Depuis la loi NOTRe du 7 août 2015, qui a revu la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et supprimé la clause de compétence générale des départements, seuls l'État et les régions sont compétents en droit pour organiser des liaisons d'aménagement du territoire. Les autres collectivités territoriales ne peuvent organiser de telles liaisons que sur délégation des régions, s'agissant des liaisons intra-régionales, ou de l'État s'agissant des liaisons inter-régionales. Elles peuvent également participer au financement des subventions versées par les régions dans le cadre de conventions. Mais elles ne sont pas compétentes pour organiser elles-mêmes de telles liaisons. Avec les grandes

régions, les lieux décisionnels sont de plus en plus éloignés. À terme, le département pourrait retrouver une fonction intermédiaire pour régler la problématique des transports.

Pourtant, les liaisons d'aménagement du territoire sont essentielles au désenclavement des territoires. Elles sont souvent indispensables au développement des activités économiques, et à leur maintien. La suppression d'une ligne peut entraîner la disparition d'emplois.

Or, l'État n'a pas joué son rôle et s'est désengagé ces dernières années du financement de nombreuses liaisons, comme celles de Castres-Paris, Lannion-Paris, Brest-Ouessant, Tarbes-Paris ou encore Lorient-Lyon. L'année dernière, l'État ne contribuait plus qu'au financement de six liaisons métropolitaines. À l'occasion du budget 2019, le Gouvernement a mis fin à cette tendance en octroyant 4 millions supplémentaires au financement de ces lignes, ce qui est positif mais évidemment insuffisant, quand on sait que cela ne permettra de financer, au mieux, qu'une ou deux dessertes supplémentaires.

Par ailleurs, les régions ne sont pas le seul échelon pertinent pour appréhender et répondre à cette problématique de désenclavement. C'est pourquoi j'aurais souhaité vous proposer un amendement afin de donner aux départements et aux EPCI – et non aux communes – la compétence pour organiser eux-mêmes des liaisons d'aménagement du territoire, sans avoir à en demander délégation à la région ou à l'État. Cependant un tel amendement serait considéré comme contraire à l'article 40 de la Constitution, et je n'ai donc malheureusement pas pu le déposer. Quoi qu'il en soit, nous aurons ce débat lors de la LOM.

Toujours s'agissant de ces liaisons, l'article 4 prévoit que l'État doit s'assurer que les compagnies aériennes qui les exploitent maintiennent l'existence et le fonctionnement de dessertes effectives et régulières. En effet, ceux qui utilisent régulièrement ces liaisons ont pu constater une dégradation du service rendu ces dernières années par la filiale d'Air France, HOP !, avec des annulations et des retards de vols fréquents et très importants, parfois jusqu'à sept heures de retard, et pas toujours pour des raisons climatiques.

Cela interroge quant à la manière dont l'État contrôle ces délégations de service public, ainsi que sur les informations que les opérateurs transmettent à l'État s'agissant du fonctionnement des lignes. Actuellement, le contrôle du respect des obligations de service public est réalisé à l'issue de chaque année d'exploitation. En cas de manquements, les compagnies pourraient s'exposer à des pénalités financières, mais nous n'avons pas l'impression que tel soit le cas aujourd'hui.

La proposition de loi prévoit que cette transmission d'informations aux autorités publiques sur le fonctionnement et les résultats d'exploitation de la ligne soit plus fréquente, en ayant lieu tous les trois mois, et plus transparente, en faisant l'objet d'une publication. Après en avoir discuté avec les représentants de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) et d'Air France, je vous proposerai d'allonger ce délai à six mois, ce qui me paraît plus raisonnable.

Pour terminer, les articles 5 et 6 concernent la réduction à 80 km/h de la vitesse maximale autorisée sur le réseau routier secondaire. C'est peu que dire que cette réduction a été très mal vécue dans les territoires ruraux, car perçue comme une décision imposée par le haut, sans concertation, et sans prendre en considération la réalité de nombreux territoires pour lesquels la route constitue un moyen de déplacement incontournable. De nombreux élus gestionnaires de voirie ont demandé, à juste titre, à ce que cette décision soit décentralisée,

afin qu'elle puisse être adaptée aux besoins de chaque territoire. Le groupe de travail créé l'année dernière au Sénat sur ce sujet, au sein duquel notre collègue Michèle Vullien avait été désignée rapporteure pour notre commission, avait lui aussi recommandé une telle décentralisation de la décision.

Tel est l'objet d'un amendement que je vous proposerai, qui vise à donner aux présidents de département et aux préfets la possibilité de remonter les vitesses sur les voies dont ils sont gestionnaires, après avis de la commission départementale de la sécurité routière.

Lors de l'ouverture du grand débat national le 15 janvier, le Président de la République a indiqué être ouvert à des aménagements. J'espère que le Gouvernement en prendra acte et soutiendra notre proposition en ce sens.

Par ailleurs, afin que cette mesure fasse l'objet d'une évaluation le plus rapidement possible, l'article 6 prévoit que le Gouvernement remette un rapport au Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi.

Voilà les informations que je souhaitais porter à votre connaissance sur ce texte, qui répond à un impératif économique et social dans de nombreux territoires.

M. Hervé Maurey, président. – Merci pour cette présentation très complète.

Mme Pascale Bories. – L'article 1^{er} me pose quelques problèmes et notre rapporteur y répond en partie avec ses amendements. Existe-t-il une définition juridique d'un centre urbain ou économique ? Dans mon département, une commune de 40 000 habitants est enclavée car elle ne dispose pas de deux fois deux voies.

En outre, les régions sont en train d'élaborer leurs Srdet qui doivent être approuvés avant le 1^{er} juillet 2019. S'ils devaient être révisés, il faudrait prévoir un avenant pour lancer un nouvel appel d'offre, ce qui entraînerait un coût supplémentaire pour ces collectivités. Lors de l'audition de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), il nous a été dit qu'il n'y avait plus d'argent. Que se passera-t-il alors au-delà de 2025 ?

M. Frédéric Marchand. – Nous voulons tous contribuer au désenclavement des territoires. Le métropolitain que je suis peut aussi vous dire que le désenclavement est aussi nécessaire sur certaines parties géographiques des métropoles. Cette proposition de loi arrive un peu tôt, puisqu'il serait opportun que nous attendions les conclusions du grand débat national. En outre, elle est redondante avec les attendus de la LOM. Ce texte est-il vraiment opportun ?

Mme Angèle Prévile. – Le désenclavement des territoires est indispensable afin de lutter contre le sentiment d'exclusion d'une grande partie de nos concitoyens. La cohésion des territoires et la lutte contre la marginalisation vont donc de pair. Cette proposition de loi a le mérite de poser des critères de désenclavement. En revanche, elle aborde la question des 80 km/h. Il paraît hasardeux de revenir sur cette limitation de vitesse : quel préfet, quel président de département se hasarderait à remonter la vitesse alors qu'on le lui reprochera au premier mort ? Comme il y a de plus en plus de véhicules sur les routes, il y a fatalement plus de décès chaque année. Si l'on veut en rester à 3 200 morts par an, il faudra à nouveau réduire la vitesse sur les routes.

Le ferroviaire n'est pas mentionné dans les critères de désenclavement. Dans mon département, nous sommes bien loin de la LGV. La LOM portera sur la politique des infrastructures : ce sera le moment opportun de débattre des infrastructures.

M. Rémy Pointereau. – Nous connaissons les problèmes de désenclavement en Auvergne. M. le rapporteur nous a dit que l'État n'avait pas joué son rôle, mais cela ne date pas d'hier ! La Datar fixait des objectifs à 10, 20 ou 30 ans. Tel n'est plus le cas aujourd'hui.

Sur la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, il y avait, à l'époque, le Capitole. Aujourd'hui, on met près d'une heure de plus pour faire Paris-Limoges. Je ne parlerai pas de la ligne Bourges-Montluçon en voie d'abandon. Il faudrait un plan Marshall pour les infrastructures. Nous devons distinguer la dette liée au fonctionnement de celle liée à l'investissement : il faut lutter contre la première et encourager la seconde.

Et puis, que dire de l'acceptabilité des grands projets ? L'exemple de Notre-Dame-des-Landes parle de lui-même.

M. Jean-Claude Luche. – Cette proposition de loi a le mérite d'exister : il faut poser la question du désenclavement.

Je suis surpris que l'État refuse de déléguer la maîtrise d'ouvrage aux départements qui souhaitent financer une réfection ou un aménagement de route nationale. Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) comptent de moins en moins de fonctionnaires alors que les départements ont les moyens humains et financiers pour réaliser divers ouvrages. Il faudrait que l'État délègue par convention certains travaux.

La problématique des dessertes aériennes est la même dans mon département que dans le Cantal. Le département co-finance depuis des années ces lignes aériennes. Pourquoi ne pas avoir mentionné les chambres de commerce qui, bien souvent, participent au financement des aéroports ?

M. Guillaume Gontard. – Je partage le diagnostic qui est fait. L'exemple d'Aurillac est parlant. En revanche, je doute de l'efficacité de ce texte pour répondre aux défis du désenclavement. De plus, cette proposition de loi ne mentionne ni le ferroviaire, ni les services publics.

Ce texte passe après une loi ferroviaire qui a supprimé diverses lignes du quotidien et juste avant la LOM. Comment peut-elle s'insérer dans ce calendrier ?

Et puis, il n'y a rien sur le financement de ces belles intentions. Je suis donc plutôt assez circonspect sur l'intérêt de voter ce texte. L'aménagement du territoire doit être abordé de façon globale et non pas parcellaire comme ici.

M. Jean-Marc Boyer. – Je partage les constats de M. Mézard, notamment sur les dégâts de la loi NOTRe. Cette proposition de loi a le mérite de poser la problématique du désenclavement de nos territoires. Leur développement économique dépend des voies de communication et de l'accès au numérique.

Nous avons récemment auditionné **Mme Anne-Marie Couderc, présidente non exécutive du groupe Air France-KLM** et le nouveau directeur général du groupe Air France-KLM, M. Benjamin Smith. J'ai interrogé ce dernier sur la pérennité des liaisons

intérieures aériennes : il a confirmé que HOP ! maintiendrait les lignes intérieures, mais qu'il serait vigilant sur le seuil de rentabilité de ces lignes et il a évoqué le soutien des collectivités. Nous allons donc devoir faire beaucoup pour assurer la pérennité de ces lignes.

Lorsque nous parlons d'en revenir aux 90 km/h sur certains tronçons, nous sommes traités d'irresponsables. Le Premier ministre a affirmé que le passage aux 80 km/h avait permis de sauver 114 vies. Il faudrait connaître les causes réelles des accidents sur les tronçons à 80 km/h.

M. Christophe Priou. – La loi pour un nouveau pacte ferroviaire que le Sénat a votée a imposé beaucoup d'efforts aux salariés. Dans une SNCF où la direction reste très centralisée, beaucoup d'élus locaux apprennent par voie de presse qu'un guichet ou une gare vont être fermés.

Pour Notre-Dame-des-Landes, on a fait fi des décisions de justice, des décisions d'élus et du résultat de la consultation populaire. Aujourd'hui, il devient impossible de créer de nouvelles infrastructures et même très difficile de moderniser les existantes.

Olivier Guichard, père de l'aménagement du territoire et président de région disait il y a un peu plus de vingt ans qu'il n'aimait pas contractualiser avec l'État car ce dernier ne tenait pas ses engagements. Sur l'axe Nantes-Brest, à Savenay, la deux fois deux voies devait devenir deux fois trois voies : inscrite au contrat de plan 1997, elle n'a jamais été réalisée. Vu l'état des finances publiques, les choses ne devraient pas s'améliorer d'ici 2025, loin, de là.

M. Guillaume Chevrollier. – On ne peut qu'être favorable à cette proposition de loi, mais la question du financement se pose. Avez-vous évalué le montant des investissements pour parvenir à un désenclavement général ?

Les trois-quarts de nos concitoyens utilisent leur voiture pour leurs trajets domicile-travail. La LOM propose d'apporter des solutions alternatives à l'usage individuel de la voiture, ce qui semble contradictoire avec l'objet de votre proposition de loi. Quel est votre regard sur cette loi d'orientation ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Dans la Sarthe, la question de l'aérien nous concerne peu. Je regrette que le ferroviaire ne soit pas abordé dans cette proposition de loi. Il faudrait imposer des liaisons entre les TGV et les aéroports. Pour Nantes, si la liaison avec Roissy existe, celle avec Orly n'est prévue qu'à partir de 2027, voire 2032...

En outre, les horaires des TER et des TGV ne coïncident pas toujours, ce qui amplifie l'enclavement des territoires.

M. Michel Dagbert. – Le diagnostic est documenté et partagé, mais j'ai un peu de mal avec le calendrier. Où est la plus-value de cette proposition de loi alors que la LOM va bientôt être examinée par le Parlement ? Attention à ne pas imposer des avions ou des deux fois deux voies à ceux qui veulent préserver la quiétude de la campagne. Prenons garde aussi à ne pas remettre en cause les Sradet qui sont en cours de finalisation.

Dans mon département, j'ai obtenu une délégation de maîtrise d'ouvrage pour réaliser une deux fois deux voies. Mais ce n'est pas en élargissant les routes que l'on règlera forcément les choses, car les entrées de ville seront toujours embouteillées. En revanche, il faut développer les voies dédiées et l'auto-partage.

M. Benoît Huré. – La LOM arrive mais cette proposition de loi apporte un éclairage bienvenu sur les territoires enclavés. On ne peut parler d'aménagement du territoire sans envisager la construction ou la modernisation des infrastructures qui sont un véritable préalable au désenclavement.

Cependant, tant que l'on n'aura pas réglé le problème du financement des allocations de solidarité, les départements ne pourront pas assumer les constructions de nouvelles infrastructures. Laissons les intercommunalités et les régions les financer.

M. Alain Fouché. – Sur les 80 km/h, les chiffres du Gouvernement sont inexacts. Comment prouver que la baisse du nombre de tués est due à la diminution de la limitation de vitesse ? Le Sénat demande depuis longtemps l'organisation de réunions avec le préfet, le président du conseil départemental, les maires et les forces de sécurité pour décider de la limitation de vitesse sur les divers axes. Nous sommes face à l'entêtement incroyable du Premier ministre qui a eu pour conséquence de déclencher le mouvement des gilets jaunes.

M. Olivier Jacquin. – Le ferroviaire est trop absent de ce texte. Au lendemain de la promulgation de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, SNCF Mobilités a fermé des lignes TGV considérées comme non rentables. Dans ma région, deux TGV vers le Sud-Est à partir de Nancy ont été supprimés en dépit d'une immense mobilisation : 40 000 signatures sur une pétition.

Le fonctionnement de SNCF Mobilités est opaque : des questions de gouvernance et de démocratie sont posées. Quand la SNCF était un monopole public, les territoires étaient desservis de façon égalitaire. Mais maintenant qu'il s'agit d'un service commercial sur fond d'investissements publics, une vraie question politique se pose : on ne peut laisser un conseil d'administration décider seul des lignes qu'il ferme ou non.

La loi de 2014 prévoyait l'élaboration d'un schéma national des dessertes. Lors de l'examen du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire, j'avais interrogé la ministre chargée des transports Élisabeth Borne, qui m'avait répondu qu'elle mettrait en œuvre ce schéma : nous attendons toujours. Nous reposerons la question.

Je ne sais si nous aurons un jour un débat sur les petites lignes : Mme la ministre a missionné un préfet pour rédiger un rapport sur cette question. Le contrat de performance de SNCF Réseau limite les investissements à un taux d'endettement maximum, d'où la mise en place de priorités.

M. Ronan Dantec. – Cette proposition de loi remet l'aménagement du territoire et l'emploi au cœur du débat. Le développement du TGV a concentré l'emploi dans notre pays. Pour un développement harmonieux de notre territoire, il faut une offre de transport rapide et accessible partout.

Nous avons intérêt à examiner ce texte, mais je regrette que l'on remette sur la table la question des 80 km/h qui n'est pas de même nature.

Notre débat sera aussi l'occasion d'interroger la façon dont la LOM traite l'aménagement du territoire et l'emploi. Je crois beaucoup aux petits aéroports qui permettent de désenclaver les territoires.

M. Jérôme Bignon. – Je préférerais que l'on parle de mobilité pour tous plutôt que de LOM. Le grand mérite de cette proposition de loi est de prendre en compte les parties de

notre territoire qui sont abandonnées et pour lesquelles la mobilité ne veut plus rien dire. Il faut partir la veille si l'on veut aller du Tréport à Amiens pour assister à une audience du tribunal. La mobilité doit se démocratiser.

Je suis opposé à l'augmentation de la limitation de vitesse : mon père est mort dans un accident de voiture ; ce fut un véritable drame familial. À chaque fois que l'on sauve une vie, on fait beaucoup de bien à toute la population.

M. Philippe Pomezec. – Je suis heureux d'avoir entendu prononcer le nom de Charles Pasqua. Cela fait longtemps que l'on n'a plus de politique d'aménagement du territoire et je ne parle même pas de la catastrophe que fut la loi NOTRE.

Je fais partie de ceux qui pensent que les politiques publiques doivent être adaptées aux spécificités des territoires. Les élus locaux doivent disposer d'un vrai pouvoir d'expérimentation. Il est temps que cesse cette dictature des technocrates qui imposent sans cesse plus de normes et qui stigmatisent les élus que nous sommes. Je suis favorable à tout ce qui renforcera la décentralisation et j'attends d'ailleurs avec impatience son acte III.

M. Didier Mandelli. – Les objectifs de cette proposition de loi seront intégrés dans le cadre de la réflexion que nous aurons sur la LOM.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous rappelle une nouvelle fois que la date limite de dépôt des amendements est fixée au 21 février, avant la suspension de nos travaux.

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur. – Depuis ma nomination en tant que rapporteur, j'ai disposé de quinze jours pour procéder à des auditions. Cette proposition de loi doit être complémentaire mais surtout pas contradictoire avec la LOM.

Nous avons voté l'année dernière la loi pour un nouveau pacte ferroviaire et Mme Borne a nommé le mois dernier le préfet Philizot pour examiner la situation des voies ferrées secondaires. La loi votée l'année dernière n'a pas réglé la situation des transports pendulaires dans nos territoires. L'année dernière, j'avais évoqué la liaison Abbeville-Le Tréport. Même si le conseil régional des Hauts-de-France souhaite participer au financement de cette ligne, SNCF Réseau peut la supprimer. Attendons le rapport du préfet pour reposer la question à la ministre.

À l'article 1^{er}, je vous proposerai de faire référence aux aires urbaines de moins de 5 000 emplois, une notion reconnue par l'Insee.

Lors de nos auditions, les services de l'État nous ont rappelé que les préfets de régions devaient tenir compte des critères de désenclavement lors de leurs négociations avec les élus régionaux pour les futurs contrats de plan État-Région (CPER). Lors des négociations entre la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et l'Afitf, il n'est cependant pas toujours tenu compte de l'objectif de désenclavement des territoires. Nous voulons donc maintenir dans le texte ce critère qui semble essentiel.

J'en viens à la problématique des 80 km/h. Dans les 48 heures qui ont suivi ma désignation en tant que rapporteur, le préfet m'a envoyé d'excellents résultats de la sécurité routière me démontrant que la réduction de la limitation de vitesse avait évité plus d'une dizaine de morts de mon département. Sur les deux fois deux voies, la vitesse est pourtant toujours limitée à 110 km/h. Par ailleurs, les distances sur les voies ne sont pas suffisantes pour permettre de doubler les poids-lourds à 80 km/h. Je souhaite donc que les élus de terrain

se prononcent, car sont eux qui sont les mieux placés pour savoir quelles sont les portions de route les plus dangereuses.

Il est vrai que les chambres de commerce et d'industrie financent en partie les liaisons aériennes. Ces lignes étant déficitaires, les autorités locales et consulaires savent, dès le résultat, de l'appel d'offre quel sera le montant du déficit à compenser pendant quatre ans. Mais parfois, lors du renouvellement de ces marchés, les collectivités doivent multiplier leurs dotations par deux ou trois ! Ainsi, la contribution du conseil départemental du Cantal va passer de 500 000 euros à 1,5 million d'euros. La réglementation européenne permet à l'État de financer les déficits jusqu'à 100 % de ces déficits ; or, en moyenne, sa participation financière est de 50 %. Sur certaines lignes, comme à Tarbes, l'État est aux abonnés absents...

S'agissant des Sradet, je vous proposerai qu'ils intègrent les objectifs de désenclavement prévus par la proposition de loi à l'occasion de leur prochain renouvellement.

Enfin, je vous proposerai un amendement visant à adapter les infrastructures aux caractéristiques des territoires, afin de mettre fin à la construction systématique de routes à deux fois deux voies dans les zones enclavées, qui génèrent des levées de bouclier.

M. Hervé Maurey, président. – Ce texte a le mérite de nous interpeller sur les questions du désenclavement et de l'aménagement du territoire.

Comme l'a dit M. Mandelli, ce travail pourra s'intégrer dans le cadre de la LOM. Lors de la première réunion du conseil d'orientation des infrastructures, à laquelle je siégeais avec notre collègue Michel Dagbert et notre ancien collègue Gérard Cornu, les services nous ont présenté une longue liste de critères ; il n'en manquait qu'un, l'aménagement du territoire !

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur. – L'amendement COM-9 rectifié vise à revoir les critères de désenclavement proposés par l'article 1^{er}. En effet, ces critères, une fois cumulés conduisent à ce que seule une petite partie du territoire national soit enclavée, ce qui ne correspond évidemment ni à la réalité ni à l'intention du texte. Cela tient notamment au fait que le critère de distance à un aéroport ne concerne qu'une partie limitée du territoire, principalement les départements de la Nièvre, du Cher, la Lozère ainsi que les Alpes.

En outre, la notion de distance d'un centre urbain et économique étant floue, elle paraît sujette à caution. Par conséquent, cet amendement prévoit de remplacer la notion de « centre urbain ou économique » par celle d'« unité urbaine de 1 500 à 5 000 emplois », reconnue par l'Insee, de remplacer la notion de « route express à deux fois deux voies » par celle de « route aménagée pour permettre la circulation rapide des véhicules ». Le désenclavement ne passe pas forcément par la construction de grandes infrastructures routières sur tout le territoire, mais peut être atteint en aménageant des infrastructures existantes pour faciliter la circulation rapide des véhicules.

Cet amendement supprime aussi le critère de distance à un « aéroport ouvert au transport aérien public », qui n'est pas opérant.

L'amendement COM-8 de M. Dantec complète la liste des critères de désenclavement, afin d'ajouter celui de distance à une gare desservie par une ligne à grande vitesse.

M. Ronan Dantec. – Cet amendement a pour but de protéger les gares TGV existantes et qui risqueraient d'être supprimées.

M. Benoît Huré. – Je suis tout à fait d'accord avec M. Dantec : il faut graver dans le marbre la protection des gares TGV.

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur. – Je vous propose de rectifier mon amendement sur le plan rédactionnel afin que nous puissions également adopter l'amendement de Ronan Dantec.

L'amendement COM-9 rectifié est adopté ainsi que l'amendement COM-8.

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur. – L'article 1^{er} prévoit de réviser le SNIT ainsi que les Sraddet pour prendre en compte les objectifs de désenclavement. L'amendement COM-3 vise à enlever la mention du SNIT, dont la suppression est prévue par la LOM, et à prévoir que les Sraddet ne devront inclure ces objectifs de désenclavement qu'à compter de leur prochaine révision, pour éviter de devoir modifier les schémas qui viennent d'être adoptés.

M. Hervé Maurey, président. – Le Sraddet est encore un grand apport de la loi NOTRe !

L'amendement COM-3 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur. – L'amendement COM-4 réécrit l'article 2 pour prévoir que l'État, lorsqu'il mène des projets de construction de nouvelles infrastructures de transport ou d'aménagement d'infrastructures existantes, les adapte aux caractéristiques des territoires et aux besoins identifiés. Cette formulation paraît préférable à celle mentionnant l'application de « critères différenciés », que l'on pourrait interpréter comme permettant de déroger à des normes environnementales.

L'amendement COM-4 est adopté.

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

Article additionnel après l'article 2

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur. – Je vous propose de déclarer l'amendement COM-2, qui traite de l'autorisation de l'installation de préenseignes pour les restaurants, irrecevable car il n'a pas de lien, même indirect, avec les dispositions de la proposition de loi.

L'amendement COM-2 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

Article 3

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur. – Comme je l’indiquais lors de la discussion générale, j’aurais souhaité vous présenter un amendement afin de donner la compétence aux départements et aux EPCI d’organiser eux-mêmes des liaisons d’aménagement du territoire, sans avoir besoin de demander une délégation de l’État ou de la région. Mais un tel amendement ne serait pas recevable au titre de l’article 40 de la Constitution.

C’est pourquoi, l’amendement COM-10 se limite à prévoir que ce sont les EPCI et non les communes qui pourront participer au financement des aides aux compagnies aériennes exploitant des liaisons d’aménagement du territoire. Nous pourrions cependant évoquer l’échelon départemental à l’occasion de la LOM.

L’amendement COM-10 est adopté.

L’article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l’article 3

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur. – L’amendement COM-1 pose la problématique de l’investissement dans les petites communes rurales de moins de 1 000 habitants. Actuellement, les subventions ne peuvent excéder 80 % du montant des travaux. Mais 20 % de reste à charge pour certaines petites communes peut s’avérer budgétairement hors d’atteinte. Je propose d’intégrer cet amendement, même s’il n’a pas de lien direct avec le désenclavement.

M. Hervé Maurey, président. – M. le rapporteur estime donc que cet amendement a un lien indirect avec le texte.

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur. – Puisque ce texte traite indirectement de la voirie communale, à travers les 80 km/h, pourquoi ne pas parler des petites communes qui ont du mal à financer leurs projets d’infrastructure ?

M. Hervé Maurey, président. – L’examen de l’irrecevabilité des amendements au titre de l’article 45 de la Constitution est une compétence de la commission. Si la recevabilité pose problème, je mettrai cette question aux voix.

M. Benoît Huré. – Toutes les petites communes ne sont pas confrontées à ce type de difficultés. Une réflexion d’ampleur mérite d’être menée avant de voter cet amendement.

M. Hervé Maurey, président. – Je comprends de vos interventions ou de vos signes de tête que la commission est plutôt favorable à l’irrecevabilité. La commission partage la préoccupation de M. Grand mais considère donc que cet amendement est irrecevable.

L’amendement COM-1 est déclaré irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution et de l’article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

Article 4

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur. – L’amendement COM-5 réécrit l’article 4, afin d’affirmer le rôle de l’État pour contrôler que les liaisons aériennes sous

obligations de service public sont exploitées de manière effective et régulière. Il prévoit également que les entreprises de transport aérien devront présenter aux autorités délégantes les résultats d'exploitation des liaisons non pas tous les trois mois, ce qui techniquement ne serait pas tenable, mais tous les six mois.

M. Claude Bérit-Débat. – Je suis tout à fait d'accord avec cet amendement. Certains aéroports ne sont plus financés par l'État : ainsi, l'aéroport de Périgueux a fermé, comme celui d'Aurillac. Le déficit était entièrement financé par le département et la communauté d'agglomération que je présidais. Je regrette que Périgueux n'ait plus de ligne aérienne alors que ces liaisons avaient permis de maintenir des entreprises sur place. Deux grosses entreprises s'interrogent sur leur maintien à Périgueux. Quant à la LGV, nous devons aller à Angoulême, soit une heure et demie de voiture.

M. Alain Fouché. – L'État ne finance plus les aéroports, les régions en ont lâché un certain nombre et les CCI ont vu leurs réserves diminuer du fait des ponctions de l'État. Dans ma région, seuls le département et la communauté d'agglomération de Poitiers financent l'aéroport. C'est un vrai problème.

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur. – Nous avons débattu il y a une dizaine de jours du regroupement des chambres de commerce, des chambres d'agriculture et des chambres des métiers. Ces regroupements pourront avoir des conséquences financières et stratégiques sur le maintien de certaines lignes aériennes, car ils entraînent un éloignement du terrain.

L'amendement COM-5 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur. – L'amendement COM-6 donne compétence aux présidents de département et aux préfets pour relever la vitesse maximale autorisée sur les routes dont ils ont la gestion, après avis de la commission départementale de la sécurité routière.

L'amendement COM-6 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

L'amendement rédactionnel COM-7 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Communications diverses

M. Hervé Maurey, président. – Comme vous le savez, nous avons été saisis par notre collègue Rémy Pointereau, qui souhaite travailler sur le sujet des zones de revitalisation rurale, dans la perspective de la réforme annoncée de leur régime.

Nous nous sommes rapprochés de la commission des finances, afin d'envisager un travail conjoint. La commission des finances a chargé ses rapporteurs spéciaux M. Bernard Delcros et Mme Frédérique Espagnac de travailler sur ce sujet. Je vous propose de désigner notre collègue Rémy Pointereau comme co-rapporteur, étant entendu qu'en raison du programme de travail déjà très chargé des deux commissions, le travail ne pourra pas commencer avant le deuxième trimestre, l'idée étant de faire des propositions pour le projet de loi de finances pour 2020.

La commission désigne M. Rémy Pointereau rapporteur sur les zones de revitalisation rurale.

M. Michel Vaspert. – Il a été question tout à l'heure de réviser les Sradet. Cela pose le problème de la révision de toute la chaîne des documents d'urbanisme. Lorsqu'il s'agit de modifications mineures, il faudrait s'extraire du droit commun pour éviter de réviser l'ensemble des documents tels que les SCoT, les PLU, les PLUi etc... Des modifications simplifiées devraient pouvoir être envisagées.

La réunion est close à 11 h 35.

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Projet de loi d'orientation des mobilités - Audition de Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports

M. Hervé Maurey, président. – Je suis très heureux d'accueillir, comme le veut la nécessaire tradition avant l'examen d'un projet de loi important, la ministre compétente sur le sujet, en l'occurrence Élisabeth Borne. Annoncé depuis longtemps, le projet de loi d'orientation des mobilités a fait l'objet d'une large concertation lors des Assises de la mobilité fin 2017, dont chacun a reconnu l'apport positif. Les récents événements – suscités en partie par ce thème de la mobilité – lui ont donné un tour différent, et ont abouti au décalage de son examen, à la fin du grand débat national.

Ce texte très large aborde une multitude de sujets. Notre rapporteur, M. Didier Mandelli, a procédé à une centaine d'auditions sur des sujets essentiels : la gouvernance, les véhicules propres, l'accès aux données, la sécurité...

Le conseil d'orientation des infrastructures (COI), auquel j'ai siégé avec mon collègue M. Michel Dagbert, a retenu trois scénarios et enveloppes globales correspondantes. Vous avez retenu le scénario 2, destiné à atteindre les objectifs du Président de la République en matière de régénération des réseaux. C'est effectivement la priorité, et certains projets devront attendre. Néanmoins, alors que le conseil estimait l'enveloppe nécessaire à

3 milliards d'euros par an, le Gouvernement a prévu 2,7 milliards d'euros par an en moyenne sur dix ans. Ce *gap* financier pose déjà problème, avant même que nous examinions le texte, de même que la sincérité de la trajectoire financière des investissements.

Dès lors que le Gouvernement a pour l'instant renoncé à toute ressource nouvelle, notamment la vignette poids lourds, il manque 500 millions d'euros ; comment les trouver ? Vous reconnaissez réfléchir à une solution pour le prochain projet de loi de finances (PLF), mais le problème se pose dès maintenant.

Je suis malheureusement tombé sur un document – que je n'aurais pas dû avoir – émanant probablement de Bercy, et indiquant que le ministère, si ce n'est le Gouvernement, tablerait sur des recettes issues des amendes radars à hauteur de 650 millions d'euros en 2022 attribuées à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) – contre 200 à 300 millions d'euros annuels lui revenant habituellement, et plutôt 200 millions d'euros en 2018... Cela nous interpelle.

La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) a été augmentée en 2015 pour compenser la suppression de l'écotaxe et pour que l'Afitf récupère un milliard d'euros. Or il est prévu une réduction de la part attribuée à l'Afitf de plus de 500 millions d'euros, faisant peser sur l'agence un manque financier important.

Comment financer la compétence d'organisation des mobilités transférée aux intercommunalités ? Nous approuvons votre volonté de couvrir les zones blanches de la mobilité en prévoyant que chaque zone sera couverte par une autorité organisatrice des mobilités (AOM), mais comment les intercommunalités peuvent-elles la prendre en charge ? Le versement transport suppose qu'il y ait des entreprises sur le territoire de l'intercommunalité – ce n'est parfois pas le cas dans les territoires ruraux.

Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports. – Je me réjouis de pouvoir enfin échanger avec vous sur ce projet de loi que j'ai présenté le 26 novembre en conseil des ministres. Dès la campagne électorale et le début de son mandat, le Président de la République a souhaité faire une pause dans les grands projets afin de prendre le temps de construire une rupture avec un objectif majeur : répondre aux besoins de tous et dans tous nos territoires.

Il y a 18 mois, on constatait une mobilité en panne, qui contribuait aux fractures sociales et territoriales, avec une France à deux vitesses : tandis qu'on inaugure des TGV, les trajets s'allongent sur les lignes classiques, le réseau routier se dégrade et les projets de désenclavement se font attendre. En outre, une large partie de notre territoire est abandonné au « tout voiture ». Cette dépendance à la voiture individuelle génère de l'exclusion, nourrit un sentiment d'abandon et pèse sur le pouvoir d'achat. La politique menée depuis des décennies ne répond plus aux besoins des Français.

L'actualité donne un prisme particulier à ce projet de loi, réponse structurelle pour apporter des solutions concrètes face au malaise profond que j'entends depuis 18 mois dans mes déplacements. Il est le fruit d'un dialogue avec les associations, les collectivités et les entreprises pour apporter des solutions concrètes et efficaces à nos concitoyens. Ce dialogue se poursuivra tout au long du processus législatif pour faire de cette loi le bras armé d'une politique de mobilité renouvelée.

Certains regrettent que le projet de loi n'aille pas assez loin ni ne soit assez prescriptif. Le travail a été important, pour aboutir à un projet de loi concis – cette sobriété fait peut-être perdre un peu de lisibilité – mais nous le retravaillerons lors des débats parlementaires.

Cette loi est une boîte à outils. Le rôle de l'État est de fixer un cap, de faciliter et d'accompagner, mais ce sont bien les territoires qui devront s'emparer de ce texte pour faire vivre des solutions adaptées à leur situation. La loi est construite autour de grands constats identifiés lors des Assises de la mobilité. Actuellement, sur 80 % du territoire, il n'y a pas de solution proposée par une AOM. C'est pourquoi la loi fixe comme objectif prioritaire de simplifier l'exercice de la compétence mobilité par les collectivités, afin qu'elles puissent mettre en place des solutions simples et adaptées aux besoins. Nous pourrions ajuster le texte sur le délai de prise de la compétence.

Le bon niveau de réponse est le bassin de mobilité, mais la loi renforce aussi la coordination entre les autorités organisatrices et les acteurs de la mobilité, et associe les usagers et les employeurs à la définition des offres au travers des comités de partenaires. Cette association des entreprises est indispensable pour l'acceptabilité du versement transport.

Répondre au plus près des besoins, c'est aussi se donner les moyens d'apporter des réponses spécifiques à nos concitoyens les plus fragiles. La loi autorisera les autorités organisatrices à apporter des aides et des services dédiés. Des plans d'action communs entre tous les acteurs pourront être élaborés à l'échelle des bassins de mobilité. Cette dynamique devra être enclenchée rapidement. Je serai attentive aux propositions pour renforcer ces différentes mesures. La période actuelle démontre l'urgence de répondre aux fractures territoriales et sociales et d'être à la hauteur de ces enjeux. Nous pourrions ainsi renforcer les dispositifs d'accompagnement des personnes les plus fragiles, notamment au travers des contrats opérationnels de mobilité coordonnés à l'échelle des bassins de mobilité entre les différents échelons, ou de dispositions en faveur de la mobilité solidaire.

J'entends vos inquiétudes sur les ressources des collectivités. La compétence mobilité a la chance de bénéficier d'une ressource dédiée, le versement transport, demain le versement mobilité, pour les collectivités qui organisent des services réguliers. Soit des collectivités veulent exercer cette compétence mais sans service régulier, et nous travaillons sur une ressource dont la perception serait plus simple que le versement transport, soit certaines collectivités, notamment rurales, ont un potentiel fiscal insuffisant, comme le signalait l'Association des maires ruraux de France. Avec le ministère de la cohésion des territoires, nous réfléchissons à un dispositif de solidarité, et le Sénat aura certainement des bonnes idées. J'ajoute qu'il peut y avoir de grandes entreprises dans certains territoires ruraux.

Les collectivités doivent se saisir de cette loi, notamment pour l'innovation, domaine qui offre une grande variété de solutions adaptables au territoire en matière de services, de pratiques, d'usages... Certes, la loi à elle seule ne permettra pas cette diffusion, mais elle donne un cadre adapté, avec l'ouverture des données en temps réel, dans le cadre du règlement européen, à des offres de mobilité avec des nouveaux services porte-à-porte. Certaines données sont peu détaillées sur certains champs, et nous pourrions donc aller plus loin, notamment sur les taxis. Le sujet est plus délicat dès lors qu'on parle de plateformes, en particulier VTC (véhicule de tourisme avec chauffeur), pour lesquelles il existe un enjeu global de régulation du secteur.

Ma méthode, c'est de définir un cadre normatif puis de donner une impulsion. La loi donne des outils pour favoriser le développement du covoiturage, de l'auto-partage, du transport à la demande ou encore le déploiement de véhicules autonomes. Un accompagnement de ces innovations est indispensable. C'est le sens de la démarche France mobilité que j'ai lancée à la suite des Assises de la mobilité. Nous avons choisi d'accompagner les territoires sans attendre la loi : cinquante territoires, essentiellement ruraux, ont été sélectionnés pour être accompagnés. Leurs projets sont divers et illustrent la créativité et l'ingéniosité de nos territoires : auto-partage en milieu rural, véhicules autonomes, structuration de l'offre de mobilité en milieu rural. Prochainement, nous ouvrirons une plateforme collaborative pour que chacun connaisse les offres existantes et s'en inspire.

Certaines innovations peuvent créer des difficultés, comme les nouveaux services de mobilité en libre-service dans les grandes villes ou les métropoles. Les autorités organisatrices pourront instaurer des cahiers des charges que les nouveaux opérateurs devront respecter. Nous devons également adapter notre cadre juridique aux nouveaux enjeux de mobilité, comme le covoiturage qui offre des perspectives pertinentes sur les territoires, et qui doit être soutenu par les autorités organisatrices par des avantages à l'usage, des voies ou des places de stationnement réservées, ou bien par des aides financières, en complément de ce qui est déjà prévu par l'État. L'habilitation prévue dans le texte vise à permettre des innovations pour les services entre particuliers dans les zones peu denses.

L'urgence écologique appelle à changer nos comportements et à nous déplacer différemment. Le titre III du projet de loi s'inscrit dans l'agenda ambitieux que la France s'est fixé avec l'accord de Paris et le Plan climat. La loi retranscrit des objectifs clairs et progressifs pour que chacun anticipe et soit acteur de la transition écologique, ainsi que des mesures d'accompagnement du changement, comme les dispositifs de soutien aux usages vertueux. Avec Muriel Pénicaud et Jacqueline Gourault, nous avons engagé des négociations avec les employeurs, les partenaires sociaux et les associations de collectivités afin de voir dans quelle mesure on pourrait rendre le forfait mobilités durables obligatoire. Je pense aussi à la conversion des parcs avec notamment des primes à la conversion, le soutien au développement des infrastructures de recharge et toutes les solutions alternatives à l'usage individuel de la voiture pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Améliorer la mobilité quotidienne de nos concitoyens, c'est aussi une nouvelle vision de notre politique d'infrastructures. Pour la première fois, le Gouvernement choisit de programmer sa politique d'infrastructures, enjeu du titre IV du projet de loi. Il a donc fallu faire des choix, difficiles, car beaucoup a été promis sans que tous les projets puissent être financés dans les délais annoncés. Cette programmation s'appuie largement sur les travaux du conseil d'orientation des infrastructures, présidé par Philippe Duron, auquel vous avez participé, Monsieur le président, ainsi que votre collègue Michel Dagbert et votre ancien collègue Gérard Cornu. La qualité du travail et le sens de l'intérêt général ont été salués par tous, et notamment l'adoption à l'unanimité d'une proposition de programmation qui suppose une augmentation très substantielle des enveloppes consacrées aux investissements dans les transports, avec les priorités claires d'entretien-régénération des réseaux, de désaturation des lignes ferroviaires, d'accélération du désenclavement routier, de développement des usages de la mobilité propre et active et de renforcement de l'efficacité du transport de marchandises intermodal. Il s'agit de phaser la réalisation des grands projets et de commencer par ceux qui contribuent aux transports du quotidien, notamment la désaturation des grands nœuds ferroviaires. Le choix et le calendrier des projets ont été concertés. Ils sont cohérents avec les ressources prévues dans la programmation.

J'entends vos inquiétudes sur le financement de cette programmation. Distinguons le problème conjoncturel de moindre rendement de nos radars, dont un certain nombre ont été détruits ou dégradés ces dernières semaines, ce qui explique que l'Afitf n'ait pas adopté son budget pour 2019. Faire reposer une politique stratégique sur une ressource fluctuante et dont on souhaite la réduction pose problème. Nous parviendrons à trouver une solution pour 2019.

Se pose la question du financement dans la durée de cette programmation. Des discussions ont été engagées sur la base des pistes évoquées par le conseil d'orientation des infrastructures pour dégager une ressource pérenne de 500 millions d'euros par an à partir de 2020. J'ai souhaité attendre la fin du grand débat, qui pose la question de la fiscalité écologique. Les dispositions nécessaires pourront être traduites dans la loi de finances. Si je souhaite que la programmation soit financée à hauteur des besoins, et s'il est légitime de débattre des moyens, une loi de programmation n'a pas vocation à intégrer des dispositions budgétaires ou fiscales.

Le dernier titre portant diverses mesures rassemble certaines dispositions importantes comme une forte attente de sécurisation par l'application de la convention collective du transport routier, mais également pour les salariés de la RATP dans le cadre de l'ouverture à la concurrence. Ce projet de loi répond aux grands enjeux de la mobilité d'aujourd'hui et de demain, pour tous et partout.

M. Didier Mandelli, rapporteur. – Ce projet de loi a fait l'objet d'une large concertation lors des Assises de la mobilité. Toutes les personnes que nous avons reçues en audition ont souligné cette écoute et cette construction commune du projet de loi, tout en nous rappelant les fortes attentes des territoires.

Nous partageons l'objectif annoncé de couvrir tout le territoire par des AOM. Je regrette juste que vous n'ayez pas réservé la primeur de votre intervention sur ce projet de loi à la commission dédiée mais à quelques groupes politiques du Sénat. Je ne vous révélerai pas ce que nous allons intégrer dans le texte en commission puis en séance, mais nous avons travaillé avec plaisir en étroite collaboration avec vous depuis novembre. Je ne doute pas que cette concertation perdurera jusqu'à l'examen en séance, et que malgré quelques divergences, nous nous accorderons sur l'essentiel. Les objectifs sont ambitieux. Cependant, comment les collectivités locales peuvent-elles se saisir de cette compétence sans ressources supplémentaires ? L'exposé des motifs reste très évasif sur le versement mobilité en le renvoyant à un futur projet de loi de finances. Avez-vous des propositions concrètes et abouties ?

Vous prévoyez un délai réduit, au 1^{er} janvier 2021, pour que les communautés de communes choisissent le transfert de compétence. Après les élections municipales de mars 2020 et la mise en place des conseils communautaires, elles devront se prononcer avant le mois de septembre. Si l'intercommunalité ne prend pas la compétence, la région l'obtiendra de fait automatiquement.

Il serait question de rendre obligatoire, au moins partiellement, le forfait mobilités durables. Où en êtes-vous dans les discussions avec les organisations syndicales et patronales sur le sujet ?

Enfin, au sujet du groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR) de la RATP, j'aimerais avoir votre avis sur la liberté laissée à l'exploitant de disposer de son propre service de sécurité dans le cadre de l'ouverture à la concurrence.

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Nous avons souhaité conforter la pérennité et l'acceptabilité du financement des services par les entreprises avec le versement mobilité. Au sein des comités des partenaires, les entreprises pourront s'exprimer sur les offres, les tarifications et le taux du versement transport. Si les collectivités ne souhaitent pas organiser de service régulier, les besoins de ressources sont plus faibles. En ce cas, il nous a semblé difficile d'appliquer la mécanique très lourde de ce versement mobilité. Il serait bon, et le Sénat pourrait y travailler, de chercher une ressource plus simple dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale. Dans les faits, l'hypothèse de collectivités prenant la compétence mais n'organisant pas du tout de services réguliers reste assez théorique. En revanche, il faut réfléchir à des mécanismes de solidarité entre les territoires, y compris ruraux, au regard de l'emploi. Nous sommes ouverts aux propositions du Sénat sur ce point.

Sur les délais, il faut trouver un juste équilibre entre le temps de réflexion laissé aux communes, y compris après les élections, et l'attente de nos concitoyens d'aboutir rapidement à une couverture du territoire. Le Conseil d'État a souhaité avancer l'échéance de fin 2020 laissée aux communes pour déléguer ou non cette compétence aux EPCI. Si ce délai me paraissait raisonnable, il convient de ne pas le différer exagérément afin que la région puisse se substituer le cas échéant.

Les collectivités comme les entreprises ont un rôle très important à jouer pour la mobilité dans les territoires. La loi de transition énergétique prévoit l'obligation d'un plan de mobilité pour les entreprises de plus de 100 salariés situées dans le périmètre d'un plan de déplacements urbains, mais elles s'en sont très peu emparées. Sans ajouter d'obligations ou de sanctions, nous cherchons à ce que ces sujets s'intègrent dans le dialogue social.

Ensuite, il est légitime que le régime du forfait mobilités soit le plus proche possible de la prise en charge des abonnements de transports en commun par les employeurs. Le covoiturage pourrait être considéré comme un transport en commun des zones peu denses. Le Sénat pourrait donner un signe en ce sens.

S'agissant du GPSR, nous nous sommes inspirés de la sûreté ferroviaire, toutes les entreprises circulant sur le réseau ferré national pouvant faire appel à la Surveillance générale (Suge). Sur les réseaux de surface, l'autorité organisatrice, en l'occurrence Île-de-France Mobilités, peut faire appel ou non au GPSR. Il faudrait à mon sens prévoir un contrôle de la tarification, comme c'est le cas pour la Suge, de la part de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer).

Mme Françoise Gatel, rapporteur pour avis de la commission des lois. – La commission des lois est saisie pour avis essentiellement du titre Ier et des questions de sécurité.

Les élus locaux ne cessent de réclamer des réponses à la double fracture territoriale et sociale, et la mobilité est un enjeu essentiel. Vous présentez une loi de programmation, madame la ministre, mais je rejoins mes collègues sur la question du financement. Je me demande pourquoi la région ne pourrait pas lever le versement transport.

Le fait d'assurer ou de transférer la compétence en matière de transport pour une communauté rurale est un enjeu majeur. Pour pouvoir la mettre en œuvre, il faut réaliser des études, être assuré du financement, ce qui ne se fait pas en quelques mois. Néanmoins, certaines collectivités sont prêtes et pourraient se décider très rapidement.

S'agissant des bassins de mobilité, vous parlez beaucoup de concertation entre les acteurs. Il faudrait lui donner un cadre légal et solliciter l'avis des intercommunalités.

Vous demandez au Parlement de légiférer par ordonnances sur les mesures relatives aux données des véhicules connectés, madame la ministre. Nous ne doutons pas de notre utilité, aussi aimerions-nous avoir des précisions sur ce point.

S'agissant de l'extension du recours aux équipes cynotechniques dans les transports publics pour la détection d'explosifs, nous savons que le ministère de l'intérieur réfléchit à l'évolution des métiers de la sécurité. Plutôt que de légiférer dès maintenant pour tout le secteur des transports, ne serait-il pas préférable de valider ce qui est expérimenté aujourd'hui à la SNCF et à la RATP ?

Enfin, la modification du périmètre d'intervention des agents du service interne de sécurité de la RATP est-elle compatible avec les exigences d'ouverture à la concurrence prévue par le droit de l'Union européenne ?

M. Patrick Chaize. – Ma première question concerne la stratégie de l'État sur les véhicules connectés, notamment le choix des normes ITS-G5 ou 5G. Ma deuxième question porte sur le développement des voies réservées aux bus, aux taxis et au covoiturage. Ma troisième question est relative à l'application aux collectivités des suramortissements prévus pour les véhicules propres des sociétés.

Mme Michèle Vullien. – L'article 17 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour définir les conditions d'exercice de l'activité des plateformes spécialisées dans le transport de marchandises. Les transporteurs demandent que ces plateformes aient le statut de commissionnaire de transport, mais les plateformes demandent à bénéficier d'un régime moins contraignant pour continuer à recourir à des livreurs ayant le statut d'autoentrepreneur. Quelles sont les intentions du Gouvernement ?

Concernant plus spécifiquement France Mobilités, seriez-vous favorable aux démarches de normalisation volontaires dans le cadre des expérimentations territoriales et des mobilités innovantes durables ?

M. Claude Bérit-Débat. – Quels sont les critères de définition des bassins de mobilité ?

Vous nous invitez à inventer une ressource simple à la place du versement mobilité. Attention, ce versement étant la ressource la plus importante des autorités organisatrices de transport, sa diminution pourrait avoir des conséquences sur leurs investissements.

M. Frédéric Marchand. – Mes deux questions concernent le développement du transport fluvial. L'expérimentation de bateaux autonomes pourrait-elle être envisagée ? La LOM va-t-elle réglementer la profession de transporteur public fluvial de personnes ?

M. Jean-Pierre Corbisez. – L'article 14 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour développer des solutions de mobilité dans les territoires peu denses. Il est notamment question d'autoriser les taxis amateurs en milieu rural. Qu'en est-il de ce projet ?

Concernant le financement pérenne de l'Afitf, vous avez évoqué la possibilité d'abandonner les recettes des amendes radars et d'augmenter la part de la TICPE. Avez-vous

réfléchi à cette proposition ? Confirmez-vous les propos introductifs inquiétants du président Maurey ?

Mme Éliane Assassi. – Je voudrais me faire le porte-voix des élus, d’associations d’usagers du RER B et de riverains, mais aussi de compagnies aériennes qui demandent la suspension des travaux du Charles-de-Gaulle Express. Vous avancez la perspective des JO de 2024, mais quels sites seront desservis ? La ligne sera-t-elle en fonctionnement ? Après les JO, des touristes, des hommes et des femmes d’affaires paieront 24 euros pour se rendre de l’aéroport CDG à la gare de l’Est, mais pour aller où ? Quel sera le coût final du CDG Express ? L’utilité de ce projet n’est pas démontrée, madame la ministre, et nous ne sommes pas les seuls à le dénoncer. Vous êtes sensible aux transports du quotidien : en l’occurrence, j’opposerai au CDG Express, madame la ministre, le Grand Paris Express et l’amélioration de la ligne B du RER.

M. Michel Vaspert. – Je déposerai des amendements à l’article 35, madame la ministre, afin d’associer l’ensemble des intervenants de ces plateformes, gouvernance comme opérateurs.

Je m’inquiète de la non-inscription du barreau sud-est de Lyon ou de la suppression du nœud lyonnais, indispensables au Grand port maritime de Marseille en termes d’intermodalité. En prévoyant le barreau nord-est avec la liaison Lyon-Turin, vous favorisez les ports italiens de Gênes et de Trieste.

Je m’inquiète également que la route de la soie ne favorise pas uniquement les ports italiens au détriment des ports français.

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Madame Gatel, les régions ont déjà une compétence de chef de file et donc d’intermodalité. Les ordres de grandeur n’ont rien à voir avec les milliards qu’elles consacrent aujourd’hui à l’interurbain et aux transports scolaires ou au ferroviaire. Lorsque nous réglerons le sujet de la TVA, je pense que les régions seront à même d’exercer cette compétence sans avoir besoin de prélever des ressources. C’est une forme de solidarité que les régions pourraient assurer.

L’échéance du 1^{er} janvier 2021 avait été validée avec l’Association des maires de France (AMF), l’Assemblée des communautés de France (AdCF) et Régions de France. Nous pouvons les réinterroger sur leur appréciation de ce calendrier.

Je partage votre point de vue sur la nécessité d’explicitier la concertation sur les bassins de mobilité. Il y a un consensus entre les associations de collectivités pour légitimer le rôle de la région sur l’organisation du contrat opérationnel à l’échelle des bassins de mobilité, lesquels doivent être discutés en concertation avec les intercommunalités.

Sur les données des véhicules connectés, je vous confirme que nous avons d’ores et déjà travaillé sur le texte de la future ordonnance, que je propose de vous transmettre. Je comprends l’importance du sujet en termes de données personnelles.

Sur les équipes cynotechniques dans les transports urbains, il importe de définir un cadre, y compris pour préciser qui se charge de la formation des équipes, même si la réflexion n’est pas encore totalement aboutie.

Il faut laisser la liberté à Île-de-France Mobilités de recourir, comme elle le fait déjà en grande couronne, aux services d’opérateurs de sécurité privés, mais aussi de faire

appel au GPSR, qui a des prérogatives différentes, sous le contrôle d'une autorité de régulation telle que l'Arafer.

Nous privilégions plutôt les technologies G5, qui évitent de reporter le déploiement des véhicules autonomes à la couverture en 5G, mais nous sommes relativement isolés en Europe sur ce point. Une approche européenne est indispensable. Les choses ne sont pas encore stabilisées, mais nos voisins s'orientent tout de même fortement vers la 5G.

J'ai demandé à mes services d'étudier comment déployer des voies réservées pour les transports publics, ce qui devrait être réalisé rapidement, mais aussi d'expérimenter des dispositifs de contrôle pour le covoiturage, afin de disposer des outils après le vote de la loi.

Le suramortissement est destiné aux professionnels pour accélérer la transition de leur parc. D'autres dispositifs existent pour les collectivités, dont ce n'est tout de même pas l'outil de travail de base, notamment des dispositifs de bonus, la dotation de soutien à l'investissement local.

Concernant les plateformes d'intermédiation, l'objectif est de lutter contre le travail dissimulé et la concurrence déloyale dans le domaine du transport. Les entreprises de déménagement notamment nous ont alertés sur le recours à des non-professionnels. C'est pourquoi nous avons prévu l'obligation de respecter le cadre des professions en question.

Nous n'avons pas souhaité être normatifs sur les bassins de mobilité en fixant les critères pour spécifier ce qu'est un bassin de mobilité. Un bassin a vocation à intégrer des EPCI entiers, à prendre en compte les flux d'échanges, avec une taille pertinente pour permettre la coordination. Dans les premiers échanges, que l'on avait eus sur ce sujet, notamment avec l'AdCF, le bassin de mobilité est apparu comme un ensemble d'EPCI regroupés autour d'un pôle d'échanges multimodal, comme une gare par exemple. C'est dans cet esprit que nous voulons organiser la mobilité.

Je suis tout à fait favorable à des expérimentations de bateaux autonomes. On peut effectivement ajouter ce point. Nous n'avons pas encore réfléchi à un encadrement de la profession de transporteur public fluvial, mais nous allons examiner la question.

J'en viens à l'habilitation sur les solutions de mobilité en zones peu denses. Ce sujet est assez sensible. Il s'agit de trouver des réponses intermédiaires entre le covoiturage, peu adapté pour les trajets entre deux zones peu denses, et des professions telles que les taxis. Je pense qu'il est possible d'aller au-delà du partage de frais, mais nous souhaitons préciser avec attention les territoires visés. Dans tous les cas, il ne s'agit pas de concurrencer les taxis ou des professions qui existent.

Le débat sur le CDG Express ne date pas d'hier. On ne peut pas se satisfaire de la desserte de l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle, qui est essentiellement routière et qui pose des problèmes de congestion et donc de fiabilité. Il n'est pas question que notre projet s'effectue au détriment des transports du quotidien. Le CDG Express ne bénéficiera pas de subventions publiques mais sera financé à 60 % par ses futurs utilisateurs et à 40 % par des taxes sur les billets des compagnies aériennes. Quinze très gros projets de travaux sont prévus dans ce secteur, qui vont de l'accueil des futurs matériels du RER B à la mise en accessibilité des gares ou la rénovation de la caténaire du RER B. Le préfet de région a pour mission de proposer une coordination harmonieuse de l'ensemble de ces chantiers. Il nous remettra ses

recommandations fin mars, début avril, et nous adapterons, le cas échéant, les modalités de réalisation, voir le calendrier, de ces différents projets.

S'agissant des conventions de terminal, sans doute serait-il utile, en effet, de préciser le rôle de chacun et les concertations à mener. Je pense que vous faites référence au contournement fret Sud. Nous préférons attendre le débat qui va démarrer en avril sur le nœud ferroviaire lyonnais. Il est important de laisser ouvertes les solutions. L'enjeu est à la fois de garantir à nos ports et à nos industriels un accès vers Turin et Milan, et d'assurer à Marseille une bonne connexion avec ces territoires. Le débat à venir sur le nœud ferroviaire lyonnais permettra de clarifier les enjeux.

M. Hervé Maurey, président. – Vous n'avez pas répondu à la question sur les amendes radars. Selon les informations qui m'ont été communiquées, et qui semblent émaner de Bercy, leur produit affecté à l'Affif passerait de 300 millions d'euros aujourd'hui à 650 millions en 2022. Que pensez-vous aussi de la baisse de la part de TICPE affectée à l'Affif ?

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Je ne commenterai pas les tableaux des chefs de bureau de Bercy. Je ne sais pas qui les a produits. Chacun peut faire des simulations. En tout cas, ces tableaux n'ont pas été présentés par le Gouvernement et ne reflètent pas sa position. Ce qui est exact, c'est qu'au cours des dernières années, les recettes radars ont été dynamiques. Il peut être tentant de vouloir prolonger des courbes en comptant sur la poursuite de cette dynamique des recettes radars. Mais ces recettes ne sont plus aussi dynamiques, et cela avant même la crise des gilets jaunes. Ces recettes sont donc fluctuantes. Et on pourrait tous souhaiter qu'elles baissent, puisqu'elles traduisent le non-respect des règles du code de la route.

M. Hervé Maurey, président. – Sans vouloir engager un débat sur le sujet, je ne pense pas que l'on puisse se réjouir du dynamisme des recettes des amendes radars, qui explique en grande partie les événements que l'on connaît aujourd'hui ! Comme vous l'avez dit, les radars n'ont pas été créés pour générer des recettes pour l'État, mais afin de répondre à des objectifs de sécurité routière. Le problème est que Bercy utilise ces recettes pour remplir les caisses de l'État. Il en va exactement de même avec la fiscalité écologique qui devrait plutôt servir à modifier le comportement de nos concitoyens.

M. Jean-Michel Houllegatte. – Nous sommes très sensibles au fait que ce projet de loi soit examiné en première lecture au Sénat. Le Sénat jouera son rôle.

Selon une enquête de l'Insee, sept salariés sur dix, soit 70 % des 23 millions de salariés français, vont travailler en voiture. La loi de 2015, relative à la transition énergétique pour la croissance verte, impose à compter du 1^{er} janvier 2018 aux entreprises de plus de 100 salariés de se doter d'un plan de mobilité pour améliorer la mobilité du personnel et encourager l'utilisation de transports en commun et le recours au covoiturage. Or, mis à part quelques exemples vertueux, parmi lesquels il faut signaler la Poste, le bilan au bout d'un an est décevant. La loi d'orientation constitue une opportunité pour rebattre les cartes, mais on ne voit pas clairement l'articulation, pourtant nécessaire, entre les plans de mobilité qui seront élaborés par les futures autorités organisatrices de la mobilité et ceux qui doivent être produits par les entreprises. Seriez-vous prête à accueillir favorablement des amendements visant à améliorer cette articulation entre les plans ?

M. Cyril Pellevat. – Je voudrais vous interroger sur l'organisation de la mobilité à destination ou en provenance des territoires touristiques, de montagne ou de littoral, et précisément sur le ressort territorial des autorités organisatrices de transport (AOT). La loi NOTRe a transféré la compétence relative à l'organisation des transports des départements aux régions. L'article 1^{er} du présent projet dispose que les comités d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles et les syndicats mixtes sont les AOM dans leur ressort territorial. Or, en Haute-Savoie, deuxième département touristique de France, les territoires touristiques ont parfois besoin de sortir de leur périmètre et d'organiser la mobilité sur un mode que l'on peut caractériser de « porte-à-porte ». Que pensez-vous de la possibilité d'autoriser les AOM situées en zones touristiques à sortir de leur ressort territorial pour acheminer les usagers et les clients depuis les gros centres multimodaux situés en dehors de leur territoire, comme les gares ou les aéroports ? Sinon, quelles solutions proposez-vous ?

Dernier point, je rencontrerai bientôt le secrétaire général pour les affaires régionales de la préfecture : je souhaiterais obtenir le soutien du Gouvernement pour dénoncer la convention de 1882 sur le tronçon entre Évian et Saint-Gingolph.

M. Michel Dagbert. – Cette loi a vocation à nous inciter collectivement à être plus vertueux en matière de mise en œuvre des infrastructures nécessaires au pays, à veiller à l'adéquation entre les projets prioritaires et les moyens qui peuvent leur être affectés. Dans ce domaine, nous avons beaucoup promis et peu financé ces dernières décennies ! Mais la baisse des crédits de l'Afitf constitue un mauvais signal. Le budget de Voies navigables de France (VNF) baisse, alors que l'agence doit renouveler plusieurs de ses infrastructures. De même, sans attendre l'examen de la loi, la SNCF a annoncé une baisse de la desserte d'un certain nombre de villes, comme Lens ou Béthune dans le Pas-de-Calais. C'est un très mauvais signal : comme dans les bulletins météo, où on nous donne la température et la température ressentie, je dirais que si la loi va plutôt dans le bon sens, le ressenti de nos concitoyens risque d'être tout autre !

Quant à la date butoir concernant les autorités organisatrices de la mobilité, je pense que nous pourrions utilement saisir la conférence régionale de l'action publique, où les EPCI et les communes sont représentés. Cette instance pourrait constituer le cadre approprié pour débattre avec la région du périmètre des bassins de mobilité.

M. Éric Gold. – Le rôle des départements en matière de mobilité a été réduit à la portion congrue avec la loi NOTRe, qui a transféré aux régions la compétence pour le transport interurbain et pour les transports scolaires, même si les transports scolaires ont été parfois ensuite délégués aux départements par les régions. Les départements conservent une compétence mobilité résiduelle avec le transport scolaire d'élèves en situation de handicap, la gestion, l'exploitation et l'entretien des routes départementales, ainsi que le soutien financier à certaines opérations en appui des communes et des EPCI. Quelques départements ont pu conserver une compétence en matière de transport lorsqu'ils faisaient partie d'un syndicat mixte avant l'entrée en vigueur de la loi NOTRe. Malgré les bonnes intentions affichées par le projet de loi LOM, je suis inquiet de la faible place occupée par le département, le texte privilégiant clairement l'axe intercommunalités-régions. Même si les régions pourront déléguer certains services de mobilité aux départements et même si ces derniers pourront être mieux associés à des syndicats mixtes en matière de transport, étant donné le caractère de plus en plus centralisé des régions, dont le nombre a été divisé par deux en 2015, ne pensez-vous pas qu'il conviendrait d'être plus ambitieux pour le département, en lui conférant une place d'échelon intermédiaire en matière de mobilité ? Le département a l'avantage de la proximité par rapport aux besoins des communes et des habitants.

Mme Nadia Sollogoub. – Je voudrais revenir sur cet axe, qui s'appelle « accélération du désenclavement routier ». L'article 30 qui s'intitule « programmation des investissements de l'État dans les transports » comporte un tableau pluriannuel d'investissements avec des sommes globales. Elles doivent refléter des projets bien précis. Aussi je voudrais savoir quelle est la portée juridique de ce tableau. Dans la Nièvre, nous attendons depuis 20 ans, le prolongement de la route à deux fois deux voies vers l'Allier. Je souhaiterais avoir confirmation que ces travaux sont bien pris en compte et programmés. Élus des territoires, nous sommes inquiets pour eux. Devons-nous faire porter nos amendements sur le tableau ou bien préférez-vous nous donner des réponses précises et concrètes à nos questions portant sur nos territoires avant que la loi ne soit discutée ?

Mme Nelly Tocqueville. – Vous avez rappelé la problématique qui est à l'origine de la contestation exprimée dans les territoires dont les habitants sont pénalisés par l'augmentation des prix des carburants. Je voudrais évoquer, comme mon collègue Michel Dagbert, les inquiétudes qui se font jour dans les territoires urbains ou périurbains à propos de la réduction des dessertes TGV. Le projet d'évolution des dessertes TGV allongerait significativement les temps de trajet, notamment dans les Hauts-de-France, dans l'Est ou sur la ligne franco-suisse. Un exemple révélateur est la ville de Douai, qui figure pourtant parmi les 222 communes bénéficiant du plan national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs. Il était prévu de mettre en place des parkings autour de la gare, mais le projet semble reporté et les usagers expriment leur désarroi, leur colère et leur incompréhension. Alors que se pose déjà de façon prégnante la question de l'enclavement des territoires ruraux, c'est désormais la question de ces zones urbaines, menacées par une baisse de l'offre, qui se pose aussi. Quelles réponses pouvez-vous apporter à ces inquiétudes qui s'amplifient ? Le Gouvernement se dit vigilant mais cela ne semble pas rassurer les acteurs de terrain. La SNCF reste, quant à elle, silencieuse, mais confirme bien l'existence d'un projet d'évolution. De manière plus générale, ne faut-il raisonner qu'en termes de coûts alors que les expériences de terrain montrent que ce n'est pas en réduisant l'offre ferroviaire que l'on améliore l'équilibre économique, et alors que les citoyens expriment avec force, en ce moment, leur besoin de services publics ?

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Après Nicole Bonnefoy pour la ligne à grande vitesse du sud-ouest, je voudrais attirer votre attention sur les nuisances sonores provoquées par la ligne Nantes-Rennes. Ne pensez-vous pas qu'il serait opportun de prendre en compte les pics sonores et non seulement le bruit moyen ? Cela permettrait de calmer l'ardeur judiciaire des associations de riverains excédés par le bruit.

À la suite de l'affaire Notre-Dame-des-Landes, il est prévu, dans le contrat d'avenir pour les Pays-de-la-Loire, la mise en place d'une liaison, entre 2027 et 2032, entre la ligne LGV et l'aéroport d'Orly. Deux possibilités existent : l'une avec Massy et la ligne 18 ; l'autre avec un raccordement avec une gare TGV à Pont-de-Rungis et avec la ligne 14. Mme Péresse semble très dubitative sur la réalisation d'une liaison entre Massy-Palaiseau et l'aéroport d'Orly. Je voudrais avoir confirmation que cette liaison sera bien réalisée.

Mme Angèle Prévile. – Selon l'exposé des motifs, il s'agit de trouver des solutions de déplacement à la hauteur des enjeux et des attentes d'aujourd'hui. Une pause sur les grands projets est prévue. J'espère que cette pause ne concernera pas d'autres projets, comme la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT). Pouvez-vous lever nos inquiétudes liées au retard de commande du matériel roulant ?

Sur le projet de loi lui-même, auriez-vous une définition concrète et chiffrée de l'enclavement ? Le projet de loi prévoit aussi que les représentants des professions et des usagers des transports, les associations de protection de l'environnement, les associations de personnes handicapées, les gestionnaires de voiries, les chambres consulaires pourront être consultés à leur demande sur le plan de mobilité rurale. Ne faudrait-il pas les consulter systématiquement ? En outre, le projet de plan serait soumis à une procédure de participation du public. Est-ce que cela sera par le biais d'une plateforme collaborative ou dans le cadre d'une procédure animée par la Commission nationale du débat public ? Les zones à faibles émissions (ZFE) seront définies avant le 31 décembre 2020. Elles seront liées à la qualité de l'air. Mais, comme la pollution évolue avec les vents, ne faudrait-il pas viser aussi les zones où la circulation est très dense ?

Mme Christine Lanfranchi Dorgal. – Avec les bassins de mobilité, le périmètre d'action des collectivités va s'étendre. Tout le territoire sera couvert, c'est une très bonne chose, mais il s'agit aussi d'une compétence nouvelle pour les collectivités dont les budgets sont déjà serrés. Or, la loi ne dit pas comment cette compétence sera financée. Une collectivité territoriale ne peut réaliser un aménagement que si elle a déjà dégagé les financements *ad hoc*. En somme, cette loi crée une belle boîte à outils, encore faut-il avoir les moyens de se les payer !

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Monsieur Houllégatte, l'essentiel est de créer la dynamique pour que les entreprises définissent leurs plans de mobilité d'entreprise ou interentreprises. Les entreprises ou les regroupements d'entreprises auront ainsi l'occasion de dialoguer avec l'autorité organisatrice de transports pour adapter, le cas échéant, les horaires et les tracés des liaisons de transports en commun aux besoins des entreprises. Elles pourront aussi élaborer des solutions propres ou travailler avec des plateformes de covoiturage. Je ne pense donc pas qu'il faille définir dans la loi la façon dont l'articulation doit se faire ; l'essentiel est plutôt d'impulser la dynamique, c'est le sens des discussions qu'avec Muriel Pénicaud nous conduisons avec les partenaires sociaux pour en faire un thème obligatoire du dialogue social. L'essentiel est que ce sujet soit débattu dans les entreprises.

Monsieur Pellevat, on peut étudier la possibilité pour l'autorité organisatrice d'une zone touristique d'intervenir en dehors de son périmètre pour assurer les dessertes avec une gare. Toutefois, ce faisant, l'EPCI risque de se substituer à la région dans l'exercice de sa compétence de transport interurbain. La réflexion est ouverte. Il ne faudrait pas non plus mettre à la charge de la commune touristique une relation très au-delà de son périmètre.

Monsieur Dagbert, je suis vigilante sur les ressources consacrées aux investissements dans les transports. Les dotations à VNF ne baissent pas. Comme son projet de budget a été présenté avant celui de l'Afitf, c'est un budget transitoire qui a été adopté en attendant l'adoption du budget de l'Afitf.

En ce qui concerne les dessertes TGV, comme je l'ai dit lors du débat sur la réforme ferroviaire, il n'est pas question de revenir sur le modèle d'un TGV desservant largement nos territoires. Nous réfléchissons d'ailleurs à une révision de la structure des péages TGV. Par exemple, le péage de la ligne Paris-Chambéry pourrait être moins cher que le Paris-Lyon. Cette réflexion est en cours, elle sera menée avec l'Arafer. Je ne souhaite pas que l'on assiste à une déstabilisation des dessertes TGV, et la SNCF a bien compris le message. Toutefois, plusieurs situations conduisent à des ajustements de desserte aujourd'hui. J'ai attiré l'attention de la SNCF sur la nécessité, dans ce cas, de mener une concertation avec les collectivités concernées et de veiller à mettre en place des solutions alternatives

satisfaisantes. Il s'agit notamment des travaux à la gare de Lyon Part-Dieu, qui suppriment une voie, ce qui a un impact sur l'ensemble des dessertes passant par la gare pendant la durée des travaux. Nous devons aussi mener une démarche spécifique sur la région Hauts-de-France, pour réfléchir, en lien avec le conseil régional, à une autre articulation entre les dessertes TGV et les dessertes TERGV – des TGV conventionnés comme des TER, comme le souhaite la région. Je l'ai dit très clairement à M. Guillaume Pepy : il n'est pas possible d'envisager une restructuration aussi forte des dessertes TGV sans concertation menée avec la région et avec les villes concernées. Cette concertation doit avoir lieu. Je pense que les courriers ont été adressés aux élus concernés.

En ce qui concerne les nuisances sonores de lignes TGV, j'ai demandé à l'inspection de mon ministère d'examiner la situation des deux lignes que vous évoquez. En réalité, l'étude souligne que les difficultés pointées par les riverains résultent principalement d'une inadéquation des normes existantes, plutôt que d'une non-conformité aux règles. Nous devons donc faire évoluer la réglementation. Cette adaptation est de niveau réglementaire, non législatif, mais nous pourrions vous apporter des précisions avant le débat en séance.

Pour la liaison entre les régions Bretagne et Pays-de-Loire et l'aéroport d'Orly, deux projets existent : l'un, à partir de la gare de Massy, par la ligne 18, et, l'autre, à partir d'une nouvelle gare à définir avec la ligne 14. Les deux scénarios sont à l'étude. Je note simplement qu'une gare existe déjà, ce qui peut donner un éclairage sur le dossier qui arrivera en premier.

En ce qui concerne la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, l'appel d'offres sur le matériel roulant est en cours. Il faut cesser d'assimiler grands projets ferroviaires et lignes à grande vitesse. On a donc, dans la présentation de la programmation, les deux lignes POLT et Paris-Clermont, qui nécessitent des investissements tant dans les infrastructures que dans le matériel roulant. Il est important d'affirmer que les grands projets ne sont pas systématiquement des lignes à grande vitesse.

En ce qui concerne la définition des bassins de mobilité au travers de la procédure de conférence territoriale de l'action publique (CTAP), certaines modalités de concertation peuvent être appropriées pour une région – la CTAP fonctionne très bien en Bretagne – et moins pour d'autres. Il faut préciser qu'il doit y avoir une concertation, mais sans en imposer les modalités.

Il en va d'ailleurs de même avec les plans de mobilité rurale. On nous accuse souvent de mettre en place des procédures technocratiques lourdes, mais si on exige la consultation de tous les acteurs que vous avez cités, on pourra vraiment nous le reprocher à bon droit. Il suffit d'indiquer que chacun peut se signaler dans le cadre de la concertation.

La qualité de l'air est mesurée par les dépassements de seuil. Ce qui est rendu obligatoire est d'avoir une démarche de zone à faibles émissions dans les villes ou les zones qui dépassent régulièrement le seuil européen. Il ne s'agit plus de savoir d'où vient la pollution mais de constater son existence et d'agir.

Il existe un financement de la compétence mobilité, qui s'appelle le versement transport, et s'appellera demain le versement mobilité. Les collectivités qui mettent en place des transports réguliers peuvent recourir à cette ressource. Reste à régler le cas des EPCI qui voudraient se saisir de cette compétence, mais dont le versement mobilité serait insuffisant

pour la financer ; ils méritent de bénéficier d'une forme de solidarité, sur laquelle il nous faut encore travailler.

M. Hervé Maurey, président. – Vous n'avez pas répondu à la question de Mme Nadia Sollogoub sur la manière d'articuler les projets prévus avec la programmation des infrastructures. Cela rejoint ma crainte de voir émerger un débat dans l'hémicycle dans lequel chaque sénateur déposerait un amendement pour sa ligne à grande vitesse ou pour sa voie rapide. On y passerait deux jours...

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Et, en outre, tout finirait par se neutraliser.

La philosophie du projet consiste à présenter cinq programmes et quelques projets. Je peux comprendre les interrogations ou les inquiétudes sur des projets de petites lignes ou de routes nationales mais il vaudrait mieux en parler à l'occasion d'un débat dédié. Si chacun inscrit son contournement ou sa déviation dans le texte, on perdra en lisibilité. Échangeons préalablement sur les projets qui vous intéressent.

M. Jean-François Longeot. – L'avant-projet de loi offrait la possibilité d'instaurer un péage urbain. Cette mesure pragmatique, accusée d'aggraver les fractures territoriales, a été retirée. Or elle est évoquée depuis 2010 et elle n'a fait l'objet que de très peu d'expérimentations.

Un tel mécanisme incitatif a pourtant des avantages multiples et permet de lutter contre la pollution. C'est dans les modalités de sa mise en place qu'il faut être vigilant pour ne pas aggraver les inégalités. L'expérience de Londres, où le tarif est le même pour tous, est exactement le contraire de ce qu'il faut faire.

En outre, le cadre actuel est plus inégal ; dans le cadre du plan antipollution de la ville de Paris sont interdits à la circulation, en semaine, les véhicules roulant au diesel mis en circulation avant 2001, ce qui entraîne une discrimination sociale. Il faut prévoir des compensations et non un tarif unique. Des solutions complémentaires sont envisageables, comme le micropéage dynamique – le prix est modulé selon la catégorie du véhicule, l'état du trafic et la qualité de l'air – ou la mise en place de voies réservées au covoiturage.

M. Guillaume Chevrollier. – Madame la ministre, votre projet de loi d'orientation des mobilités est très attendu dans les territoires, on en débat beaucoup dans le cadre du grand débat national. Or, alors que celui-ci est en cours, votre texte est quasiment achevé. Comment la contribution du débat national s'articulera-t-elle avec votre texte ?

Par ailleurs, parmi les quatre objectifs du projet de loi figure la sortie de la dépendance automobile. Croyez-vous à une mobilité du futur sans automobiles, sachant que dans les trois quarts des départements français, la voiture est nécessaire au quotidien ?

L'article 9 du projet porte sur la transmission des données au travers du point d'accès national. Les opérateurs s'inquiètent du coût de l'ouverture des données et du risque de captation de la valeur par les Gafam. Quelle est votre position sur le sujet ?

Enfin, quelle est votre position sur les solutions à hydrogène pour les véhicules ?

M. Guillaume Gontard. – L'évolution des pratiques de déplacements – voies de bus, covoiturage, barrières de péage à paiement différencié – nécessite que l'État, en lien avec

les collectivités, puisse agir, notamment sur le réseau payant. Est-il possible de négocier avec les concessionnaires d'autoroutes ? Des discussions sont-elles en cours ?

En outre, quel sera le financement des projets autoroutiers prévus dans le texte ? S'agira-t-il de nouvelles négociations avec les concessionnaires ? Cela passera-t-il par des hausses de tarifs, des prolongements de concession ou de nouvelles concessions ?

Enfin, pour ce qui concerne le ferroviaire, vous avez confié une mission au préfet François Philizot récemment ; faudra-t-il attendre qu'il ait rendu son rapport pour que l'État s'engage dans les contrats de plan État-région ?

Mme Nicole Bonnefoy. – Vous avez indiqué qu'il fallait modifier la réglementation sur les nuisances sonores des LGV, mais cette modification ne s'appliquera que sur les lignes à venir, non sur celles qui existent. Comment alors résoudre ce problème ?

Par ailleurs, le faible nombre de dessertes offertes par SNCF Mobilité et le mauvais état des petites lignes handicapent les communes rurales et les agglomérations moyennes, alors qu'il conviendrait de développer l'offre de mobilité dans nos campagnes. Pourrait-on envisager un programme de revitalisation de ces petites lignes, par exemple au travers de partenariats public-privé ou d'initiatives privées ?

M. Christophe Priou. – Je suis affligé par l'évolution de la philosophie de la sécurité routière. Voilà quinze ans, il y avait plus de treize mille morts par an sur les routes, et la politique menée alors a été assumée par tout le monde, y compris par les élus locaux. Cette politique a été positive mais elle s'est transformée en source de recettes pérennes pour financer les infrastructures. Les gens ont l'impression d'un « racket fiscal ». En Haute-Loire, département de 220 000 habitants, le passage de 90 à 80 kilomètres par heure et l'installation de radars ont entraîné cinquante-trois mille amendes entre le 1^{er} juillet et le 1^{er} octobre 2018.

Vous parliez aussi de mobilité en panne, mais je rappelle que le Gouvernement et le Président de la République ont reculé sur l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Quel rôle l'État compte-t-il jouer pour coordonner les différents acteurs – aéroportuaires, routiers, ferroviaires ?

M. Olivier Jacquin. – J'apprécie la concertation ; on a pris le temps d'échanger, c'est positif.

Vous avez évoqué les territoires ayant peu de ressources et souhaitant s'engager dans l'amélioration de la mobilité ; sur quelles pistes travaillez-vous ?

Par ailleurs, il me semble que l'imposition d'une vignette aux camions traversant notre pays serait bien acceptée. Cela dit, le dispositif envisagé – l'instauration d'une taxe applicable à tous les camions et l'exonération d'un autre prélèvement –, poserait un problème aux poids lourds qui circulent peu. Peut-on imaginer un dispositif pour ceux-ci ?

On a beaucoup évoqué des sociétés de projets pour financer des infrastructures complexes et coûteuses. On constate en outre que les nouvelles infrastructures de transport peuvent entraîner une augmentation forte de la valeur immobilière – on l'a vu à Bordeaux. Quels dispositifs imaginer pour préempter une partie des droits de mutation à titre onéreux pour financer ces infrastructures ?

Mme Martine Filleul. – Le fluvial et le fret peuvent paraître éloignés, à propos de la mobilité du quotidien, mais la saturation des routes et l’asphyxie des métropoles montrent que le fret pourrait servir utilement cette cause. Or, malheureusement, ce dernier est absent de votre projet de loi ; n’est-ce pas paradoxal ?

Vous indiquez par ailleurs que le budget de VNF équivaut à celui de l’année antérieure, mais c’est un budget transitoire. Cet établissement réfléchit déjà à l’interdiction de la navigation sur 20 % des voies navigables. Il y a là un grave péril, puisque des transporteurs seront obligés de revoir leurs itinéraires. N’est-ce pas aussi un paradoxe ?

M. Benoît Huré. – Je me félicite de ce travail préalable de concertation.

Je rejoins le souhait de laisser ce projet de loi centré sur son objet initial ; c’est un véritable outil d’aménagement du territoire, et il ne faut pas le laisser emboliser par les souhaits, tout à fait légitimes, des uns et des autres d’améliorer telle ou telle infrastructure de leur territoire ; l’idée d’un débat spécifique pour y répondre me paraît idoine.

Vous avez évoqué plusieurs fois la question du financement de la mobilité en milieu rural, avec le versement mobilité ; quand il n’y a pas d’entreprises pour le payer, vous envisagez des outils de péréquation. Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) me semble être le bon instrument. Il peut s’adapter aux territoires ruraux et aux territoires urbains plus denses, avec une activité économique. Le SCOT pourrait-il être cet outil de péréquation ?

Mme Élisabeth Borne, ministre. – Monsieur Longeot, il existe déjà une disposition législative sur le péage urbain, et nous avons effectivement envisagé de l’encadrer dans le texte. Cela dit, même en prévoyant l’obligation de mettre en place une concertation avec les communes voisines et les citoyens, des alternatives à la voiture et des tarifications sociales, cet outil ne me semble pas compris aujourd’hui. Du reste, quand il a été contesté, personne n’a souhaité le conserver. En revanche, si vous avez un projet précis, on peut en débattre. Pour ce qui concerne les zones à faibles émissions, toutes les collectivités qui les mettent en place sont conscientes que cela ne doit pas exclure certains de nos concitoyens.

Par ailleurs, les primes à la conversion pour les véhicules anciens ont été fortement accrues, puisqu’elles peuvent atteindre 4 000 euros pour les personnes les plus modestes ou qui utilisent beaucoup leur voiture, et même 5 000 euros s’il s’agit de passer à un véhicule d’occasion hybride ou électrique, sans même parler du bonus pour un véhicule neuf.

Sachez que je suis très à l’écoute de ce qui s’exprime dans le grand débat. Cela dit, nos concitoyens ne s’expriment pas sur ce qui touche à la gouvernance – on ne débat pas de la répartition des compétences entre communes et EPCI ni des délais pour transférer une compétence –, ni d’ailleurs sur l’ouverture des données. Ce qui est exprimé, c’est une attente forte pour des solutions moins coûteuses de déplacement, y compris pour ceux qui n’ont pas de voiture ou qui n’ont pas le permis.

Grâce au travail très étroit de concertation que nous avons mené avec les collectivités et aux appels à projets, le texte instaure les outils requis par les territoires. Nous serons attentifs à ce qui va remonter du grand débat, et qui touche principalement à l’accompagnement individuel. Je me suis rendue à Quiberon pour participer à un débat et, manifestement, nombre de participants ne connaissent pas la prime à la conversion, et s’interrogent sur le choix du carburant. Il faut travailler à la bonne appropriation des aides individuelles, sur l’accompagnement de la mobilité entre domicile et travail.

Je remarque une très forte attente de solutions autres que la voiture et je suis preneuse de tout ce qui pourra inciter au changement de comportement. Évidemment, chacun peut dire que la voiture est formidable, que c'est la liberté, mais chacun constate aussi que la liberté pour chacun, c'est vingt mille véhicules qui pénètrent dans la presque île de Quiberon chaque jour d'été. La question est donc : comment passe-t-on à autre chose que la voiture individuelle ? Je pense que l'écoute de nos concitoyens peut nous apporter des solutions.

Monsieur Chevrollier, je ne pense pas que l'on sortira rapidement du recours à la voiture. Dans nombre de territoires, cela restera la colonne vertébrale de la mobilité. L'enjeu est de développer des solutions alternatives à la voiture et, quand on n'a pas le choix, de passer à des véhicules qui consomment moins, donc polluent moins et coûtent moins.

Pour ce qui concerne l'ouverture des données, celle-ci était de toute façon prévue par les règlements européens. On propose de financer le coût de leur mise à disposition, avec le principe selon lequel l'utilisation de données est gratuite pour un faible volume et devient payante pour les volumes importants.

Quant au risque de captation de valeur par les grands acteurs mondiaux, c'est un sujet qui me tient à cœur. Pour avoir été PDG d'une entreprise de transport, je sais que chacun souhaite que les données s'agrègent autour des siennes ; par conséquent, tout le monde attend que les autres commencent. Pour faire face à la concurrence des géants mondiaux, il faut commencer par travailler ensemble et par comprendre les intérêts en commun. C'est la meilleure façon de faire pour éviter que Google soit le grand bénéficiaire du processus. Voilà pourquoi nous tâchons de faire travailler les acteurs ensemble au partage des données.

Nous souhaitons avancer sur le sujet de l'hydrogène. On a ainsi fait un appel à projets en juillet dernier, pour soutenir les écosystèmes dans ce domaine : production d'hydrogène vert et déploiement de solutions. On envisage plutôt de commencer par les flottes d'entreprises ou de collectivités et par des véhicules plus lourds, notamment les trains. Cet appel à projets aura des résultats intéressants.

Monsieur Gontard, les contrats signés avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes sont très précis ; on peut avoir ce que l'on veut mais il faut le compenser. Par exemple, les aires de covoiturages prévues sont compensées par des subventions ou par une augmentation des tarifs ; il est rare d'avoir des cadeaux des sociétés d'autoroute, à l'exception notable du rabais de 30 % pour ceux qui font plus de dix allers-retours identiques par mois.

Les projets autoroutiers inscrits seront des concessions nouvelles, ce qui se traduira par des mises en concurrence ; ce sera notamment le cas pour Toulouse-Castres et pour le contournement de Rouen.

Pour ce qui concerne la mission de M. Philizot, nous devons étudier toutes les innovations possibles avec chaque région, afin de sortir de l'alternative insupportable entre refaire la même ligne à l'identique si elle est très fréquentée, ou la fermer. Cette mission consiste à examiner les solutions possibles, avec des montages innovants, en donnant plus de marge de manœuvre aux régions, et à susciter la créativité pour soutenir les petites lignes.

Sur les nuisances des lignes Sud Europe-Atlantique et Bretagne-Pays de la Loire, nous sommes en train de réfléchir à la façon de concevoir des protections phoniques, comme on le fait pour les aéroports. Ce n'est pas un sujet simple quand on s'en saisit *a posteriori*.

Monsieur Priou, j'ai répondu à votre question sur le grand débat. Je suis à l'écoute de toute proposition qui vous parviendrait, notamment sur ces aides individuelles et sur les moyens d'encourager les changements de comportement.

En ce qui concerne les recettes des radars, il a été dit clairement que les éventuelles recettes supplémentaires liées au passage de 90 à 80 kilomètres par heure seront consacrées aux structures d'accompagnement des victimes de la route. On ne peut pas considérer que l'insécurité ou l'incivilité routières soient des sources de financement naturel du budget de l'État.

Le rôle de l'État est de porter une stratégie. Les échanges que j'ai eus dernièrement montrent que les grandes infrastructures – routes nationales, liaisons ferroviaires – ont un impact structurant sur le territoire. Construire une LGV sans désenclavement routier peut entraîner une aspiration des emplois. Au-delà, il faut s'appuyer sur les deux niveaux prévus dans la loi NOTRe ; on a deux échelles de conception de la mobilité : l'échelle de proximité, qui est essentielle, car c'est là que s'inventent les solutions adaptées aux territoires, aux besoins des citoyens, et la région, qui a vocation à jouer le rôle d'intermodalité, de cohérence et de coordination.

En arrivant à la tête du ministère, j'ai été surprise de voir à quel point les transports pèsent dans la consommation d'énergie et dans les émissions de gaz à effet de serre. Or la répartition des certificats d'économie d'énergie ne reflète pas le poids de la mobilité, donc nous nous employons à développer des programmes permettant de mobiliser ces certificats au profit de la mobilité.

Le rôle de l'État doit donc être l'aménagement du territoire au travers des infrastructures, la proposition de cadres aux collectivités, et l'animation, l'accompagnement. C'est ce que je vous propose au travers de ce projet de loi.

Monsieur Jacquin, pour les collectivités qui envisagent la mise en place de services non réguliers, on s'est interrogé sur un supplément de cotisation foncière des entreprises ou de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, mais il faut d'abord que la réflexion sur la taxe d'habitation soit stabilisée. Cela dit, le problème le plus important est celui des territoires qui n'ont pas les ressources nécessaires, le potentiel fiscal.

Je suis d'accord, on doit se préoccuper des 39 % de kilomètres parcourus chaque année en France qui sont le fait de poids lourds étrangers, qui ne paient pas la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques. C'est un sujet majeur de préoccupation.

Quant à la captation des plus-values foncières, c'est un sujet sur lequel notre pays n'a été bon que dans le cadre des villes nouvelles – on avait acheté les terrains avant de faire les infrastructures, et on avait financé l'aménagement par les plus-values foncières. La bonne manière de capter la plus-value foncière peut être de passer par les droits de mutation, cela peut faire partie des pistes à étudier, même si on pense plutôt aux taxes sur les bureaux.

Si on veut accélérer un certain nombre de projets *via* des sociétés de projet, cela ne peut pas se faire en prélevant plus de ressources que ce qui est prévu, ce qui signifie qu'il faut étaler les dépenses et trouver des ressources supplémentaires. En outre, cela ne doit pas s'ajouter à nos dépenses publiques et à notre dette publique. La société du Grand Paris a été consolidée dans les dépenses publiques. Or nos voisins savent engager des PPP non consolidants. Mon ministère travaille à des pistes avec le ministère des finances.

Je serai vigilante sur le maintien des dessertes TGV, mais on me dit parfois qu'une desserte TGV a été supprimée, sans me préciser qu'un Ouigo a été mis en place. Le Ouigo est une avancée importante. C'est le rétablissement d'un modèle de train accessible à tous, que l'on était en train de perdre ; il va concerner vingt-cinq millions de voyageurs par an en 2020. Au-delà de ce point positif du développement du train accessible, je précise que je m'assure que les dessertes sont bien définies en concertation avec les collectivités.

Le fret n'est pas absent de la loi : la programmation des infrastructures comprend un axe important de prévision des investissements sur les transports ferroviaire et fluvial. Notre retard est important dans ces domaines. Voyez notamment les installations de l'axe Seine qui ne sont pas à la hauteur d'un des principaux ensembles portuaires français.

Le fret est bien présent sur la logistique urbaine. La réforme ferroviaire a arrêté la trajectoire mortifère d'augmentation des péages ferroviaires de 5 à 10 % par an, et l'a limitée à la hausse de l'inflation. Il faudrait encourager les pratiques vertueuses en matière de logistique urbaine. Les collectivités ont des outils, mais elles doivent avoir la volonté de les utiliser. Je suis ouverte à toutes les propositions pour soutenir une logistique urbaine propre. Alors que nous restreignons l'usage de la voiture, nous n'avons aucune envie de voir exploser le nombre de camionnettes transportant chacune un colis commandé par e-commerce. N'hésitez pas à me faire part de propositions relevant du niveau législatif.

Ce projet répond à la fracture territoriale, sociale et environnementale que connaît notre pays. Le SCoT peut être aussi une bonne échelle de mutualisation des ressources, il recoupe souvent le bassin de mobilité.

M. Hervé Maurey, président. – Merci pour cette audition très appréciée. Ce projet de loi a été bien accueilli par les sénateurs, même si des questions légitimes sur l'aménagement du territoire perdurent. Vous avez reconnu qu'il fallait trouver un dispositif de péréquation financière. Nous espérons que vos services pourront encore travailler dans le mois restant pour que nous disposions d'une copie finalisée lors du débat en commission dans quelques semaines et dans un mois dans l'hémicycle.

La réunion est close à 19 heures 15.

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

COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 13 février 2019

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30

Audition de M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement

M. Vincent Éblé, président. – C'est un plaisir de vous recevoir, monsieur le directeur général. Votre dernière audition devant notre commission date de janvier 2016 – vous étiez alors secrétaire général adjoint du ministère des affaires étrangères chargé des affaires économiques – et portait sur le projet de rapprochement entre la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et l'Agence française de développement (AFD), sur lequel Fabienne Keller et Yvon Collin ont beaucoup travaillé et ont publié un rapport d'information.

Vous avez pris vos fonctions de directeur général de l'AFD en mai 2016 et, près de trois années plus tard, il paraît tout à fait utile que vous nous fassiez part de vos réalisations à la tête de cette institution et des perspectives qui s'offrent à elle.

L'AFD est placée sous une triple tutelle : celle du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, celle du ministère de l'économie et des finances, en tant qu'institution financière spécialisée, et celle du ministère de l'intérieur.

Elle joue un rôle majeur dans notre politique d'aide publique au développement (APD), qui a par ailleurs fait l'objet d'engagements financiers importants. L'objectif du Président de la République de porter cette aide à 0,55 % du revenu national brut a été repris par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022. Un projet de loi de programmation de la politique d'APD est en préparation.

Vous nous donnerez votre appréciation de ces évolutions et vos attentes à l'égard des textes en préparation. Vous nous direz également comment s'organise l'AFD dans son travail au quotidien pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés. Ensuite, le rapporteur général, nos deux rapporteurs spéciaux de la mission « Aide au développement » et les membres de la commission vous interrogeront.

Je vous rappelle que cette audition est ouverte à la presse et retransmise sur le site internet du Sénat.

M. Rémy Rioux, directeur général de l'Agence française de développement. – Votre agence est la plus ancienne structure de développement au monde ; elle a été fondée en 1941, à Londres, par le général de Gaulle. Elle est connue dans les pays où elle intervient, mais ne l'est peut-être pas assez en France. Il est donc opportun que vous la receviez.

Je viens vous rendre compte de mon mandat après trois années à la tête de cette institution. Il est important de le faire devant la commission des finances, concernée directement par le fonctionnement de l'AFD, s'agissant d'une institution financière qui supporte des risques spécifiques dans les pays du sud pour le compte de l'État, et à laquelle

vous confiez des moyens budgétaires en hausse significative. Son bilan représente 40 milliards d'euros et atteindra 80 milliards d'euros d'ici à 2025.

Notre maison fournit financement et expertise à plus de cent pays partenaires de la France. Elle a aussi – c'est nouveau – un mandat en France, au-delà de son action dans les territoires ultramarins, au travers de l'éducation au développement dans l'ensemble du territoire national. En effet, les agences de développement doivent désormais fonctionner dans les deux sens : apporter expertise et financement, et ramener des innovations, du partenariat, créer du lien entre notre pays et ses partenaires.

Nous vivons un moment particulier, marqué par un portage politique fort, puisque le comité interministériel du 8 février dernier, consacré à la coopération internationale et au développement, a fixé l'objectif d'une APD représentant 0,55 % du revenu national brut d'ici à 2022. Un projet de loi d'orientation et de programmation traduira cette volonté.

L'AFD est une institution financière ; l'année dernière, elle a levé 6,5 milliards d'euros de ressources sur les marchés financiers – nous sommes le premier émetteur public de dette après l'État. Elle recourt également à des prêts du Trésor et elle perçoit des crédits budgétaires, pour 1,4 milliard d'euros en 2018, destinés à nos activités en dons et à la bonification de nos prêts pour réduire le taux de sortie de nos clients les plus pauvres. Elle demande aussi des ressources déléguées auprès de l'Union européenne, à hauteur de 400 millions d'euros en 2018, pour les insérer dans les projets de développement de la France.

L'AFD est une entreprise publique, dont le résultat doit être positif, même si, n'étant pas une entreprise privée, elle n'a pas vocation à faire du bénéfice. Son résultat ne sera donc jamais négatif, et elle verse même un dividende à l'État, sanctionnant sa performance financière, de 100 à 150 millions d'euros par an.

En 2019, nos moyens augmentent. Nous lèverons 7,5 milliards d'euros d'emprunt sur le marché, et nous aurons 2,4 milliards d'euros de crédits budgétaires, soit une augmentation de 1 milliard d'euros en autorisations d'engagement, conformément à l'engagement du Gouvernement, pour augmenter les dons dans les pays les plus pauvres. Enfin, l'AFD bénéficie de la garantie de l'État pour 750 millions d'euros, pour faire face au risque prudentiel dans les pays où nous sommes particulièrement exposés.

Ces montants permettent d'accompagner une croissance maîtrisée mais ambitieuse ; au moment de la COP21, l'AFD avait une action de financement de 8,5 milliards d'euros ; son financement total atteint 11,5 milliards d'euros en 2018. Cela donne à la France une institution de taille critique à l'échelon international, comparable à la Banque européenne d'investissement (BEI) et aux agences allemande ou japonaise, et plus importante que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). La cible de 2019 est très ambitieuse ; il s'agit de passer de 11,5 à 14 milliards d'euros d'engagements. Nous sommes attentifs aussi aux versements, qui contribuent au développement sur le terrain.

Nous enregistrons des gains de productivité et d'efficience. Nous suivons quelques ratios, comme celui des engagements financiers rapportés aux charges d'exploitation, qui doit s'améliorer fortement en 2019. L'agence rendra 15 millions d'euros de crédits budgétaires au ministère des affaires étrangères, grâce à la baisse de sa rémunération pour la gestion des dons pour le compte de l'État. Ce gain se cumulera à mesure

que nous gérons des ressources supplémentaires ; nous projetons une économie de 100 millions d'euros d'ici à 2022.

La Cour des comptes a fait quatre recommandations à l'AFD dans son dernier rapport public annuel, dont une à propos de la révision du statut du personnel. Nous allons engager cette discussion avec les partenaires sociaux en 2019. Il est temps de réviser ce statut, qui n'a pas bougé depuis vingt ans.

J'en arrive à la présentation de l'emploi de ces fonds. Nous accordons des prêts aux gouvernements et aux autres acteurs des pays du sud – entreprises, collectivités locales –, nous faisons des dons et nous apportons des garanties et des participations.

Nous concentrons nos moyens budgétaires en dons sur les pays prioritaires pour la France – les pays les plus pauvres –, les bonifications de prêt et les dons sur d'autres pays – les pays émergents d'Afrique – et les prêts à taux de marché sur des pays émergents et sur nos territoires ultramarins. Notre maison ne passe pas que par les gouvernements, elle mobilise ses instruments financiers pour toutes sortes de contreparties pour les populations.

Nos résultats de 2018 sont bons. Nous avons tenu l'engagement présidentiel consistant à concentrer la moitié de nos autorisations en Afrique, soit plus de 5 milliards d'euros. Nous consacrons la moitié de nos engagements à la lutte contre le changement climatique – les « cobénéfices climat ». Nous sommes très attentifs à l'égalité entre les hommes et les femmes ; 30 % de nos actions devaient présenter un bénéfice dans ce domaine et, finalement, 50 % de nos activités l'ont fait.

Le pilotage politique de notre action est fort. J'ai évoqué le comité interministériel présidé par le Premier ministre ; une nouvelle instance est créée, le conseil de développement, présidé par le Président de la République, qui fixera les grandes orientations. Parmi nos trois ministères de tutelle, le ministre des affaires étrangères a un rôle particulier, car il préside le conseil d'orientation stratégique ; ce conseil fixe la position de l'État à notre conseil d'administration, qui approuve la totalité de nos projets. Le Parlement est également représenté au conseil d'administration, avec quatre sénateurs – Fabienne Keller, Jean-Marc Gabouty, Gilbert Bouchet et Jean-Marie Bockel – et quatre députés.

J'en viens à la présentation de notre stratégie. J'ai pour habitude de représenter tous les pays du monde sur un graphique, avec, en abscisse, l'indice de développement humain (IDH) et, en ordonnée, leur empreinte écologique. Deux groupes de pays apparaissent ainsi : les pays pauvres, avec un IDH et une empreinte écologique faibles, et les pays riches et développés, avec une empreinte écologique insoutenable. L'idée est d'atteindre un IDH élevé et une empreinte faible ; pour l'instant, aucun pays ne se trouve dans cette zone.

Notre stratégie recouvre cinq engagements : sur le climat, sur les secteurs sociaux, sur le développement dans les pays en crise avec les diplomates et les militaires, sur la priorité aux acteurs non souverains et sur le développement de partenariats.

Quelques mots sur l'organisation géographique de l'AFD. L'Afrique représente une seule zone ; nous avons mis fin à la scission entre Afrique du Nord et Afrique subsaharienne, qui empêche de comprendre les dynamiques régionales, notamment migratoires. Nous avons un département « Orient », qui couvre la zone des Balkans à la Chine, un département « Trois océans », qui comprend nos territoires ultramarins et leurs

voisins, et un département Amérique. Le cœur de notre action reste l'Afrique, qui mobilise la moitié de notre activité. Nos experts sont réunis dans six départements fonctionnels.

L'AFD se transforme en un groupe. La maison-mère assure les relations avec nos partenaires publics ; Proparco, notre filiale depuis quarante ans, est le guichet unique des relations avec les partenaires du secteur privé du sud ; enfin, le Gouvernement souhaite que l'entité publique « Expertise France » soit incluse dans le groupe AFD, tout en lui conservant son expertise et son autonomie, pour donner au groupe un instrument d'expertise idoine.

L'AFD emploie 2 500 collaborateurs, compte 85 agences et a 100 pays partenaires. Notre réseau technique, très respecté, initie 800 projets nouveaux chaque année. Nous sommes au cœur d'un réseau de partenaires, avec notamment la CDC et l'*International Development Finance Club* (IDFC), que je préside, et qui rassemble les vingt-quatre banques nationales et régionales les plus importantes du monde ainsi que vingt institutions financières du sud.

Cela dit, nous sommes attentifs à ne pas rendre de compte uniquement sur des montants financiers mobilisés, mais aussi sur les impacts concrets. Ainsi, nous avons conduit des projets ayant permis la scolarisation de 400 000 jeunes filles en 2017, et nous avons permis de donner l'accès à l'électricité à 365 000 personnes. Nous sommes très impliqués dans le Sahel, pour la gestion d'un projet de 9 milliards d'euros avec douze partenaires.

Notre dispositif d'évaluation doit se renforcer. Les services de l'AFD rédigent un rapport d'achèvement pour chaque projet, et nous faisons réaliser quarante-cinq évaluations par des organismes externes. Enfin, nous demandons des évaluations approfondies à des instituts de recherche, comme l'Institut de recherche pour le développement. En outre, nous allons conduire des évaluations conjointes de projet avec nos collègues allemands de la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW).

En mars, nous publierons un rapport sur l'évaluation de nos projets, et nous souhaitons inclure dans notre processus d'évaluations nos bénéficiaires sur le terrain. Si certains sénateurs souhaitent participer à des travaux d'évaluation de nos projets, nous serons très honorés de les accueillir. Cela renforcera la gestion de nos projets.

M. Vincent Éblé, président. – Le rapport public annuel de la Cour des comptes a formulé plusieurs recommandations ayant trait à la gouvernance de l'AFD. Il recommande de faire évoluer le rôle du conseil d'administration afin qu'il exerce une fonction de surveillance plus étroite, et de redéfinir vos liens avec la filiale Proparco. Quelles mesures allez-vous mettre en œuvre pour vous conformer à ces recommandations ?

Quel est le pourcentage de projets aidés par l'AFD que vous évaluez *a posteriori* ? Pour ces évaluations, recourez-vous à des organismes indépendants ? Pouvez-vous nous donner les résultats de ces évaluations ? Lors de votre audition, en octobre dernier, devant la commission des affaires étrangères du Sénat, vous avez annoncé un changement de vos méthodes d'évaluation. Pourriez-vous nous en préciser les futures modalités ?

M. Yvon Collin, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement ». – Les deux rapporteurs spéciaux remercient le président Éblé d'avoir accepté cette audition. Lorsque nous présentons notre rapport spécial, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances, nous avons parfois le sentiment de ne pas être complets. Il était donc utile d'entendre le directeur général de l'AFD.

La question de l'évaluation est importante : quels sont les effets véritables sur le terrain ? Votre exposé montre qu'il y a des résultats tangibles, mais on peut aller plus loin.

L'aide bilatérale représente deux tiers de l'aide publique de la France ; pourquoi cette préférence pour le bilatéralisme ? Cette proportion a-t-elle vocation à évoluer ?

L'AFD a vu sa capacité de dons augmenter de 1 milliard d'euros en 2019 mais vous aviez indiqué que les décaissements devraient s'étaler jusqu'en 2031. Pourquoi ne pas avoir augmenté les crédits de paiement correspondant aux dons, et comment justifier cet horizon lointain ?

Quelle est la trajectoire prévue par la loi de programmation des finances publiques et pourrez-vous la respecter ?

La loi de finances pour 2019 a marqué la budgétisation de la part de la taxe sur les transactions financières affectée à l'AFD et la disparition de la ressource à condition spéciale. En quoi cela affecte-t-il votre budget ?

M. Jean-Claude Requier, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement ». – À défaut d'avoir fusionné, l'AFD et la CDC ont resserré leurs liens. Quel est le bilan du fonds d'investissement STOA, qu'elles ont créé en commun ? Quels sont leurs projets dans les départements d'outre-mer ? Quelle est la part des projets cofinancés ? Ces cofinancements permettent-ils de partager les risques liés aux prêts ?

L'Afrique demeure la priorité de l'AFD mais, en Afrique centrale, les indicateurs de croissance économique et de développement humain restent très faibles. La gouvernance corrompue de ces pays est l'un des principaux obstacles à leur développement. Quels sont vos projets pour cette zone ? L'AFD finance-t-elle des projets visant à consolider l'institution judiciaire de ces États ?

Le contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et l'AFD pour 2017-2019 vous assigne une vingtaine d'indicateurs de performance ; n'est-ce pas excessif ? Quelles en sont les principales lignes ?

M. Rémy Rioux. – La Cour insiste sur le modèle économique et financier de l'agence, en particulier sur ses fonds propres ; compte tenu de son ambition nouvelle, même si la part des prêts restera dynamique, l'importance des dons va augmenter. La Cour a aussi délivré un message sur la construction du groupe, sur la façon d'inscrire davantage Proparco dans l'action du groupe. Cette filiale a intégré dans son périmètre toute l'activité de l'AFD liée à son action. Je préside le conseil d'administration de Proparco, donc je suis cela de près.

En ce qui concerne la gouvernance, je ne suis que directeur général de cette maison ; c'est au Gouvernement d'apporter les changements à la gouvernance qu'il souhaite et au conseil d'administration de définir ses règles de fonctionnement. Dans la mesure où l'AFD croît, le risque est plutôt que le conseil d'administration soit engorgé par l'examen de projets concrets et qu'il délaisse ses fonctions de suivi stratégique, d'évaluation, de modèle économique. Aujourd'hui, les projets ne sont plus présentés intégralement et on a dégagé plus de temps pour les questions de bonne gestion. J'indique que le conseil se réunit chaque mois – fréquence rare dans les entreprises publiques –, il est très présent dans la vie de notre agence.

Enfin, la Cour des comptes recommande de rouvrir le sujet du statut du personnel. Il y a de bonnes raisons de le faire, notamment l'intégration au sein du groupe, si elle a lieu,

d'Expertise France, qui dispose d'un statut social différent. En outre, nous devons traiter la question de la représentation des travailleurs de droit local. Enfin, nous devons nous demander comment mieux reconnaître nos salariés et les inciter à la performance. Notre culture est aujourd'hui très consensuelle, très égalitaire, mais ne faudrait-il pas introduire des éléments de performance ?

Pour ce qui concerne les évaluations, nous recourons au comité externe du conseil d'administration. Au-delà de l'évaluation interne de tous nos projets, nous procéderons à quarante-cinq évaluations externes en 2019, et nous voulons passer rapidement à soixante-cinq en 2020, pour atteindre 50 % à terme. En effet, pour nous aussi, l'évaluation est importante, elle permet d'introduire une logique d'apprentissage.

À propos de l'aide multilatérale, j'ai toujours entendu le Parlement plaider pour le renforcement de l'aide bilatérale, qui est pilotable, programmable, et qui permet de construire des cofinancements dans un cadre multilatéral. Si nous sommes les premiers à obtenir des ressources auprès de l'Union européenne, c'est parce que nous arrivons avec des fonds. Sans moyens bilatéraux, on est moins efficace.

Du reste, tous les grands pays actifs dans l'APD ont un ratio de deux tiers d'aide bilatérale et d'un tiers d'aide multilatérale. Ce ratio avait baissé en France, il était donc logique de renforcer la logique bilatérale ; bien entendu, tout l'enjeu est d'articuler les deux.

Concernant les décaissements des crédits dédiés aux dons, en moyenne, à l'AFD, 60 % des crédits sont décaissés dans les trois ans, et les fonds sont décaissés au maximum dans les cinq ans. Les autorisations de 2019 seront donc épuisées pour l'essentiel en 2022 ou en 2023.

En ce qui concerne le projet de loi de programmation, je vous renvoie vers mes ministres de tutelle. Nous apportons une contribution technique au Gouvernement, notamment pour ce qui touche à la part de l'APD devant être déployée par l'AFD. Cela dit, il y a d'autres instruments, nous ne sommes que l'instrument d'aide bilatérale.

Vous avez adopté la rebudgétisation de la part du produit de la taxe sur les transactions financières (TTF) allouée à l'AFD dans un souci de lisibilité, me semble-t-il. Je suis attaché au maintien d'une affectation de la TTF à la politique de développement, pour que la question de l'utilisation de cette ressource se pose à l'échelon européen. Il reste tout de même une affectation d'une partie du produit de cette taxe à des fonds multilatéraux. Cette question se posera devant vous. Je n'ai pas d'avis à ce sujet. La ressource à condition spéciale (RCS) sera sans doute entièrement rebudgétisée également.

L'alliance avec la CDC a été signée le 6 décembre 2012 ; nous l'appliquons, mais c'est moins dans l'actualité. Nos équipes collaborent de manière étroite, et quand je me déplace en France, la CDC me présente aux acteurs privés, publics et associatifs qui souhaitent contribuer au développement. Je plaide pour ces coopérations décentralisées.

Cette alliance a pris une dimension importante avec le fonds STOA, qui est un fonds d'investissement en capital ; la CDC lui a alloué 500 millions d'euros et l'AFD 100 millions d'euros. Il a déjà investi 100 millions d'euros, dans deux projets à dimension de développement durable, avec un barrage au Cameroun et un projet d'énergie renouvelable, avec Engie, en Inde, à hauteur de 75 millions d'euros. Ce fonds intervient sur des projets de

plus de 15 millions d'euros alors que Proparco intervient sur des montants inférieurs. STOA permettra à la France de revenir sur de grands projets dont elle avait quelque peu disparu.

En ce qui concerne l'outre-mer, la CDC et l'AFD activent le mandat qu'elles ont reçu de BPI France pour permettre à cette institution de s'engager de façon plus dynamique au service des entreprises ultramarines. L'AFD se recentre sur sa mission de base, celle d'une banque de développement, de développement durable et de lien avec les États étrangers. L'AFD, présente à Mayotte, aux Comores, en Haïti, aux Antilles, en Guyane est la seule institution de la République qui peut libérer la croissance et l'emploi outre-mer.

L'Afrique centrale a été frappée par un choc macroéconomique de grande ampleur, avec la chute des cours du pétrole. Il y a un grand effort d'ajustement dans les pays membres de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (Cemac), et nous y contribuons. Il faut diversifier, dans ces États, les instruments, notamment en passant par le secteur privé. En tant qu'institution financière, nous sommes très rigoureux dans nos procédures, en ce qui concerne la lutte contre la corruption et le financement du terrorisme ; on ne peut pas toujours s'appuyer sur les États dans ces domaines.

Le contrat d'objectifs et de moyens ne portait que sur l'année 2019. Il faut concevoir un nouveau contrat courant sur la durée de la loi d'orientation et de programmation. On discutera des indicateurs pour amener votre agence sur un niveau supérieur d'exigence.

M. Roger Karoutchi. – Je suis très sceptique sur l'opportunité d'avoir créé, en 1992, un établissement public. L'aide au développement doit dépendre directement, comme c'est le cas en Chine ou ailleurs, de l'État et du Gouvernement ; c'est une garantie de solidité et d'orientation plus directe de la politique. On voit d'ailleurs la place qu'a prise la Chine en Afrique, où nous étions jadis influents.

Par ailleurs, je me pose une question sur votre politique de financement. France Médias Monde a demandé une aide financière de l'AFD pour la diffusion de ses programmes en Afrique, comme cela se fait au Royaume-Uni ou en Allemagne. Cela ne se fait pas du tout en France. L'AFD refuse donc de financer France Médias Monde ; en revanche, elle finance « l'Université d'été solidaire et rebelle » de Grenoble. Est-ce vraiment votre vocation ?

M. Jérôme Bascher. – Dans le rapport que vous avez écrit en 2016 sur le rapprochement entre l'AFD et la CDC, vous indiquez que ces deux institutions pourraient se positionner sur la question de la migration et de la sécurité. Comment avez-vous réussi ce tour de force, maintenant que vous êtes en fonction ?

M. Michel Canevet. – On observe à l'AFD une hausse significative des dépenses de personnel, de 52 % depuis 2010. Vos mesures permettront-elles de revenir à des frais de gestion raisonnables ? Quelles autres mesures seront prises ?

La présidente du conseil d'administration, Mme Laurence Tubiana, a déclaré que vous entendiez orienter l'agence vers 100 % de transition énergétique ; quels ajustements entendez-vous prendre dans vos projets pour atteindre cet objectif et à quelle échéance ?

Concernant votre politique de prêt, avez-vous pu identifier les risques financiers associés ? Quelle est votre stratégie pour conserver une cotation raisonnable ?

M. Jean-François Rapin. – Dans les départements d'outre-mer, la Cour des comptes attend des progrès dans le management des équipes de terrain, et l'optimisation de

leur rentabilité locale. À l'étranger, elle note aussi, au sujet de l'organisation des équipes, que la forte centralisation des décisions fait parfois prendre du retard. Envisagez-vous une réorganisation ?

M. Claude Raynal. – Contrairement à M. Karoutchi, je ne vois pas de lien entre la création d'un établissement public et notre perte d'influence en Afrique. C'est surtout la différence des moyens engagés qui nous sépare, par exemple, de la Chine.

La corruption reste un sujet majeur en matière d'aide au développement, comme on le voit à Haïti. Comment faire pour que nos aides ne disparaissent pas comme de l'eau dans du sable ? Comment vérifiez-vous que les montants dépensés le sont bien pour les projets auxquels ils sont alloués ? Pourquoi aidez-vous le Nigeria, qui dispose d'abondantes ressources ? Il est toujours bon de mettre les moyens en réseau, et en réseau organisé. C'est donc une bonne chose qu'Expertise France vous rejoigne, d'autant plus que l'expertise fait partie des solutions, ou en tous cas des propositions que l'on doit faire en bilatéral.

Les Français ont toujours du mal à tirer bénéfice de leurs aides. Nos voisins, pourtant, n'hésitent pas à faire suivre leurs financements de leurs entreprises. Il est vrai que notre objectif est aussi d'aider ces pays à créer leurs propres entreprises... Comment gérez-vous cet équilibre ?

Vos moyens vont passer de 11 à 14 milliards d'euros. L'État vous demandera-t-il un résultat en proportion ? Devrez-vous dégager 200 millions d'euros au lieu de 150 millions d'euros ? Pour trouver un équilibre entre les préoccupations de rentabilité, semblables à celles d'une banque, et une vocation presque humaniste, avez-vous une ligne directrice ? Quelle est la répartition de vos budgets entre prêts aux États, prêts privés, garanties, subventions ? Quels objectifs de rentabilité assignez-vous à chaque catégorie ? Évidemment, celle des subventions est nulle...

Mme Sophie Taillé-Polian. – D'après les ONG, les débats préparatoires à la loi de programmation nous orientent vers une nouvelle terminologie : l'APD serait remplacée par l'investissement solidaire. Cela annonce-t-il un changement de paradigme ? Ne pensez-vous pas que cela poserait de sérieuses questions ? À titre personnel, je préfère à la logique du retour sur investissement celle d'une aide véritablement tournée vers les populations et non destinée à conforter certains régimes.

M. Éric Bocquet. – Sur le document retraçant la situation des 31 milliards d'euros de prêts en cours au 31 décembre 2017, figurent – pour un faible pourcentage, certes – des prêts douteux. De quoi s'agit-il ? Qui gère vos émissions d'obligations ? Est-ce l'Agence France Trésor ? Combien d'entités sont détenues par votre filiale Proparco ? Dans combien de pays opère-t-elle ? Opère-t-elle dans ce qu'on pourrait qualifier de pays non coopératifs ? Vous avez évoqué la lutte contre le blanchiment ; les entités qui relèvent de l'AFD sont-elles assujetties à Tracfin ? Des signalements ont-ils été effectués dernièrement ? Si oui, combien ?

M. Bernard Delcros. – Comment entendez-vous répondre aux recommandations de la Cour des comptes, et selon quel échéancier ? Quelle sera l'efficacité des moyens supplémentaires qui vont vous être donnés ? Quels sont les nouveaux résultats attendus ?

Mme Fabienne Keller. – J'ai en effet l'honneur de représenter le Sénat, avec d'autres collègues, au conseil d'administration de l'AFD. J'étais donc surtout en posture

d'écoute. Je me réjouis qu'Expertise France, qui est un partenaire naturel de l'AFD, rejoigne le groupe. Il n'en reste pas moins qu'Expertise France est dix ou vingt fois plus petite que son homologue allemand. Ne devrions-nous pas nous doter d'une expertise interne beaucoup plus puissante ? En Allemagne, les études sont internalisées, comme nous l'avons vu avec Yvon Collin lors d'une visite d'étude. L'explication de notre aide Nord-Sud est un véritable défi, à l'heure où les crédits augmentent pour les subventions et pour le financement des prêts, alors que les problèmes nationaux sont eux aussi prégnants. À cet égard, la coopération décentralisée pourrait être un outil utile de communication.

M. Rémy Rioux. – Nous sommes un établissement public qui dépend directement du Gouvernement, et celui-ci est très présent dans notre gouvernance et jusque dans les orientations quotidiennes. J'ai travaillé à l'agence des participations de l'État : je ne connais aucun établissement public industriel et commercial qui soit aussi proche de l'État que l'AFD. Je me réjouis, d'ailleurs, de cette proximité, car toute forme d'autonomie, pour l'AFD, aboutit à l'oubli de sa politique ! Plus vous m'auditionnez, plus le Président de la République, le Premier ministre et son Gouvernement s'intéressent à l'AFD, plus l'administration s'implique dans son fonctionnement, mieux c'est : cela donne une équipe de France cohérente et efficace, à laquelle on confie des moyens adaptés. Pour autant, il est important que notre politique soit mise en œuvre par une entité identifiable, ayant un effet d'entraînement sur ses pairs internationaux et disposant de la capacité de communiquer sur son action, ce que l'État ne peut pas toujours faire.

D'ailleurs, tous les grands pays acteurs de l'aide au développement disposent d'institutions de ce type. Les Américains ont l'agence des États-Unis pour le développement international (*United States Agency for International Development* – USAID) qui est très puissante, très riche, et distribue de l'aide « *From the American People* », ce qui exprime clairement l'effort de solidarité américain. Les Suédois ont une belle agence, dont l'acronyme est SIDA (*Styrelsen för Internationellt Utvecklingsarbete*), et les Japonais disposent d'une structure qui ressemble beaucoup à l'AFD, l'agence japonaise de coopération internationale (JICA). Quant aux Chinois, ils ont d'importantes institutions distinctes du Gouvernement et qui sont extrêmement actives dans le monde entier. Notre homologue, avec lequel nous essayons de travailler, s'appelle la *China Development Bank*, et constitue à peu près l'équivalent de notre AFD et de notre CDC. C'est une banque publique d'envergure, de plus en plus active à l'international, et qui est peut-être l'acteur chinois le plus à même d'entrer en coopération avec des institutions d'autres pays – ce que personne n'a jamais fait jusqu'à présent.

L'AFD ne refuse nullement de financer France Médias Monde. Nous avons un projet dans le cadre de l'alliance Sahel pour développer des programmes de RFI dans les langues locales. La diffusion d'informations vraies et d'un certain nombre de messages sont autant d'éléments de la politique de développement. Et, en effet, les Allemands et les Britanniques utilisent cet instrument pour leur politique de développement. Maintenant que vous nous confiez des moyens supplémentaires, des choses qui n'étaient pas possibles le deviennent : quand vous avez peu de moyens, entre financer France Médias Monde et mettre en œuvre un programme de santé dans le Sahel, vous choisissez le programme de santé dans le Sahel ! Cela dit, Jean-Yves Le Drian est extrêmement attentif à la discussion que j'ai avec Mme Saragosse, et la réaction du Gouvernement est justifiée lorsqu'il s'oppose à ce qu'un financement de l'AFD vienne contredire un effort de gestion que l'actionnaire de France Médias Monde lui demande de faire. Mon objectif est simplement d'orienter France Médias Monde vers ma mission, c'est-à-dire vers le développement – pas de lui apporter une subvention de fonctionnement, ce qui n'aurait aucun sens. Mais les moyens vous nous confiez

ne doivent pas rester confinés à l'AFD. Ils doivent aider à mettre le pays en coopération, et faire que d'autres acteurs se mettent au service de cette belle politique.

Je vous fournirai évidemment tous les détails sur l'Université rebelle et solidaire, sur laquelle je me suis expliqué devant le CRIF. Sous la présidence de Nicolas Sarkozy, on a confié à l'AFD la gestion du guichet qui finance les ONG françaises. Avant 2009, celui-ci était géré par le ministère des Affaires étrangères. Nous avons donc la mission d'accompagner les ONG françaises dans leur action internationale. Cela comporte de l'éducation au développement en France, et nous finançons donc des organisations conduisant des actions dans les écoles ou des festivals et des universités. Mais nous intervenons très en amont, et nous ne validons pas chacune des conférences. Il y a eu une émotion justifiée sur cette université. Mais si l'AFD n'agit qu'à l'étranger, que personne ne la connaît en France et qu'elle ne rayonne pas sur nos territoires pour expliquer l'Afrique, pour expliquer le Sud, nous aurons manqué une partie de notre mission.

Sur les questions migratoires, on est trop souvent dans un face-à-face, alors que les dynamiques et les routes migratoires sont beaucoup plus complexes que ce qu'on dit. Je me bats pour qu'on arrête de parler de pays de transit car cela masque le fait que beaucoup de Sahéliens s'établissent en Côte d'Ivoire ou au Nigeria – et même en Libye, tant l'image positive de son pays qu'avait projeté M. Kadhafi perdure. La question est donc d'organiser nos instruments publics pour intervenir dans les pays d'origine et y offrir aux bénéficiaires un avenir dans leur propre pays. Il importe aussi de travailler dans les pays de premier choix, ou de première destination, où les migrants s'arrêtent en route, souvent parce qu'ils y ont de la famille.

En Côte-d'Ivoire ou au Nigéria, que vous avez cité, nous ne faisons pas des dons mais des prêts, ou de la formation professionnelle, par exemple. Il serait bon d'avoir aussi un débat sur notre action, dans notre propre territoire, pour ceux qui arrivent, avec les instruments publics que sont la CDC ou Adoma. Du reste, la majorité des flux migratoires en Afrique vont vers le Sud : les migrants vont vers la côte et jusqu'en Afrique australe, qui est de loin la région la plus riche d'Afrique. Aussi trouve-t-on beaucoup d'Africains francophones issus d'Afrique de l'Ouest au Zimbabwe, en Afrique du Sud ou en Angola. Que pouvons-nous faire dans ces pays ? Nous y réfléchissons.

La Cour des comptes donne des chiffres sur l'augmentation des charges de personnel. L'AFD grandit et son budget de fonctionnement atteint maintenant 450 millions d'euros. Lorsque je suis arrivé, en 2016, il y avait de très nombreuses alertes sur la souffrance au travail. C'est un sujet que j'ai pris très au sérieux, et nous avons remis un certain nombre de fonctions à niveau en termes d'effectifs. Notre maison a désormais atteint une taille critique pour accomplir son mandat. Son but est désormais d'inciter d'autres acteurs à lui amener des projets. L'augmentation de la masse salariale de l'agence reflète essentiellement un effet volume et correspond à des recrutements. Sur le niveau des salaires, nous fournirons des éléments de comparaison internationale à la Cour des comptes. En tous cas, depuis que je suis arrivé, il n'y a eu aucune mesure générale d'augmentation des salaires, et les mesures individuelles sont contenues dans une enveloppe de croissance inférieure à l'inflation. Cela me vaut d'ailleurs un grand succès... Bref, je ne crois pas qu'on puisse dire qu'il y a un dérapage salarial à l'AFD.

Nous sommes les meilleurs du monde en matière de financement de la lutte contre le changement climatique, tout simplement parce que cela fait déjà quinze ans que nous nous y sommes attelés, en parallèle de la lutte contre la pauvreté. Nous réalisons depuis dix ans des

bilans-carbone de tous nos projets, ce qui n'est pas le cas de tous les acteurs français. L'engagement « 100 % accords de Paris » a pour but d'appuyer les pays dans leurs politiques climatiques de long terme. Nous choisissons les projets que nous finançons de telle sorte qu'ils soient exemplaires à cet égard.

Nous sommes une banque : un prêt douteux est un prêt sur lequel nous avons des problèmes de remboursement. Nous suivons ces cas très attentivement. Même si nous travaillons dans des pays très difficiles, le taux de prêts douteux reste très bas. Nous devons à la fois veiller à préserver la robustesse de notre modèle financier et prendre des risques, pour faire ce que les banques privées ne font pas. C'est le conseil d'administration de l'AFD qui nous dit jusqu'où nous pouvons aller en la matière.

Une entreprise publique peut se piloter de deux façons. On peut lui demander de faire des gains de productivité en diminuant ses moyens, ou en lui fixant un objectif de résultat. Pour l'AFD, les deux sont conjugués. De toute façon, je ne veux en aucune manière arriver à un résultat nul, ou négatif. Bien sûr, nous sommes une institution à but non lucratif, mais dégager 150 ou 200 millions d'euros de résultat chaque année permet de reconstituer nos fonds propre – d'autant que nous ne distribuons que 20 % en dividende – et d'accumuler ainsi un matelas de sécurité nous permettant d'encaisser, le cas échéant, un choc, par exemple une contrepartie qui ne paierait pas.

Notre maison est, historiquement, très centralisée : comme nous travaillons dans de nombreux pays, il semblait plus logique de baser nos ingénieurs à Paris et de les envoyer sur place en fonction des besoins que de les faire vivre à l'étranger. La taille qui est désormais la nôtre, et notre niveau d'ambition, nous pousse à réévaluer le rapport entre le siège et le réseau. J'ai créé des directions régionales de l'AFD, en installant par exemple à la Réunion un directeur chargé de la zone océan Indien, où il doit promouvoir des mutualisations pour gagner en efficacité, et mettre en œuvre notre stratégie. Nous allons lui déléguer nombre de décisions qui sont prises aujourd'hui au siège et qu'il faut rapprocher du terrain.

Vous m'avez interrogé sur la corruption. Nous sommes supervisés par la Banque centrale européenne et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, et soumis aux mêmes obligations et règles qu'une banque commerciale. Vu les pays dans lesquels nous intervenons, nous sommes exposés à des risques particuliers. Nous disposons d'une direction des risques qui est puissante dans la maison, et d'un service de la conformité. Je n'ai eu connaissance que de deux cas significatifs de corruption. Dans les deux cas, j'ai envoyé sur place mon directeur général adjoint et nous avons obtenu d'être remboursés, et que des poursuites soient engagées dans le pays concerné. Bref, nous avons une tolérance zéro en la matière.

Quel doit être le positionnement d'une agence de développement entre le service qu'elle apporte à ses partenaires du Sud et le soutien aux entreprises françaises ? Vaste débat. Par construction, nous ne finançons que des étrangers. Ce sont la CDC et Bpifrance qui aident les acteurs français à l'international. Nous, l'État nous a créés pour être du côté de l'autre, en quelque sorte, et pour renforcer les contreparties. Nous passons toujours par des maîtrises d'ouvrage locales, qui passent elles-mêmes les marchés en droit local. Cela ne signifie pas que nous ne devons pas créer des liens avec les entreprises françaises et les intérêts français, au contraire ! Mais nous sommes en quelque sorte un tiers de confiance pour le financement, qui fait que la relation avec la France se fait dans de bonnes conditions. Dans 80 % des projets de l'AFD, il y a une entreprise française. Nous nous assurons que celles-ci ne font pas des marges scandaleuses ni ne font travailler les enfants.

Longtemps, l'AFD a dit que l'assistance technique était un instrument du passé. C'était en partie parce qu'elle n'en avait pas la responsabilité... Lorsqu'on a regroupé tous les instruments dans Bpifrance, l'institution a pu évaluer plus sereinement chaque outil. De même, l'AFD a désormais pour responsabilité d'identifier l'instrument le plus à même d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés.

Je ne crois pas qu'il soit question de remplacer l'APD par l'investissement solidaire. Je m'en suis expliqué avec le président de Coordination Sud et avec la directrice générale d'Oxfam France. De toute façon, c'est une décision du Gouvernement, pas de l'AFD. Pour autant, « aide » n'est pas un bon mot. Nos partenaires du Sud n'attendent pas de la France de l'aide mais du lien, de l'engagement, de l'investissement. Le mot « aide » empêche cette politique publique de passer à l'étape suivante, parce que l'aide, c'est quelque chose qui vous est toujours un peu extérieur. Il faut certes augmenter APD. Si un investissement solidaire diffère d'un investissement financier, il correspond à une politique publique, et on en attend donc un retour, qu'il faut apprendre à mesurer.

Le paradigme a changé en septembre 2015 lors du sommet des Nations Unies à New York sur le développement durable, puisque lorsque tous les chefs d'État du monde se sont réunis et ont souscrit aux objectifs de développement durable, qui ne sont pas des objectifs d'aide mais des objectifs valables pour tous les pays du monde, y compris pour la France. Ces objectifs sont d'une telle ambition que l'APD ne suffira jamais à les financer, ce qui est une contradiction dangereuse pour la politique de développement. La communauté internationale nous a demandé de financer les objectifs de développement durable mais cela n'a pas de sens : ce n'est pas avec 150 milliards de dollars, voir même 300 milliards de dollars si chaque pays alloue effectivement 0,7 % de son PIB, qu'on va réussir la lutte contre le changement climatique. Pour cela, il faut que l'ensemble des acteurs financiers – et d'abord les acteurs privés – fassent les bons investissements. L'APD continue à faire le travail que personne ne fait : le Sahel, la santé, l'éducation, les pays en crise... Mais elle peut aussi aider à transformer l'investissement en investissement solidaire. Bref, il n'est pas question de substitution. L'AFD a élaboré un avis développement durable qui est un bon outil pour réorienter les financements vers la poursuite des objectifs mentionnés – et nous sommes prêts à le mettre au service des autres acteurs.

L'AFD dispose d'une salle de marché. Elle est le premier émetteur d'obligations publiques après l'État, et fut le premier acteur public à émettre une obligation verte, en 2014. Nous avons des règles très strictes pour la lutte anti-blanchiment et nous sommes bien sûr soumis à Tracfin.

Il y a en effet un déséquilibre avec l'Allemagne, dont l'agence GIZ dispose d'un budget de 2,6 milliards d'euros. Leur KfW correspond, en gros, à notre CDC. Et le ministère compétent, en Allemagne, n'est pas celui des Affaires étrangères ni celui des Finances. Les Allemands dépensent effectivement 0,7 % de leur revenu national en APD, depuis leur présidence du G20 en 2017. Bref, ils pèsent trois fois plus que nous et déploient 20 000 salariés dans le monde : au ministère des Transports en Chine, il y a des coopérants allemands depuis toujours ! Réunir l'AFD à Expertise France nous aidera à rattraper leur niveau pour projeter l'expertise française de façon plus ambitieuse.

Pour la coopération décentralisée, l'AFD dispose d'un guichet spécifique, qui gère des moyens en augmentation : il y aura 10 millions d'euros cette année. La coopération décentralisée entre collectivités locales du Sud et du Nord est une spécificité de la politique de coopération française, et c'est un volet extrêmement important : il y a des choses essentielles

qu'une agence d'État ne peut pas faire dans le lien avec nos partenaires. Ce ne sont pas les ressources des collectivités locales qui nous intéressent mais leurs compétences et leur capacité à créer un lien avec leurs homologues du Sud. Nous avons doublé le nombre de projets, et nous en cherchons encore, comme je l'ai répété il y a quinze jours, lors d'un déplacement à Rennes. Nos moyens ne doivent pas rester cantonnés à l'AFD, et nous sommes là pour vous aider à justifier de l'utilité de cette politique publique.

M. Vincent Éblé, président. – Merci infiniment de tous ces éclairages et précisions.

Questions diverses - Actualisation du programme de contrôle budgétaire de la commission

M. Vincent Éblé, président – Mes chers collègues, nous avons adopté le 30 janvier dernier le programme de contrôle de notre commission. Je voulais à cet égard vous apporter une précision. En effet, en accord avec les rapporteurs Bernard Delcros et Frédérique Espagnac, un membre de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, notre collègue Rémy Pointereau, sera associé au contrôle qu'ils vont engager le trimestre prochain sur les zones de revitalisation rurale (ZRR). Ce contrôle devrait donc donner lieu à un rapport d'information cosigné au nom de nos deux commissions.

La commission adopte le programme de contrôle ainsi modifié.

La réunion est close à 11 h 15.

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

Mardi 12 février 2019

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 10.

**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 – Examen, en nouvelle lecture, des amendements aux textes de la
commission**

M. Philippe Bas, président. – Nous sommes réunis pour examiner les amendements au projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, dont nous avons adopté le texte la semaine dernière. Il faudrait des motifs très importants pour faire de nouvelles modifications aujourd'hui.

L'ordre du jour du Sénat a été modifié pour permettre la tenue d'un débat sur ce texte, cet après-midi et demain. Je pense que le Gouvernement avait anticipé l'adoption d'une question préalable, mais, comme ce n'est pas le cas, il nous accorde plus de temps. Les textes sur le statut de la Polynésie française seront examinés ensuite.

Nous commençons par l'examen d'un amendement des rapporteurs.

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 100 est un amendement de coordination sur le parquet national antiterroriste.

M. Philippe Bas, président. – L'omission d'une coordination peut avoir des conséquences graves...

L'amendement de coordination n° 100 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} ter		
Rapport annuel au Parlement sur l'exécution de la présente loi		
Mme ROSSIGNOL	3 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 2		
Développement du recours aux modes alternatifs de règlement des différends		
M. MÉZARD	79	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	4 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme BILLON	96	Défavorable

Mme MEUNIER	76 rect.	Favorable si rectifié
Article 3 Encadrement juridique et certification des services en ligne de résolution amiable des litiges		
Mme ASSASSI	45	Défavorable
M. ANTISTE	13	Défavorable
M. ANTISTE	14	Défavorable
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		
M. ANTISTE	42	Défavorable
Mme ASSASSI	46	Défavorable
Article 8 Suppression du contrôle préalable du juge pour certains actes relevant de la responsabilité du tuteur d'une personne protégée		
Mme ASSASSI	47	Défavorable
Article 12 (Supprimé) Réforme de la procédure de divorce contentieux		
M. Jacques BIGOT	40	Défavorable
Article 13 Procédure sans audience devant le tribunal de grande instance et procédure dématérialisée de règlement des litiges de faible montant		
Mme ASSASSI	48	Défavorable
Article 14 Traitement dématérialisé des injonctions de payer par une juridiction à compétence nationale		
Mme ASSASSI	49	Défavorable
M. MÉZARD	80	Défavorable
M. ANTISTE	43	Défavorable
Article 18 Renforcement de l'exécution des décisions du juge aux affaires familiales en matière d'autorité parentale		
Mme ROSSIGNOL	5 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme LABORDE	89	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme LABORDE	91	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Mme LABORDE	90	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Article 21 Élargissement et encadrement du recours à des magistrats honoraires		
Mme ASSASSI	50	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	86	Défavorable
Article 26 Amélioration du parcours judiciaire de la victime		
Mme ROSSIGNOL	6 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	7 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme BILLON	97	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	8 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme BILLON	98	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	12 rect. <i>bis</i>	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 27 Mise en cohérence des dispositions relatives aux interceptions des communications électroniques et à la géolocalisation		
M. ANTISTE	17	Défavorable
Mme ASSASSI	51	Défavorable
M. MÉZARD	81	Défavorable
M. Jacques BIGOT	27	Défavorable
Article 28 Harmonisation du cadre applicable à l'enquête sous pseudonyme		
M. ANTISTE	18	Défavorable
Mme BENBASSA	52	Défavorable
M. MÉZARD	82	Défavorable

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 71 du Gouvernement vise à subordonner à une habilitation spécifique la possibilité pour les agents du service national des douanes judiciaires, déjà autorisés à procéder à des enquêtes judiciaires, de mener de telles enquêtes sous pseudonyme. Dans la mesure où cela renforce l'encadrement du recours à cette procédure, je propose d'émettre un avis favorable.

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

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 28 (suite) Harmonisation du cadre applicable à l'enquête sous pseudonyme		
Mme ROSSIGNOL	11 rect. <i>bis</i>	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 29 Uniformisation du régime applicable à certaines techniques spéciales d'enquête		
M. ANTISTE	19	Défavorable
Mme BENBASSA	53	Défavorable
M. MÉZARD	83	Défavorable
Article 30 Statut et compétence de la police judiciaire		
Mme ASSASSI	54	Défavorable
Article 31 Simplification du régime de la garde à vue		
Mme Nathalie DELATTRE	84	Défavorable
Article 32 Extension des pouvoirs des enquêteurs		
Mme ASSASSI	55	Défavorable
M. Jacques BIGOT	32	Défavorable
M. Jacques BIGOT	33	Défavorable
M. Jacques BIGOT	34	Défavorable
M. Jacques BIGOT	35	Défavorable
Article additionnel après l'article 32		
Mme BENBASSA	56	Défavorable
Article 32 bis Procédure orale pour la répression de certaines infractions prévues par le code de la route		
M. ANTISTE	22	Défavorable
Article 33 Dispositions diverses de simplification		
M. Jacques BIGOT	28	Défavorable
Article 34 Continuité des actes d'enquête lors de la saisine du juge d'instruction et recevabilité des plaintes avec constitution de partie civile		
Mme ROSSIGNOL	9 rect. <i>bis</i>	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BILLON	99	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution

Article 35 bis

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – L'amendement n° 72 du Gouvernement tend à modifier le code de procédure pénale afin de tirer les conséquences de deux décisions récentes du Conseil constitutionnel. Une décision du 8 février 2019 a déclaré contraire à la Constitution, en raison de l'absence de possibilité de recours contre un refus, l'article 34 de la loi pénitentiaire relatif au rapprochement familial des prévenus ; il s'agit donc de prévoir expressément la possibilité d'un tel recours.

Par ailleurs, une autre décision du même jour a déclaré contraire à la Constitution l'article 61-1 du code de procédure pénale sur l'audition libre, au motif que cet article ne prévoit pas de garanties suffisantes concernant l'audition des mineurs ; par conséquent, le Gouvernement propose de compléter l'ordonnance de 1945 pour préciser que les parents du mineur sont informés que celui-ci doit être assisté d'un avocat et de préciser, par coordination, que les dispositions relatives à l'audition libre s'appliquent « sans préjudice des garanties spécifiques applicables aux mineurs ».

Indépendamment d'une future modification de l'ordonnance de 1945, les aspects juridiques liés à ces décisions du Conseil constitutionnel plaident pour un avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 72.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 36		
Dispositions relatives à la clôture et au contrôle de l'instruction		
Mme ASSASSI	57	Défavorable
Article 37		
Extension du champ d'application de l'amende forfaitaire délictuelle		
Mme BENBASSA	58	Défavorable
Article 38		
Dispositions relatives aux alternatives aux poursuites, à la composition pénale et à la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité		
Mme ROSSIGNOL	10 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. Jacques BIGOT	29	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	85	Défavorable
Mme BENBASSA	59	Défavorable
M. Jacques BIGOT	30	Défavorable
M. Jacques BIGOT	31	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 39 Dispositions relatives au tribunal correctionnel		
Mme ASSASSI	60	Défavorable
Article 42 Mesures de simplification du procès d'assises et expérimentation du tribunal criminel départemental		
M. FOUCHÉ	1	Défavorable
M. ANTISTE	23	Défavorable
Article 42 bis AA Simplification et sécurisation du parcours procédural d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme		
Le Gouvernement	73	Favorable
Article 43 bis Peine obligatoire complémentaire d'interdiction du territoire français pour tous les délits et crimes punis d'au moins cinq ans d'emprisonnement		
Mme ASSASSI	61	Défavorable
Article 43 ter Systématisation de l'aggravation de la peine à raison de l'état de récidive légale		
Mme ASSASSI	62	Défavorable
Article 43 quater Révocation automatique et intégrale du sursis simple et modification des règles de révocation du sursis avec mise à l'épreuve		
Mme ASSASSI	63	Défavorable
Article 45 Modification des conditions du prononcé des peines d'emprisonnement ferme		
Mme BENBASSA	64	Défavorable
M. ANTISTE	20	Défavorable
M. ANTISTE	24	Défavorable
Article 45 bis A Suppression du crédit « automatique » de réduction de peine		
Mme ASSASSI	65	Défavorable
Article 46 Création d'un « sursis probatoire »		
Mme LUBIN	37	Favorable
Article 48 bis Modification des conditions d'octroi de la libération conditionnelle		
Mme ASSASSI	66	Défavorable

Article 49 bis A

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Cet article additionnel adopté par l'Assemblée nationale prévoit que les structures qui accueillent et accompagnent des personnes sous main de justice et faisant l'objet d'une mesure de placement à l'extérieur peuvent conclure une convention triennale avec l'État. Cette convention définit le projet de réinsertion proposé par la structure, ainsi que les conditions de son financement.

L'amendement n° 38 tend à rendre obligatoire la conclusion d'une telle convention. Je ne pense pas que cela soit nécessaire, dans la mesure où ces structures sont déjà agréées, mais je vous propose de demander l'avis du Gouvernement sur cet amendement. S'il y est favorable, nous le suivrons.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 38.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 51 ter Palpations systématiques des visiteurs en détention		
Mme ASSASSI	67	Défavorable
Article 51 quinquies Régime des fouilles en détention		
Mme ASSASSI	68	Défavorable
Article 52 Amélioration de la préparation à la sortie des mineurs délinquants		
Mme LUBIN	41	Défavorable
Mme LUBIN	39	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 52 bis Rétablissement d'une contribution pour l'aide juridique		
M. Jacques BIGOT	2	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	87	Défavorable
Article 52 ter Consultation obligatoire d'un avocat avant toute demande d'aide juridictionnelle		
Mme Maryse CARRÈRE	88	Défavorable

Article 53

M. François-Noël Buffet, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 44, 69 et 92 rectifié tendent à supprimer l'article qui prévoit le regroupement du tribunal de grande instance et des tribunaux d'instance de son ressort.

M. Philippe Bas, président. – Le terme de « regroupement » me semble excessif. Il s’agit de créer une nouvelle structure juridique composée de ces deux entités.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 44, 69 et 92 rectifié.

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 53 (suite) Réorganisation juridictionnelle et statutaire		
Mme NOËL	95 rect.	Défavorable
Mme MEUNIER	77	Défavorable
Mme MEUNIER	78	Défavorable
Mme NOËL	93 rect.	Défavorable
M. ANTISTE	25	Défavorable
Article 54 (Supprimé) Expérimentation de fonctions d’animation et de coordination attribuées à certains chefs de cours d’appel et spécialisation de cours d’appel en matière civile		
M. MASSON	26	Défavorable
Article 55 Habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance pour tirer les conséquences de la réorganisation judiciaire		
Mme ASSASSI	70	Défavorable
Mme NOËL	94 rect.	Défavorable
Article 56 Modalités particulières d’entrée en vigueur de certains articles		
Le Gouvernement	74	Favorable
Article 57 Coordinations pour l’application des dispositions du projet de loi à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, aux îles Wallis et Futuna et aux Terres australes et antarctiques françaises		
Le Gouvernement	75	Favorable

La réunion est close à 9 h 35.

Mercredi 13 février 2019

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 h 45.

Projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française et projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française – Examen des amendements aux textes de la commission

M. François-Noël Buffet, vice-président. – Nous examinons les amendements aux textes de la commission sur le projet de loi organique portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française et sur le projet de loi portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR AU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Article 2 bis

L'amendement de précision n° 15 est adopté.

Article 13 quater

L'amendement rédactionnel n° 16 est adopté.

Article 18

L'amendement de coordination n° 17 est adopté.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE AU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 1 vise à reconnaître la contribution de la Polynésie française à la maîtrise de l'énergie nucléaire civile. Faut de disposer d'éléments d'expertise, je propose de demander l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 1.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Je propose un avis de sagesse, plutôt favorable, à l'amendement n° 2.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 2.

Article 2 bis

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Je propose un avis favorable à l'amendement n° 3, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 18.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 3, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 18.

Article 2 ter

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Je propose un avis favorable à l'amendement n° 4, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 19.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 4, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 19.

Article additionnel après l'article 3

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Quoique les dispositions réglementaires du code de procédure pénale soulèvent peut-être des difficultés d'application sur le territoire, nous ne pouvons étendre les compétences de la Polynésie française en matière de procédure pénale. Retrait de l'amendement n° 5, au bénéfice des explications du Gouvernement.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 5.

Article 4

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – La suppression de cet article pourrait être contreproductive. La commission émet donc un avis défavorable à l'amendement n° 9.

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

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 11 est contraire à la position de la commission.

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

Article 5

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – On peut être hostile par principe aux sociétés publiques locales (SPL). On peut aussi considérer qu'elles font courir un risque financier aux collectivités actionnaires, et c'est justement pourquoi nous avons insisté sur la nécessité de renforcer les procédures de contrôle sur leur activité. En revanche, je ne comprends pas en quoi la pluralité d'actionnaires constituerait une garantie. C'est pourquoi je vous propose d'émettre un avis défavorable à l'amendement n° 10.

M. Pierre-Yves Collombat. – Plutôt que de créer une SPL unipersonnelle, pourquoi ne pas travailler en régie, tout simplement ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Je comprends vos arguments, je les fais pour partie miens, mais la configuration locale en Polynésie française ne permettrait pas de constituer des SPL avec deux actionnaires.

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

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 12 est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

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

Article 11 ter

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 13 est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

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

Article 13 bis

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 7 concerne l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation qui peut être attribuée au président de l'assemblée de la Polynésie française, supprimée par erreur lors de la modification du statut en 2007. La commission des finances l'ayant déclaré recevable, je vous propose d'émettre un avis favorable.

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

Article 13 quater

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 14 est contraire à la position de la commission.

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

Article additionnel après l'article 14

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 8, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 20.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 8, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 20.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR AU PROJET DE LOI

Article 1^{er}

L'amendement rédactionnel n° 4 est adopté.

Article 3

L'amendement rédactionnel n° 5 est adopté.

Article 4

L'amendement de coordination n° 6 est adopté.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE AU PROJET DE LOI**Article additionnel avant l'article 1^{er}**

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement n° 1 rectifié vise à transformer trois dotations versées aux collectivités polynésiennes en prélèvements sur recettes, sujet qui a animé de nombreux débats. Nous en comprenons l'intérêt pour la Polynésie française. Toutefois, il me paraît préférable de nous en tenir à ce qui a été convenu avec le Gouvernement, à savoir la transformation de la seule dotation globale d'autonomie (DGA) en prélèvement sur recettes. Je vous propose donc d'émettre un avis favorable sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 7 de la commission.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1 rectifié, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 7.

Articles additionnels après l'article 14

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – La commission est favorable à l'amendement n° 3 du Gouvernement.

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

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Je vous propose un avis de sagesse sur l'amendement n° 2.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 2.

M. Jean-Pierre Sueur. – Avec votre permission, monsieur le président, j'exprime le regret, au sujet des autorités administratives indépendantes, que le système mis en œuvre en Nouvelle-Calédonie ne soit pas repris en Polynésie française.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – La situation y est différente. Avec le régime d'incompatibilités proposé initialement, nous ne trouverions presque personne pour siéger dans les AAI, à l'exception de métropolitains, ce qui peut paraître dommageable.

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

PROJET DE LOI ORGANIQUE

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 2 bis Dématérialisation de la procédure de consultation de l'assemblée de la Polynésie française		
M. DARNAUD rapporteur	15	Adopté
M. DARNAUD rapporteur	sous-amdt 18	Adopté
Article 2 ter Dématérialisation de la procédure de consultation du gouvernement de la Polynésie française		
M. DARNAUD rapporteur	sous-amdt 19	Adopté
Article 13 quater Statut des agents de l'assemblée de la Polynésie française		
M. DARNAUD rapporteur	16	Adopté
Article additionnel après l'article 14		
M. DARNAUD rapporteur	sous-amdt 20	Adopté
Article 18 Régime d'entrée en vigueur et contrôle de légalité des actes des autorités administratives indépendantes polynésiennes		
M. DARNAUD rapporteur	17	Adopté

PROJET DE LOI ORDINAIRE

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel avant l'article 1^{er}		
M. DARNAUD rapporteur	sous-amdt 7	Adopté
Article 1^{er} Compétence des communautés de communes et des communautés d'agglomération en Polynésie française		
M. DARNAUD rapporteur	4	Adopté

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 3 Syndicats mixtes ouverts ne comprenant ni la Polynésie française ni l'un de ses établissements publics		
M. DARNAUD rapporteur	5	Adopté
Article 4 Participation des communes et de leurs groupements aux sociétés d'économie mixte créées par la Polynésie française		
M. DARNAUD rapporteur	6	Adopté

La commission donne les avis suivants :

PROJET DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er} Reconnaissance de la contribution de la Polynésie française à la construction de la capacité de dissuasion nucléaire et à la défense de la Nation		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme TETUANUI	1	Avis du Gouvernement
Mme TETUANUI	2	Sagesse
Article 2 bis Dématérialisation de la procédure de consultation de l'assemblée de la Polynésie française		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme TETUANUI	3	Favorable sous réserve de l'adoption du sous-amendement
Article 2 ter Dématérialisation de la procédure de consultation du gouvernement de la Polynésie française		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme TETUANUI	4	Favorable sous réserve de l'adoption du sous-amendement
Article additionnel après l'article 3		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme TETUANUI	5	Demande de retrait

Article 4 Création d'autorités administratives indépendantes par la Polynésie française dans tous ses domaines de compétence – Règles déontologiques, budgétaires et comptables applicables		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MÉZARD	9	Défavorable
M. SUEUR	11	Défavorable
Article 5 Sociétés publiques locales		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. MÉZARD	10	Défavorable
M. SUEUR	12	Défavorable
Article 11 <i>ter</i> Compétences du conseil des ministres		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SUEUR	13	Défavorable
Article 13 <i>bis</i> Conditions de prise en charge des frais de mission et de transport des représentants à l'assemblée de la Polynésie française		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme TETUANUI	7	Favorable
Article 13 <i>quater</i> Statut des agents de l'assemblée de la Polynésie française		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. SUEUR	14	Défavorable
Article additionnel après l'article 14		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme TETUANUI	8	Favorable sous réserve de l'adoption du sous-amendement

PROJET DE LOI ORDINAIRE

Article additionnel avant l'article 1^{er}		
Auteur	N°	Avis de la commission
Mme TETUANUI	1 rect.	Favorable sous réserve de l'adoption du sous-amendement

Article additionnel après l'article 14		
Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	3	Favorable
Mme TETUANUI	2	Sagesse

Proposition de loi relative au délai d'intervention du juge des libertés et de la détention en rétention administrative à Mayotte – Examen des amendements au texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons les amendements au texte de notre commission sur la proposition de loi relative au délai d'intervention du juge des libertés et de la détention en rétention administrative à Mayotte.

Je vous rappelle que nous avons la semaine dernière, en commission, adopté la proposition de loi relative au délai d'intervention du juge des libertés et de la détention (JLD) en rétention administrative à Mayotte. À défaut de correction législative, à partir du 1^{er} mars prochain, on ne pourrait plus maintenir en rétention cinq jours, mais seulement 48 heures, les personnes faisant l'objet d'une mesure d'éloignement à Mayotte, ce qui provoquerait la paralysie des services chargés de lutter contre l'immigration irrégulière. Nous avons donc décidé d'adopter un texte conforme qui puisse être promulgué rapidement par le Président de la République.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Certains d'entre vous ont déposé des amendements complétant ou modifiant profondément la portée de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale, dont l'objet est très précisément circonscrit, puisqu'il s'agit de corriger avant le 1^{er} mars une erreur de coordination concernant le régime procédural de la rétention administrative.

En application de l'article 48, alinéa 3, de notre Règlement et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux « cavaliers », je proposerai à la commission de déclarer irrecevables les amendements qui traitent du regroupement familial, des aides sociales, de la nationalité et des titres de séjour. En revanche, les amendements portant sur l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, sujet certes distinct, pourraient être recevables au titre du lien indirect qu'ils ont avec les dispositions sur la rétention figurant dans le texte initial.

Tous les sujets concernant Mayotte sont importants, et j'aurais moi-même bien des propositions à faire en la matière, mais les règles de recevabilité exigent que les amendements soient examinés dans le cadre d'un véhicule législatif approprié. Nous nous exposerions sinon à la censure du Conseil constitutionnel.

Sur le fond, M. le Président a rappelé la position arrêtée par la commission la semaine dernière. Une adoption conforme est indispensable pour s'assurer que la loi puisse entrer en vigueur dès le 1^{er} mars prochain, afin de répondre aux attentes des services de l'État à Mayotte, qui agissent déjà dans des conditions très difficiles.

Vous comprendrez dès lors que je doive demander le retrait des amendements déposés ; à défaut, j'y serai défavorable.

M. Jean-Yves Leconte. – Nous comprenons tous l'urgence de la situation à Mayotte, ainsi que les appréciations pragmatiques et politiques sur l'échéance du 1^{er} mars. Toutefois, cela ne saurait conduire à déclarer irrecevables des amendements portant sur des sujets liés à la question du droit des étrangers à Mayotte. À trop vouloir accélérer les débats, on risque de réitérer les erreurs commises l'année dernière. Je demande au rapporteur de bien peser sa décision de déclarer irrecevables des amendements au titre de l'article 45 de la Constitution, alors que ceux-ci permettraient de nourrir le débat politique.

M. Philippe Bas, président. – Quel que soit le sort que la commission réserve à ce texte – adoption conforme, ou pas – nous ne faisons que notre devoir en opposant les irrecevabilités que le Conseil constitutionnel soulève d'office, malheureusement. Quel que soit le mérite de l'amendement sur le fond, il s'agit d'une appréciation juridique et évidemment pas d'un choix politique. Les contestations sont fréquentes, je le sais, concernant notamment le lien indirect. Quoi qu'il en soit, le principe d'opposer l'irrecevabilité lorsque l'amendement est constitutionnellement irrecevable ne saurait être remis en cause.

M. Jean Louis Masson. – La commission interprète de manière de plus en plus restrictive la notion de « cavalier ». Alors que nous examinons une proposition de loi ayant pour but de modifier la loi du 10 septembre 2018, il n'est pas normal que nous ne puissions pas déposer d'autres amendements modifiant cette même loi ! C'est une véritable dérive de l'article 45 de la Constitution. Monsieur le Président, nous n'avons pas à anticiper une éventuelle censure du Conseil constitutionnel, avec une tendance à l'autocensure. Ce n'est pas à nous de jouer le rôle du Conseil constitutionnel en prononçant ces irrecevabilités !

Sur le fond, je comprends l'urgence, mais nous n'allons pas voter un texte sur lequel nous sommes en désaccord seulement parce qu'il est urgent. Il faut mettre clairement en cause ceux qui sont à l'origine du problème actuel, à l'Assemblée nationale, sans manger notre chapeau !

M. Simon Sutour. – J'ai le privilège d'être le plus ancien dans cette commission, et je peux témoigner de l'usage finalement très récent au Sénat de l'article 45 de la Constitution, qui ne doit pas être l'occasion d'écarter des amendements dont on ne veut pas discuter sur le fond, au motif de gagner du temps. Car à force de gagner du temps, on perd en démocratie... Le président du groupe socialiste et républicain, Patrick Kanner, a d'ailleurs écrit au président du Sénat au sujet de l'article 45 de la Constitution, dont l'application lors de la loi « Pacte » fut scandaleuse. Nous ne pouvons pas continuer ainsi et nous attendons la réponse du président du Sénat.

Cela n'enlève rien, sur le fond du dossier, au travail réalisé par notre ami Thani Mohamed Soilihi ni à votre sincérité, monsieur le Président.

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous nous lamentons à juste titre de la déliquescence du pouvoir du Parlement, n'en rajoutons pas dans la servitude volontaire ! Nous anticipons ici les décisions du Conseil constitutionnel, mais en quoi serait-il plus qualifié que nous pour savoir ce qui convient le mieux au pays ? Nous abondons dans une direction mortifère pour le Parlement !

M. Philippe Bas, président. – Mes chers collègues, il est de notre devoir de parlementaire – surtout à la commission des lois – de respecter et de faire respecter la Constitution. J'entends bien ce que vous dites et je suis très sensible à la nécessité de préserver notre droit d'amendement à tous, mais je n'admets pas le reproche

d'instrumentalisation des dispositions de l'article 45 de la Constitution relatif aux « cavaliers ».

Nous avons observé un durcissement certain de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui, encore récemment, a pu annuler une vingtaine d'articles de loi en s'étant saisi d'office pour irrecevabilité de dispositions introduites par des amendements « cavaliers ». Si le Conseil constitutionnel procède ainsi, c'est parce qu'il n'est pas rare que le volume d'un projet de loi triple ou quadruple au cours de son examen. Le processus parlementaire s'enlise et la signification politique des réformes se dilue. Tout en respectant notre pouvoir d'amendement, l'exigence d'une bonne fabrique de la loi demande que nous ne sortions pas de son objet initial pour en arriver à des textes obèses que plus personne ne comprend. Peut-être convient-il de réexaminer la question dans le cadre d'une révision constitutionnelle, mais nous ne pouvons pas ignorer les raisons pour lesquelles on en est arrivé là. Je tiens à préciser que je ne suis pas à l'initiative de ces évolutions.

M. Jean-Yves Leconte. – J'entends ce que vous nous dites sur le plan théorique, mais, en l'occurrence, pourquoi ne pourrions-nous pas avoir, à l'occasion de nos amendements sur ce texte, les mêmes débats que nous avons eus sur la loi « Immigration, asile, intégration » il y a quelques mois ? Il suffirait que 60 parlementaires saisissent le Conseil constitutionnel sur la procédure d'adoption de cette proposition de loi pour remettre en cause son adoption rapide. Nous pourrions lui demander de constater que le droit d'amendement a été mis à mal lors de l'examen en commission.

M. Jean Louis Masson. – Je suis d'accord avec votre analyse théorique, mais pas sur celle de l'application de l'article 45. On ne peut pas dire que ces amendements n'ont rien à voir puisqu'ils modifient le même texte que la proposition de loi ! Votre position me paraît excessive. Il serait intéressant de saisir le Conseil constitutionnel pour qu'une décision soit prise sur l'atteinte portée au droit d'amendement. Il nous manque une jurisprudence claire à ce sujet.

M. Philippe Bas, président. – La recevabilité des amendements au titre de l'article 45 de la Constitution s'apprécie pour chaque amendement au regard de son lien avec le contenu matériel des dispositions du texte initial, pas de façon globale en fonction de l'objectif poursuivi ni en fonction du code modifié ; c'est ce que le rapporteur a fait.

J'admets avec vous qu'il ne serait pas inintéressant qu'un jour le Conseil constitutionnel se prononce sur un refus abusif d'admettre la recevabilité d'un amendement et qu'il nous éclaire sur les conséquences à en tirer sur la constitutionnalité de la loi dont la procédure d'adoption n'aurait pas permis la discussion. L'une des faiblesses du dispositif actuel est l'absence de recours en cas d'irrecevabilité.

Il me serait agréable de ne pas me faire reprocher d'instrumentaliser l'article 45 pour vider le débat de sa substance. Nous ne décidons pas en opportunité : nous opposons l'irrecevabilité pour des raisons de respect de notre Règlement et de la Constitution, pas pour faciliter l'éviction d'un amendement.

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous ne mettons pas en cause vos intentions, monsieur le président. Que le Conseil constitutionnel prenne ses responsabilités ! Certaines décisions, concernant notamment son régime indemnitaire et fiscal, mériteraient d'être mieux connues !

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'amendement n° 8 prévoit le placement en rétention automatique de tout demandeur d'asile à Mayotte ; il a déjà été rejeté la semaine dernière, il est contraire à la position adoptée par la commission ; j'en demande donc le rejet.

M. Jean Louis Masson. – Le rejet sur le fond est plus satisfaisant que l'irrecevabilité.

M. Philippe Bas, président. – Vous voyez que nous parvenons à dialoguer.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Cet amendement traite de la rétention à Mayotte, il a donc un lien avec la proposition de loi et il était recevable au titre de l'article 45 de la Constitution...

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

L'amendement n° 19 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 21.

Article 1^{er}

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'amendement n° 22 supprimerait le principal article de ce texte, il est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

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

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Je propose un avis défavorable sur les amendements n^{os} 11, 9 et 10 en discussion commune, déjà rejetés la semaine dernière.

M. Jean Louis Masson. – La position de la commission est tout de même extravagante. Quelle crédibilité pouvons-nous avoir si à quatre mois d'intervalle nous votons tout et son contraire ? Restons logiques : pourquoi ce qui était bon il y a quatre mois devient-il soudainement mauvais ? Nous nous discréditons.

M. Philippe Bas, président. – Ce n'est pas le cas, mais nous prenons bonne note de ces observations.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 11, 9 et 10.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Les amendements n^{os} 1, 4, 5, 6 et 14 en discussion commune doivent être déclarés irrecevables, s'agissant de dispositions relatives au regroupement familial.

Les amendements n^{os} 1, 4, 5, 6 et 14 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

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

Les amendements identiques n°s 2 et 23 rectifié sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

Les amendements n°s 20 et 12 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.

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

L'amendement n° 13 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

Article 1^{er} bis

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'amendement n° 16 est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

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

Article 2

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 17 et 18.

Intitulé de la proposition de loi

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement n° 7, même si je comprends la volonté de son auteur de rappeler d'où vient l'erreur de coordination que ce texte vise à corriger. À défaut, l'avis serait défavorable.

M. Jean Louis Masson. – Je n'ai pas l'habitude de retirer les amendements que je dépose par conviction. Il faudrait que l'Assemblée nationale ait le courage de reconnaître la raison pour laquelle ce texte revient en discussion, et appeler un chat un chat !

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

La commission donne les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels avant l'article 1^{er}		
M. MASSON	8	Défavorable
M. LECONTE	19	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. LECONTE	21	Défavorable
Article 1^{er}		
Maintien à cinq jours du délai maximal de saisine à Mayotte du juge des libertés et de la détention pour contrôler une mesure de placement en rétention		
M. LECONTE	22	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. MASSON	11	Défavorable
M. MASSON	9	Défavorable
M. MASSON	10	Défavorable
Articles additionnels après l'article 1^{er}		
M. KAROUTCHI	1	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. KAROUTCHI	4	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. KAROUTCHI	5	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. KAROUTCHI	6	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MASSON	14	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. KAROUTCHI	3	Défavorable
M. KAROUTCHI	2	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. LECONTE	23 rect.	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. LECONTE	20	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MASSON	12	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
M. MASSON	15	Défavorable
M. MASSON	13	Irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution
Article 1^{er} bis Amélioration de la précision des données relatives aux outre-mer dans le rapport du Gouvernement sur les orientations pluriannuelles de la politique d'immigration et d'intégration		
M. MASSON	16	Défavorable
Article 2 Entrée en vigueur au 1^{er} mars 2019		
M. MASSON	17	Défavorable
M. MASSON	18	Défavorable
Intitulé de la proposition de loi		
M. MASSON	7	Défavorable

Proposition de loi visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux - Examen du rapport et du texte de la commission

M. André Reichardt, rapporteur. – La proposition de loi sur le démarchage téléphonique et les appels frauduleux a été adoptée par l'Assemblée nationale le 6 décembre dernier. Elle était présentée par notre collègue député Christophe Naegelen et plusieurs de ses collègues.

Le démarchage téléphonique, ou prospection commerciale, se définit comme la prise de contact par téléphone avec un consommateur en vue de conclure un contrat portant sur la vente d'un bien ou sur la fourniture d'un service. Le droit en vigueur est fondé sur le principe de l'*opt out*, le consentement préalable du consommateur à faire l'objet de prospection commerciale n'étant pas exigé. L'*opt in* exige à l'inverse ce consentement préalable.

Un dispositif novateur issu de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation permet au consommateur de s'inscrire gratuitement sur une liste d'opposition au démarchage téléphonique, s'il ne souhaite pas faire l'objet de prospection commerciale. Il est interdit à un professionnel de démarcher un consommateur qui se serait inscrit sur cette liste. Tout manquement est passible de sanctions administratives ne pouvant excéder 15 000 euros pour une personne physique et 75 000 euros pour une personne morale. Plusieurs exceptions à ce principe sont prévues : en cas de relations contractuelles préexistantes entre le professionnel et le consommateur, pour la presse, pour les activités des associations à but non lucratif ou les instituts de sondages notamment.

La gestion de la liste d'opposition au démarchage téléphonique, Bloctel, est assurée par Opposetel, délégataire de service public désigné pour cinq ans, jusqu'en 2021. Plus de 4 millions de consommateurs sont inscrits sur cette liste. Pour le consommateur, l'inscription s'exerce sans préjudice de son droit de s'opposer à tout moment et sans frais au traitement de ses données à caractère personnel. Le nouveau règlement général sur la protection des données (RGPD) ne remet d'ailleurs pas en cause la possibilité pour les États d'opter pour un système d'opposition *a posteriori* en matière de démarchage téléphonique. Le droit de l'Union européenne n'impose en effet le consentement préalable du consommateur que pour la prospection commerciale automatisée, c'est-à-dire les courriels, mails, sms ou télécopies.

Le secteur économique du démarchage téléphonique représente un facteur de développement des entreprises et un nombre non négligeable d'emplois en France. Selon des chiffres jugés crédibles par les services du ministère de l'économie, le syndicat professionnel des centres de contacts, qui regroupe les principaux acteurs du marché, estime que 56 000 emplois directs seraient concernés. La fourchette est largement supérieure si l'on prend en compte les emplois indirects ou induits.

Mis en œuvre depuis 2016, le système d'opposition au démarchage téléphonique tarde à faire ses preuves et l'exaspération légitime des consommateurs est croissante. Près de 1,4 millions de réclamations auraient été déposées par 280 000 consommateurs depuis la création de Bloctel. Plusieurs facteurs expliquent cette situation, dont le non-respect par de nombreuses entreprises de leur obligation réglementaire de mise en conformité de leurs fichiers de démarchage téléphonique avec la liste d'opposition au démarchage téléphonique auprès d'Opposetel, la faiblesse du montant des sanctions encourues, et la rareté des contrôles opérés par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) dont les effectifs ont fortement décliné au cours des dernières années.

M. Pierre-Yves Collombat. – Oui, la DGCCRF est particulièrement concernée !

M. André Reichardt, rapporteur. – On constate aussi la recrudescence des pratiques frauduleuses qui n'entrent pas dans le champ du démarchage téléphonique *stricto sensu*, mais sont perçues comme telles par les consommateurs. Elles consistent à inciter un consommateur à appeler un numéro surtaxé, sans qu'aucun produit ou service réel ne soit mis à sa disposition. À cet égard, près de 41 % des réclamations concernent en réalité des fraudes aux numéros surtaxés.

La proposition de loi telle qu'elle a été adoptée par l'Assemblée nationale conforte le système de l'*opt out* en matière de démarchage téléphonique, alors que le Sénat avait marqué sa préférence en 2013 pour le système de l'*opt in* fondé sur le consentement préalable du consommateur à être démarché téléphoniquement. Au terme d'un examen approfondi, j'ai été convaincu qu'il fallait conforter l'*opt out*.

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous voilà rassurés !

M. André Reichardt, rapporteur. – Proposer l'*opt in*, dans le contexte actuel, reviendrait peu ou prou à faire disparaître le secteur du démarchage téléphonique. Or, compte tenu des enjeux en matière d'emploi, ce n'est pas ma volonté. Pour autant, j'estime urgent de renforcer l'efficacité du dispositif d'opposition au démarchage téléphonique, compte tenu de l'exaspération réelle et légitime des consommateurs. Dès lors, je vous propose, tout en approuvant globalement l'esprit de la proposition de loi, de la modifier selon trois axes.

Il faudra tout d'abord rendre l'*opt out* plus efficace sans déstabiliser le secteur du démarchage téléphonique. À cet effet, l'article 1^{er} *bis* de la proposition de loi consacre dans la loi l'obligation pour tout professionnel qui fait du démarchage téléphonique de saisir l'organisme à qui est confiée la gestion du dispositif « aux fins de s'assurer de la conformité de ses fichiers de prospection commerciale avec la liste d'opposition au démarchage téléphonique ». La mesure n'était que de niveau réglementaire jusqu'à présent, et non sanctionnée. La méconnaissance de cette obligation serait désormais passible d'une amende administrative dont le montant serait par ailleurs renforcé. J'y suis favorable et je vous proposerai de préciser que le professionnel auquel incombe l'obligation de vérifier ses fichiers de prospection commerciale peut mandater un tiers agissant pour son compte aux fins d'y pourvoir, ce qui semble plus solide juridiquement.

Je vous propose également d'approuver l'obligation faite au professionnel d'informer le consommateur de son droit de s'inscrire gratuitement sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique lors d'un appel de prospection commerciale prévue à l'article 1^{er} de la proposition de loi.

Je suis aussi favorable à l'alourdissement des sanctions opéré aux articles 2 *ter*, 2 *quater*, 3 et 4 de la proposition de loi qui renforce leur caractère dissuasif. Les sanctions seraient ainsi relevées à hauteur de 75 000 euros pour une personne physique et 375 000 euros pour une personne morale.

Je vous propose toutefois un amendement portant article additionnel, afin de rétablir des règles plafonnant, d'une part, les sanctions administratives en cas de manquements en concours et, d'autre part, le cumul d'une amende administrative et d'une sanction pénale en cas de sanctions infligées à raison des mêmes faits, afin d'assurer la conformité à la Constitution du dispositif.

Dans le même esprit, je vous propose d'approuver les dispositions de l'article 8 de la proposition de loi qui rendent systématique la publication des sanctions administratives prononcées par la DGCCRF en cas de manquement au régime encadrant l'opposition au démarchage téléphonique, sauf exceptions.

Je vous proposerai toutefois un amendement pour supprimer la précision selon laquelle une sanction pourrait ne pas être publiée « notamment » lorsqu'elle est infligée à une personne physique. Cette précision n'a aucune valeur ajoutée, puisque l'administration pourra décider de faire exception au principe de la publication d'une sanction tant pour une personne physique que morale, en appréciant chaque situation individuelle.

Je suis en revanche fermement opposé aux dispositions prévues à l'article 5 de la proposition de loi qui tendent à restreindre le champ de l'exception contractuelle aux contrats en cours d'exécution et qui ont un rapport direct avec l'objet dudit contrat. Le droit en vigueur dispose que le professionnel peut contacter un consommateur avec qui il a des « relations contractuelles préexistantes ». Je considère que cette notion doit être interprétée comme concernant les contrats déjà exécutés ou en cours d'exécution.

Je suis, en outre, défavorable aux restrictions proposées dans le texte, car elles pourraient avoir des conséquences préjudiciables sur l'emploi. Le consommateur bénéficie d'ailleurs toujours de son droit d'opposition au traitement de ses données à caractère personnel, dont le non-respect est désormais lourdement sanctionné par le RGPD. Je vous proposerai donc un amendement supprimant cet article pour en rester au droit en vigueur.

Il faut aussi renforcer la transparence et la déontologie du secteur du démarchage téléphonique. L'article 1^{er} *bis* de la proposition de loi impose le respect d'une charte aux professionnels du démarchage téléphonique, ce qui peut prêter à confusion, une charte étant par nature un instrument juridique non contraignant. Je vous proposerai un amendement qui impose à ce même professionnel le respect de normes déontologiques, dont la définition serait renvoyée à un décret, pris après consultation du Conseil national de la consommation. Il s'agit ici d'encourager la mise en place d'un code de déontologie propre au secteur du démarchage téléphonique.

En second lieu, suivant la position traditionnelle de la commission des lois du Sénat, je vous propose de supprimer la demande de rapport au Gouvernement que prévoit l'article 2 de la proposition de loi. Je rejoins toutefois nos collègues députés dans leurs intentions : il est nécessaire de disposer de davantage d'informations sur l'activité de l'organisme gérant la liste d'opposition au démarchage téléphonique. Je vous proposerai donc un amendement tendant à lui imposer de rendre accessible en *open data* les données essentielles de son activité, dans des conditions fixées par le pouvoir réglementaire après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Enfin, il faut assurer la clarté et la sécurité juridique des outils permettant de lutter contre les pratiques frauduleuses. Je suis globalement favorable à la philosophie des articles 6 et 7 de la proposition de loi visant à lutter contre les pratiques frauduleuses. L'article 6 définit les conditions dans lesquelles les opérateurs de communications électroniques exploitant un numéro affecté à un service à valeur ajoutée doivent suspendre ou résilier le contrat avec un éditeur frauduleux, sous peine de sanction administrative. Il permet aussi aux fournisseurs d'un service téléphonique au public, en lien direct avec le consommateur, de suspendre l'accès à un numéro frauduleux, en l'absence d'action de l'opérateur, pour éviter aux consommateurs de continuer à appeler un numéro connu comme frauduleux.

Sans remettre en cause les objectifs de cet article je vous proposerai un amendement de réécriture globale assurant la clarté et la sécurité juridique de ces outils.

Enfin, je vous propose d'adopter l'article 7 sans modifications : il permet à la DGCCRF de saisir l'autorité judiciaire pour prendre des mesures d'urgence visant à prévenir ou faire cesser un dommage causé par un service à valeur ajoutée.

Cette proposition de loi va dans le bon sens, même si certaines associations de consommateurs auraient souhaité aller plus loin en passant à l'*opt in*. Pour autant, l'efficacité du système de l'*opt out* ne dépend pas entièrement de la loi. Il faut notamment aussi renforcer les contrôles de la DGCCRF, et mieux évaluer la gestion de la liste Bloctel par le délégataire.

Enfin, je regrette que l'avis du groupe de travail du Conseil national de la consommation mis en place par la ministre sur ce sujet au mois de juin 2018 n'ait pas été rendu public avant la discussion de ce texte. Cela eût été un élément utile au débat ! Pour l'ensemble de ces raisons, je vous propose d'adopter la proposition de loi ainsi modifiée.

M. Philippe Bas, président. – Je remercie le rapporteur pour son examen approfondi du texte et des exigences de régulation d'un secteur difficile à appréhender. D'un côté, on recense chaque année 4 millions de consommateurs indisposés par une forme de harcèlement téléphonique qui se répète jour après jour. De l'autre, le sujet concerne un secteur d'activité qui emploie 56 000 personnes sans être immoral, ni illicite. Comment préserver ce secteur tout en prenant en compte les exigences des consommateurs ? C'est très difficile, car une partie du secteur échappe déjà aux régulations qui existent. Plus on régule, plus on risque d'inciter les entreprises du secteur à entrer dans cette économie souterraine, très attractive pour le démarchage téléphonique. En outre, il est clair que le législateur n'a pas une prise totale sur la dynamique économique enclenchée. Le rapporteur fait le pari que la mesure d'*opt in* tuerait le démarchage téléphonique. Soucieux de respecter les grands principes issus de la Révolution française, parmi lesquels la liberté du commerce et de l'industrie qui permet d'assurer l'emploi...

M. Pierre-Yves Collombat. – Tout est dit !

M. Philippe Bas, président. – ... notre rapporteur nous recommande de donner une chance à la régulation plutôt que condamner à mort un secteur d'activité porteur d'emploi. Il nous offre la possibilité de renforcer les sanctions en précisant que la DGCCRF doit avoir les moyens d'assurer les contrôles et de prononcer, le cas échéant, ces sanctions. La démarche du rapporteur me semble la seule viable, car si on choisit l'*opt in*, les plateformes seront délocalisées à l'étranger et le démarchage téléphonique continuera.

M. François Bonhomme. – Loin de moi l'idée de brider la liberté du commerce. Cependant, ce n'est pas la première fois que l'on tente d'encadrer des pratiques commerciales frauduleuses ou abusives. D'une part, le secteur d'activité dont nous traitons représente beaucoup d'emplois. D'autre part, on ne cesse d'entendre les récriminations des consommateurs, harcelés à leur domicile entre midi et quatorze heures. Il faut aussi préciser qu'il faut disposer d'Internet pour s'inscrire sur Bloctel, de sorte que le dispositif n'a eu qu'un succès relatif. Quant aux sanctions, elles sont limitées, puisqu'une centaine d'entre elles seulement ont été effectives. Les moyens de la DGCCRF sont sans doute en cause. La liste d'opposition au démarchage téléphonique comporte des exceptions, notamment pour la presse. Pourquoi ce domaine sort-il du champ d'interdiction ? *Idem* pour les sondages. Est-ce

parce qu'ils participent à la démocratie ? Enfin, cette proposition de loi sera-t-elle un facteur de régulation efficace ?

Mme Brigitte Lherbier. – Nous avons tous été témoins de l'exaspération de nos concitoyens face au démarchage téléphonique. Il suffit de se mettre à table le samedi midi pour que le téléphone sonne... Les personnes les plus touchées sont les personnes âgées. Elles finissent par ne plus décrocher le téléphone, ce qui ne manque pas de créer des tensions, car leur famille ne peut plus les joindre. D'autres personnes sont vulnérables, comme les chômeurs de longue durée, souvent présents à leur domicile. Les commissions de surendettement déplorent la quantité d'objets complètement inutiles que ces personnes finissent par acheter sous la pression de démarcheurs téléphoniques dénués de toute déontologie. Il est aussi important de protéger ces personnes que les jeunes qui font des remplacements téléphoniques en guise de *jobs* d'été.

Quoi qu'il en soit, l'économie s'adapte et on trouvera toujours les moyens de faire de la publicité. Un code de déontologie serait une bonne solution ; encore faut-il qu'il soit respecté. Peut-être faudrait-il renforcer les sanctions ou bien encore développer les techniques de blocage téléphonique.

M. Pierre-Yves Collombat. – Le démarchage téléphonique est une véritable plaie, mais je reste un optimiste résolu. L'argument des emplois est curieux. Dirait-on qu'il ne faut pas tuer les moustiques parce que toute une industrie vit de la démoustication ? Selon le Conseil d'État, l'intérêt général passe par le respect de la concurrence. Par conséquent, je ne me fais aucune illusion. La DGCCRF a perdu 30 % de ses effectifs en moins de 10 ans, alors qu'ils n'étaient déjà pas pléthoriques. Faisons comme d'habitude : puisque ces choses nous échappent, nous feindrons de les guider. Les correctifs du rapporteur me conviennent même si tout cela n'est que gesticulation. En matière financière, tous les problèmes de régulation aboutissent à créer des zones noires, le *shadow banking*, notamment. Faut-il donc ne pas réguler ? Ou bien au contraire donner davantage de poids aux mesures de régulation qui ne sont pas appliquées ? Ce sera donc un prix d'honneur pour la proposition de notre rapporteur !

M. Jean Louis Masson. – La philosophie du rapporteur est pertinente. Cependant, Bloctel ne fonctionne absolument pas, et je ne suis pas certain que les propositions qui nous sont faites seront plus efficaces. On nous dit que le démarchage téléphonique ferait perdre des emplois. Or beaucoup de ces emplois se situent dans des pays exotiques et ceux qui effectuent le démarchage semblent bien souvent ne pas être des ressortissants français. Ne pourrait-on pas mettre en place des mesures plus dissuasives, sans pour autant sombrer dans l'excès ? Évitions une réforme de plus dont tout le monde se moquerait.

Mme Sophie Joissains. – Ce texte est important car il traite d'un sujet de société. Le démarchage téléphonique exaspère tout le monde et chacun le redoute dès que le téléphone sonne. La proposition de loi a été adoptée à l'unanimité par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, puis en séance. Soutenons ce texte. La prochaine niche du groupe UDI à l'Assemblée nationale n'intervenant qu'en décembre prochain, mieux vaudrait écourter la navette, dans l'intérêt des consommateurs.

Mme Françoise Gatel. – Je remercie le rapporteur pour son travail sur un sujet compliqué. Je remercie aussi le président Bas d'avoir éveillé ma conscience sur l'origine révolutionnaire du démarchage téléphonique... Ce démarchage est un vrai fléau qui s'apparente au harcèlement, surtout quand il prend pour cibles des personnes fragiles et âgées.

Le rapporteur a pointé avec raison la difficulté de mettre en œuvre la législation, sans doute par manque de moyens. Cependant, le problème doit aussi être pesé à l'aune de la perturbation, de la gêne et de la manipulation dont sont victimes les plus fragiles. C'est un chemin de crête : faut-il ne rien faire ou bien avancer ? Quoi qu'il en soit, la proposition de loi sort d'une niche UDI. Veillons à ce que la réflexion législative avance pour répondre à la lassitude et à la peur de nos concitoyens. Laissons le texte poursuivre son chemin.

M. Loïc Hervé. – Je n'ai pas trouvé de référence expresse au démarchage téléphonique dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen... Sans doute rattachez-vous cette référence au principe de la liberté de commerce et d'industrie ?

M. Philippe Bas. – Oui, c'est ce que j'avais voulu évoquer.

M. Loïc Hervé. – Même si nos fonctions nous laissent rarement le loisir d'être à la maison à midi, nous savons bien que le démarchage téléphonique est une difficulté à laquelle nos concitoyens se heurtent régulièrement. Pour siéger à la CNIL depuis quatre ans, j'ai constaté que les opérateurs téléphoniques ne connaissaient pas bien la loi, pas même le RGPD, ni la loi de 1978. Faites-en l'expérience : jamais vous n'obtiendrez que votre interlocuteur vous passe son supérieur hiérarchique ou enlève vos coordonnées de sa base de données. Bloctel ne fonctionne pas. Si nous voulons faire évoluer le droit, il faut le faire dans l'année.

Je suis un défenseur de l'*opt in*, car le niveau de saturation est largement atteint en matière de démarchage téléphonique légal. C'est sans compter le démarchage illégal ou déloyal qui piège des personnes fragiles. Les recours sont impossibles après coup. L'*opt in* peut paraître violent. Mais, après tout, la sulfateuse a bien fait disparaître les moustiques...

M. Vincent Segouin. – A-t-on bien étudié les raisons pour lesquelles Bloctel ne fonctionne pas ? Pour faire partie du monde de l'entreprise, je sais combien le démarchage téléphonique est une pratique de publicité efficace. Je n'étais pas au courant de la nécessité de consulter Bloctel avant de procéder à ce type de démarchage. Nous sommes de plus en plus confrontés à des plateformes marocaines ou plus largement étrangères. Devront-elles se conformer à la loi ? Enfin, pourquoi nos concitoyens ne s'inscrivent-ils pas tout simplement sur la liste rouge qui interdit le démarchage téléphonique ?

M. Alain Marc. – Lorsqu'un fichier est constitué, il devrait être déclaré à la CNIL. Joue-t-elle pleinement son rôle en matière de contrôle ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Les propositions de loi nous font perdre une énergie, un temps et une substance considérables. Il faudrait examiner de près les statistiques des propositions de loi émanant du Sénat qui ne sont jamais arrivées à l'Assemblée nationale, et inversement. Quand bien même il y aurait un effet d'affichage, son impact reste modeste. Notre système est complètement inefficace et la déperdition est immense. Il faudrait que toute proposition de loi adoptée par l'une des assemblées soit obligatoirement examinée par l'autre assemblée.

Le Figaro a publié récemment un article de notre collègue André Vallini sur l'usage de la langue française. « *Opt in* » et « *opt out* », c'est grotesque ! Pourquoi ne pas plutôt parler de « consentement » et de « retrait » ? Nous sommes tous coupables du démantèlement de notre langue. Le Parlement ne devrait pas prêter la main à cela. Monsieur le rapporteur, vous trouverez bien des termes français !

Mme Marie Mercier. – Le démarchage téléphonique se pratique surtout sur des lignes fixes entre midi et quatorze heures. Je consulte comme médecin à ces heures, sans secrétariat. C'est ennuyeux de devoir m'interrompre au prétexte que l'on voudrait me vendre des baignoires ou autres...

M. Jacques Bigot. – Je suis sceptique. Le rapporteur nous dit que la DGCCRF doit renforcer ses contrôles, alors qu'elle a été vidée de sa substance, ce qui l'empêche d'accomplir ses missions. Le texte risque de n'être que d'affichage. L'interdiction de conclure des contrats par seul contact téléphonique n'est pas mise en œuvre. Des personnes vulnérables se font piéger sans possibilité d'alléguer cet abus de faiblesse dans leurs recours. La demande des associations va très loin. Il faudrait une étude d'impact pour mesurer l'efficacité des mesures qu'elles proposent et du contrôle mis en place. Je nourris beaucoup de scepticisme quant à ce texte.

M. Philippe Bas, président. – Le scepticisme est général, mais nous devons trouver des solutions. Elles ne sont que partielles, car beaucoup de plateformes sont en dehors de la régulation et parce que les contrôles restent insuffisants.

M. Jacques Bigot. – Même si les plateformes sont à l'étranger, les règles du pays de résidence du consommateur qu'elles démarchent s'imposent à elles.

M. Philippe Bas, président. – Encore faut-il pouvoir identifier les plateformes.

M. André Reichardt, rapporteur. – M. Bigot a fait la synthèse du scepticisme ambiant quant à l'efficacité du texte. Sur 1,4 million de réclamations déposées par 280 000 consommateurs depuis la naissance de Bloctel, il y a trois ans, 41 % portent sur les fraudes aux numéros surtaxés. Ces fraudes perdureront malgré les articles 6 et 7 et la décision de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), applicable en août prochain, de rendre impossible la revendication d'un numéro géographique national dans le cas d'un appel passé depuis l'étranger. Même si les appels provenant de l'étranger sont soumis à la loi nationale compte tenu de la résidence du consommateur en France, les carences en effectifs de la DGCCRF pourraient rendre les contrôles inopérants. À l'heure actuelle, la faiblesse des contrôles et des infractions relevées résulte de ce que trois personnes seulement sont affectées à ce dossier des numéros surtaxés au sein de la DGCCRF. Il en faudrait au moins 10 pour rendre le contrôle efficace. Pourquoi ne pas prévoir d'augmenter les effectifs de 3 à 10 agents pour mener une opération coup de poing pendant 6 mois ? Tentons-le avant de renoncer. Cette décision est du ressort du Gouvernement bien sûr, pas de la loi.

Quant aux 56 000 emplois du secteur du démarchage téléphonique dont je parlais, il s'agit d'emplois légaux en France. J'ai visité un centre d'appels à Calais. L'entreprise fonctionnait parfaitement bien avec 500 à 600 salariés. Passer de l'*opt out* à l'*opt in* ferait tomber des pans entiers de l'activité, nous a-t-on dit. En outre, certaines entreprises utilisent les plateformes de démarchage téléphonique pour faire du service à la clientèle toute en proposant de nouveaux produits. C'est aussi un facteur de développement important pour les entreprises.

Madame Mercier, le démarchage téléphonique ne se fait pas que sur des téléphones fixes : il se pratique aussi sur les téléphones portables. Monsieur Bonhomme, la presse figure parmi les exceptions faites à Bloctel, sans doute en raison de la fragilité de ce secteur, bien que l'argument reste insuffisant. Quoi qu'il en soit, sur les 1,4 millions de

réclamations déposées, seulement 1 % concerne le démarchage pour des journaux ou des magazines. C'est plutôt la multiplication des sollicitations en tout genre qui exaspère, ainsi que les 41 % d'appels frauduleux surtaxés. Madame Lherbier, il est clair que les personnes qui achètent des produits ou services par téléphone le font parfois sans avoir une connaissance précise de leurs droits. Il faudrait développer l'information du consommateur, notamment sur le droit de rétractation. Une vente ne peut pas être conclue lors d'un démarchage téléphonique. Le professionnel doit ensuite envoyer une offre écrite au consommateur, que ce dernier doit accepter par écrit. L'acceptation de l'offre fait ensuite courir le délai de rétractation de 14 jours.

Enfin, ne nous méprenons pas. Cette proposition de loi va dans le bon sens et je souhaite qu'elle aboutisse. Cependant, certaines mesures comme la résiliation d'un contrat sans mise en demeure préalable ne sont pas acceptables. Il n'est pas possible de voter le texte conforme. À l'article 5, la mesure que je propose de supprimer ne figurait pas dans le texte initial. Elle a été introduite par un amendement du Gouvernement en séance publique. J'aimerais vous dire que ce sera le grand soir du démarchage téléphonique ; ce n'est pas franchement le cas...

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. André Reichardt, rapporteur. – Mon amendement COM-7 concerne les informations obligatoires à délivrer au consommateur lors d'un démarchage téléphonique. Il maintient le droit en vigueur, tout en précisant qu'elles devront être indiquées par le professionnel « de manière claire, précise et compréhensible ».

Mme Sophie Joissains. – Le groupe UC s'abstiendra sur ces amendements et se prononcera en séance.

L'amendement COM-7 est adopté.

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. André Reichardt, rapporteur. – Demande de retrait ou avis défavorable à l'amendement COM-2 qui tend à encadrer les plages et horaires du démarchage téléphonique, satisfait par mon amendement COM-9.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

Article 1^{er} bis

M. André Reichardt, rapporteur. – Mon amendement COM-9 impose le respect de normes déontologiques fixées par décret aux professionnels du secteur du démarchage téléphonique. Ce décret serait pris après consultation du Conseil national de la consommation. Ces normes pourraient notamment concerner les horaires auxquels les professionnels peuvent démarcher les consommateurs.

L'amendement COM-9 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – Mon amendement COM-8 précise les modalités de saisine de l'organisme en charge de la vérification des fichiers en cas de

sous-traitance. Une double vérification telle que le prévoit le texte adopté par l'Assemblée nationale ne présente aucun intérêt. Cela pourrait en outre diluer les responsabilités. Je souhaite ainsi préciser que le professionnel auquel incombe la vérification de ses fichiers peut mandater un tiers aux fins d'y pourvoir. Rien n'empêche ensuite ce professionnel de se retourner contre son mandataire si ce dernier a manqué à ses obligations contractuelles.

L'amendement COM-8 est adopté.

Article 2

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement COM-10 supprime la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement et lui substitue l'*open data* des données essentielles de l'organisme gérant la liste d'opposition au démarchage téléphonique. Il s'agit de créer un régime *ad hoc* de publication en *open data* pour un meilleur contrôle.

L'amendement COM-10 est adopté.

Les amendements COM-3 et COM-4 deviennent sans objet.

Articles additionnels après l'article 3

M. André Reichardt, rapporteur. – Mon amendement COM-11 rétablit des règles de plafonnement aux sanctions susceptibles de s'appliquer en cas de manquement des professionnels à leurs obligations. Il est important de préciser que les amendes ne s'exécutent pas de manière cumulative, en particulier compte tenu du renforcement substantiel du montant des amendes qui peuvent être prononcées.

L'amendement rétablit également la règle plafonnant le cumul d'une amende administrative et d'une sanction pénale, en cas de sanctions infligées à raison des mêmes faits.

L'amendement COM-11 est adopté.

M. André Reichardt, rapporteur. – L'amendement COM-1 de M. Marc rétablit un article additionnel adopté à l'Assemblée nationale et qui n'est plus en discussion au Sénat. La pratique interdit l'utilisation d'un système automatisé d'appel en vue de vérifier si un consommateur est présent à son domicile ou si un numéro téléphonique est toujours attribué. La CNIL n'a jamais identifié la pratique abusive à laquelle cet amendement entend mettre fin. Le désagrément rencontré par les consommateurs provient d'un dysfonctionnement technique du système automatisé d'appels.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

Article 5

M. André Reichardt, rapporteur. – Mon amendement COM-12 est de suppression.

L'amendement COM-12 est adopté.

Article 6

M. André Reichardt, rapporteur. – Mon amendement COM-14 réécrit l'article 6, très technique. Il prévoit notamment que l'on ne peut pas résilier un contrat sans une mise en demeure préalable.

M. Philippe Bas, président. – Il est efficace ; le point que vous évoquez introduit en outre du contradictoire dans la procédure.

L'amendement COM-14 est adopté.

Articles additionnels avant l'article 8

M. André Reichardt, rapporteur. – Ces deux amendements COM-5 et COM-6 étendent le principe de la publicité systématique des sanctions aux manquements aux obligations d'information du consommateur et à l'interdiction d'utiliser un numéro masqué aux fins de prospection commerciale. Or l'efficacité de l'*opt out* réside davantage dans le respect des différentes obligations relatives à l'opposition au démarchage téléphonique (conformité des fichiers de prospection, interdiction d'appeler un consommateur qui est inscrit sur la liste d'opposition, etc.). Pour ces raisons, je préfère cibler le principe de publicité systématique des sanctions à la seule méconnaissance de ces dernières dispositions. Avis défavorable à ces deux amendements.

Les amendements COM-5 et COM-6 ne sont pas adoptés.

Article 8

M. André Reichardt, rapporteur. – Mon amendement COM-13 supprime une précision sans portée juridique. Depuis que je siége à la commission des lois, je supprime les « notamment », comme le suggérait toujours notre ancien président, M. Jean-Jacques Hyest.

L'amendement COM-13 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – Nous avons bien noté que le groupe UC se réservait la possibilité de s'exprimer en séance.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Philippe Bas, président. – Monsieur le rapporteur, vous avez su prendre le recul nécessaire par rapport à l'exaspération de nos concitoyens pour nous faire des propositions équilibrées et utiles. Nous vous en remercions.

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

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Obligations d'information du consommateur lors d'un démarchage téléphonique			
M. REICHARDT, rapporteur	7	Informations obligatoires à délivrer au consommateur lors d'un démarchage téléphonique	Adopté
Article additionnel après l'article 1^{er}			
M. GRAND	2	Encadrement des jours et horaires du démarchage téléphonique	Rejeté
Article 1^{er} bis Obligation fixée aux professionnels de mise en conformité de leurs fichiers de démarchage téléphonique et de respect de normes déontologiques			
M. REICHARDT, rapporteur	8	Saisine de l'organisme en charge de la vérification des fichiers en cas de sous-traitance	Adopté
M. REICHARDT, rapporteur	9	Respect de normes déontologiques	Adopté
Article 2 Mise à disposition en <i>open data</i> des données essentielles de l'organisme gérant la liste d'opposition au démarchage téléphonique			
M. REICHARDT, rapporteur	10	<i>Open data</i> des données essentielles de l'organisme gérant la liste d'opposition au démarchage téléphonique	Adopté
M. GRAND	3	Intégration de statistiques sur les amendes administratives dans un rapport du Gouvernement remis au Parlement	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	4	Intégration de l'évaluation de l' <i>opt in</i> et de la lutte contre les appels indésirables dans ce même rapport au Parlement	Satisfait ou sans objet
Articles additionnels après l'article 3			
M. REICHARDT, rapporteur	11	Règles de plafonnement des sanctions	Adopté
M. Alain MARC	1	Interdiction d'utiliser un système automatisé d'appel en vue de vérifier si un consommateur est présent à son domicile ou si un numéro téléphonique est toujours attribué	Rejeté
Article 5 Encadrement du démarchage téléphonique en cas de relations commerciales préexistantes			
M. REICHARDT, rapporteur	12	Suppression de l'article 5 sur l'exception client	Adopté
Article 6 Modalités de suspension et de résiliation du contrat d'un éditeur du service à valeur ajoutée frauduleux et suspension de l'accès des consommateurs audit numéro			
M. REICHARDT, rapporteur	14	Régulation des pratiques frauduleuses au moyen des numéros SVA	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels avant l'article 8			
M. GRAND	5	Publication des sanctions administratives en cas de non-respect des obligations d'information préalable lors d'un appel de prospection commerciale	Rejeté
M. GRAND	6	Publication des sanctions administratives en cas de non-respect de l'interdiction d'utiliser un numéro masqué aux fins de prospection commerciale	Rejeté
Article 8 Régime de publicité des sanctions prononcées par l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation			
M. REICHARDT, rapporteur	13	Suppression d'une précision sans portée juridique	Adopté

La réunion est close à 12h05.

Jeudi 14 février 2019

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 12 h 10.

Proposition de loi relative au délai d'intervention du juge des libertés et de la détention en rétention administrative à Mayotte – Examen d'une motion tendant à opposer la question préalable

M. Philippe Bas, président. – Sur la proposition de loi relative au délai d'intervention du juge des libertés et de la détention en rétention administrative à Mayotte, la commission est saisie d'une motion tendant à opposer la question préalable, présentée par M. Jean-Louis Masson. Quel est l'avis du rapporteur ?

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – J'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption de la motion tendant à opposer la question préalable à la proposition de loi relative au délai d'intervention du juge des libertés et de la détention en rétention administrative à Mayotte.

La commission donne l'avis suivant :

Auteur	N°	Avis de la commission
Motion tendant à opposer la question préalable		
M. MASSON	24	Défavorable

La réunion est close à 12 h 15.

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE
LOI RELATIF À LA CROISSANCE ET LA TRANSFORMATION DES
ENTREPRISES**

Mardi 12 février 2019

- Présidence de Mme Catherine Fournier, présidente -

La réunion est ouverte à 12 h 30.

**Projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises -
Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte
paritaire**

La commission soumet au Sénat la nomination de Mme Catherine Fournier, M. Jean-François Husson, Mmes Élisabeth Lamure, Sophie Primas, M. Martial Bourquin, Mme Frédérique Espagnac et M. Georges Patient comme membres titulaires et de MM. Serge Babary, Michel Canevet, Philippe Dominati, Jean-Marc Gabouty, Fabien Gay, Mme Christine Lavarde et M. Jean-Louis Tourenne comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises.

La réunion est close à 12 h 35.

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LES INFRACTIONS SEXUELLES SUR MINEURS

Jeudi 7 février 2019

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 11 heures.

Audition conjointe de M. Alain Christnacht, président de la commission nationale chargée de conseiller les évêques dans l'évaluation des situations de prêtres ayant commis des actes répréhensibles, et Mme Annick Feltz, magistrate honoraire, MM. Jean-Marc Sauvé, président, et Alain Cordier, membre de la commission d'enquête indépendante sur les abus sexuels sur mineurs commis au sein de l'Église catholique

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous poursuivons nos travaux en recevant conjointement deux personnalités aux expériences complémentaires sur la question des infractions sexuelles commises sur des mineurs au sein de l'Église catholique.

M. Alain Christnacht, conseiller d'État honoraire et président de la commission nationale chargée de conseiller les évêques dans l'évaluation des situations de prêtres ayant commis des actes répréhensibles, accompagné de Mme Annick Feltz, magistrate honoraire, nous présentera l'activité de cette instance, en précisant la part des infractions sur mineurs dans les affaires qu'elle traite. Nous aimerons également connaître vos réflexions sur les abus sexuels au sein de l'Église et vos propositions sur les mesures qu'il conviendrait de prendre pour mieux protéger les enfants et les adolescents.

M. Jean-Marc Sauvé, ancien vice-président du Conseil d'État et président de la commission indépendante installée par l'Église pour travailler sur les abus sexuels commis sur des mineurs, est, pour sa part, accompagné de M. Alain Cordier, inspecteur général des finances et membre de ladite commission. Vous nous éclairerez sur la mission assignée à cette instance, ainsi que sur ses méthodes, moyens et calendrier de travail.

M. Alain Christnacht, président de la commission nationale chargée de conseiller les évêques dans l'évaluation des situations de prêtres ayant commis des actes répréhensibles. – La commission que j'ai l'honneur de présider a été créée par une décision du conseil permanent de la Conférence des évêques de France en date du 12 avril 2016. Elle a pour mission de conseiller les évêques qui la saisissent sur la situation de prêtres ayant commis des actes répréhensibles, lorsqu'aucune instance n'existe localement comme cela est le cas à Paris, Lyon ou Bordeaux par exemple. En ce sens, sa compétence est donc subsidiaire. Je dois ma nomination à mon indépendance, que nul n'a remise en cause dans le cadre de ma fonction de président. Ainsi, j'ai choisi seul les membres de la commission : Mmes Annick Feltz, ici présente, et Marie Derain, juriste spécialiste des droits de l'enfant, les professeurs Bernard Granger et Florence Thibaut, psychiatres, le docteur Bertrand Galichon, médecin urgentiste et président du Centre catholique des médecins français, à ce titre seul membre de la commission à entretenir un lien institutionnel avec l'Église catholique, enfin Mmes Martine de Maximy, ancienne juge des enfants, et Pascale de Lauzun, qui a assumé des responsabilités au sein d'une association de parents d'élèves.

Comme indiqué précédemment, notre commission ne peut s'autosaisir. Sur demande des évêques, elle émet des recommandations sur des cas de prêtres ayant commis des actes pédophiles à condition que la justice en ait déjà été saisie et qu'elle ait décidé de mesures provisoires, d'une condamnation ou d'un non-lieu. Nous devons alors conseiller l'évêque concerné sur les missions qui pourraient sans danger être confiées au prêtre incriminé. D'aucuns ont critiqué le fait même que la question puisse être posée, considérant qu'un prêtre mis en cause pour ce type d'acte devrait impérativement retourner à l'état laïc. Nous nous opposons à un tel automatisme.

Il convient, en effet, de distinguer entre différents degrés de gravité de l'acte commis. Un attouchement sans récidive ne peut être considéré aussi sévèrement que des actes répétés, voire un viol. Les psychiatres membres de notre commission ont établi plusieurs critères pour étayer nos recommandations : la nature de l'acte pédophile et son éventuelle récidive, l'âge de l'auteur et des victimes, le recours à la dissimulation, le suivi d'un traitement médical, la présence d'aveux au dossier, notamment. Nous sommes fréquemment amenés à demander au procureur des informations complémentaires, que nous ne communiquons évidemment pas à l'évêque responsable de la saisine, souvent pas destinataire de la copie du jugement.

Notre investigation se conclut fréquemment par une recommandation d'évaluation psychologique et psychiatrique, qui débouche elle-même généralement sur un traitement. Sur les conseils de Florence Thibaut, nous privilégions une prise en charge par les centres ressources pour les intervenants auprès des auteurs de violence sexuelle (Criavs). Nous recommandons également une affectation qui limite le risque de récidive, notamment une absence de lien avec les enfants et les adolescents, ainsi que la nomination d'un référent prêtre ou laïc auquel se confier en cas de nouveaux troubles. Dans certains cas graves néanmoins, nous n'envisageons pas de mission au sein de l'Église. Pour autant, le retour à l'état laïc reste décidé par Rome. J'estime, à cet égard, qu'il peut y avoir une dérive vers un comportement à la « Ponce Pilate » en excluant un prêtre pédophile. Lorsqu'existe un risque de récidive, un solide soutien interne peut, au contraire, s'avérer plus efficace. Pour garantir l'absence de contact d'un prêtre avec des mineurs, nous proposons souvent qu'il ne puisse être nommé curé, poste auquel il jouirait d'une certaine indépendance dans l'organisation de sa mission. Il peut en revanche être envisagé de le placer comme adjoint d'un curé dans une paroisse plus importante.

Le rôle de notre commission demeure modeste, mais elle dialogue en confiance avec les évêques qui la saisissent, par essence dans une démarche volontaire. Nous avons déjà traité vingt cas – dix-neuf prêtres, dont deux religieux, et un diacre permanent – à la demande de dix-sept évêques. Parallèlement, il n'est pas rare que des évêques, hors de notre recours, travaillent avec les Criavs ou suspendent directement un prêtre. Notre commission entretient un lien limité avec la cellule permanente de la Conférence des évêques de France, laquelle est toutefois destinataire de rapports sur nos constatations.

Il convient, à mon sens, de distinguer trois périodes s'agissant des réactions de l'Église face aux actes de pédophilie commis par des prêtres : autrefois, les affaires étaient traitées en interne pour taire tout scandale et éviter de dénoncer un membre de l'Église ; puis, à partir des années 2000, à la faute morale s'est ajoutée la faute pénale et la justice a presque systématiquement été saisie ; enfin, plus récemment, la dimension psychique de l'acte pédophile a été considérée. Dans certains cas, les évêques ont dénoncé des prêtres coupables de pédophilie, puis les ont, sans réfléchir à la nécessité, par exemple, de poursuivre un traitement, réaffectés en paroisse après leur peine. Progressivement, l'Église développe la

prévention et améliore la détection des personnes à risque, qui recherchent systématiquement à se voir confier une fonction auprès d'enfants. Dans ce cadre, notre mission consiste à rappeler le mal que représente la pédophilie, qui autrefois, dans l'art ou dans les récits historiques, a pu faire l'objet d'une regrettable banalisation. D'ailleurs, parmi nos critères d'évaluation du risque de récurrence figure la conscience que le prêtre coupable a de la gravité de ses actes.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je comprends votre argumentaire sur la gradation des actes pédophiles, mais les victimes peuvent en avoir un ressenti différent. Les entendez-vous ?

M. Alain Christnacht. – Les psychiatres membres de notre commission insistent effectivement sur le ressenti des victimes. Toutefois, nous n'entendons pas les victimes, pas plus d'ailleurs que les auteurs. Nous disposons, le cas échéant, des pièces du procès. Si l'affaire n'a pas été jugée, quelle serait notre légitimité à le faire ? Nos médecins estiment à cet égard qu'ils se trouveraient alors dans une position déontologique délicate. Cela étant, en règle générale, nos recommandations apparaissent plus poussées que celles de la justice, notamment en matière d'obligation de soins.

Mme Annick Feltz, membre de la commission nationale chargée de conseiller les évêques dans l'évaluation des situations de prêtres ayant commis des actes répréhensibles. – Nous avons, à plusieurs reprises, constaté que les pièces fournies par les évêques à l'appui de leur saisine n'éclairaient pas suffisamment notre réflexion sur la personnalité du prêtre incriminé et sur le risque de récurrence. Ainsi que le rappellent les psychiatres qui siègent au sein de la commission, la pédophilie ressort d'une maladie psychiatrique fort difficile à guérir. Dès lors, la condamnation pénale ne règle absolument pas le problème. Il est donc essentiel à notre mission de disposer, lorsqu'elles existent, des informations relatives aux expertises psychiatriques et médico-psychologiques. L'article R. 156 du code de procédure pénale précisant qu'aucune pièce ne peut être délivrée à un tiers sans autorisation du procureur, nous avons obtenu du directeur des affaires criminelles et des grâces qu'il autorise les procureurs de la République et les procureurs généraux, par une circulaire en date du 20 octobre 2016, à nous fournir les documents demandés. Notre objectif est de disposer du maximum de renseignements sur les faits et, le cas échéant, sur le contenu du sursis avec mise à l'épreuve et sur l'effectivité du traitement imposé. Il ne s'agit nullement de réinstruire l'affaire, mais, dans l'intérêt supérieur des victimes, d'évaluer le risque de récurrence.

M. Alain Christnacht. – Effectivement, notre mission n'est pas de condamner une nouvelle fois le prêtre pédophile, mais d'estimer un risque de récurrence qui varie considérablement en fonction de la situation, comme je l'indiquais en mentionnant la gradation de la gravité des faits.

M. Jean-Marc Sauvé, président de la commission d'enquête indépendante sur les abus sexuels sur mineurs commis au sein de l' glise catholique. – J'ai été chargé, le 13 novembre dernier, de composer une commission indépendante chargée de faire la vérité sur les abus sexuels commis sur des mineurs et des personnes vulnérables par des prêtres ou des religieux. Il s'agit de donner des avis et d'établir des préconisations sur les mesures prises par l' glise en la matière, en tenant compte du contexte et de l'époque des faits. Notre commission mènera cette mission dans un délai de dix-huit mois à deux ans. Elle disposera à cet effet d'un accès aux archives épiscopales et pourra tenir des auditions.

Je rendrai publique dans la journée la liste des membres de la commission, qui se réunira pour la première fois demain. Par égard pour la représentation nationale, je vais néanmoins vous faire lecture des noms des vingt-deux membres qui la composent. Outre M. Alain Cordier ici présent, ancien directeur général de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris (AP-AH), y siégeront Mmes Laetitia Atlani-Duault, anthropologue à la Maison des sciences de l'homme, et Nathalie Bajos, sociologue-démographe à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), les professeurs Thierry Baubet et Florence Thibaut, psychiatres, et Sadek Beloucif, anesthésiste-réanimateur, M. Jean-Marie Burguburu, avocat, ancien bâtonnier de Paris et président du Conseil national des barreaux (CNB), Mmes Alice Casagrande, vice-présidente du Haut Conseil de la famille, de l'enfance, de l'âge et du Comité national d'éthique des personnes handicapées, Carole Damiani, docteur en psychologie, Anne Devreese, directrice générale de l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse, MM. Antoine Garapon, Didier Guérin et Jean-Pierre Rosenczveig, magistrats, Mmes Astrid Kaptinij, professeure de droit canonique, Christine Lazerges, ancienne présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, et Laurence Marion, spécialiste des questions de bioéthiques, M. Joël Molinaro et Mme Marion Muller-Collard, théologiens, et MM. Stéphane de Navacelle, avocat, Philippe Portier, historien et sociologue, et Jean-Pierre Winter, psychanalyste. J'ai choisi des personnes reconnues dans leur domaine de compétence, mais demeurant à distance des débats et des controverses sur le sujet de notre mission. J'ai également veillé au respect de la pluridisciplinarité – les membres de la commission œuvrent dans les domaines du droit, de la médecine, de la sociologie, de l'éducation et du travail social –, au pluralisme religieux, à la variété des convictions et au mélange des générations. La moyenne d'âge des membres de la commission s'élève à cinquante-sept ans.

Notre commission fixera de manière indépendante ses méthodes de travail. Elle se tiendra évidemment à l'écoute des victimes, pour mesurer les traces profondes laissées par le traumatisme subi. En matière de fonctionnement, j'ai conclu avec la Conférence des évêques de France une convention précisant que notre commission bénéficiera des concours financiers et matériels nécessaires à l'exercice de sa mission. Si aucun budget n'a encore été fixé, il est d'ores et déjà convenu que l'Union des associations diocésaines de France prendra à sa charge le coût des locaux et du personnel permanent de la commission. Je disposerai, en outre, d'un compte bancaire pour engager les dépenses nécessaires, dont la nature demeurera confidentielle.

Nous devons, dans un premier temps, préciser le champ de notre action : définir les notions de mineurs et de personnes vulnérables et affiner la liste des auteurs concernés – clercs, religieux, personnes en formation, membres laïcs d'associations de fidèles placés sous l'autorité d'un évêque, etc. Son périmètre géographique et temporel apparaît en revanche clairement établi, puisque nous travaillerons sur les actes commis en France métropolitaine et ultramarine depuis les années 1950. Il conviendra néanmoins de trancher le cas des actes commis à l'étranger par un auteur français.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie de vos précisions. Je constate avec plaisir le quasi-respect de la parité au sein de votre commission, d'autant plus importante que la gestion des prêtres pédophiles a, à mon sens, parfois pâti d'un entourage ecclésiastique presque exclusivement masculin.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Votre commission, monsieur Sauvé, me semble effectivement prometteuse au regard de la qualité de ses membres.

Monsieur Christnacht, depuis la création de votre commission, quels changements avez-vous observés, notamment s'agissant de la vision de la gravité des faits, de l'omerta qui s'y appliquait et du déni des auteurs ?

M. Alain Christnacht. – Nous ne disposons pas d'une vision globale, car nous ne traitons que quelques cas, tandis que de nombreuses victimes ne se déclarent pas. Je crois néanmoins que, désormais, l'Église a absolument conscience de la nécessité de saisir systématiquement la justice. Les jeunes évêques le font d'ailleurs immédiatement, parfois sur de simples soupçons. La Conférence des évêques de France a réalisé un travail considérable en matière de formation initiale et continue des prêtres par des psychiatres, des psychologues et des psychanalystes. L'importance du volet sanitaire me semble également bien intégrée ; d'ailleurs, certains évêques saisissent directement les Criavs. Vous devez comprendre que la prise en compte de la dimension psychiatrique de ces situations représente pour l'Église une véritable révolution !

Notre commission entretient des relations avec la Congrégation pour la doctrine de la foi, qui dispose d'une cellule spécialisée. Nous disposons d'ailleurs d'un conseiller en droit canonique. Nous rappelons régulièrement aux évêques que la Congrégation doit être saisie de tous les faits. Elle attend néanmoins pour agir que la justice du pays concerné se soit prononcée. Des consignes de sévérité sont désormais données au plus haut niveau, même si, hormis pour les mesures d'urgence, elle met parfois jusqu'à deux ans à répondre aux évêques qui la saisissent.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Pour combien de dossiers avez-vous conseillé un retour à l'état laïc, sur lequel j'ai bien entendu votre argument s'agissant de la responsabilité de l'Église ?

M. Alain Christnacht. – Une procédure est en cours, mais la décision n'a pas été prise. D'autres procédures de réduction à l'état laïc ont abouti dans des cas qui ne sont pas passés par notre commission.

M. Jean-Pierre Sueur. – Un prêtre à qui un autre prêtre confesserait avoir commis un crime de pédophilie doit-il saisir la justice, après en avoir informé la personne ayant révélé son crime qu'il est tenu de le faire ? Doit-il s'en abstenir en vertu du secret de la confession ? Comment cela est-il défendable en droit ? Accessoirement, que dit le droit canon de cette question ?

M. Alain Christnacht. – Je ne suis pas un spécialiste du droit canonique. Je pense que le secret de la confession reste absolu, mais que le confesseur peut et doit, quand un crime a été commis, convaincre la personne de se dénoncer elle-même à la justice.

M. Jean-Pierre Sueur. – Et si l'auteur n'agit pas ?

Mme Catherine Deroche, présidente. – Cette question a déjà été évoquée hier. Il nous a été dit que le nombre d'aveux au cours d'une confession était assez faible. Cela étant, c'est un véritable sujet. Nous allons travailler sur ce point.

Mme Maryvonne Blondin. – Connaissez-vous la convention de Lanzarote sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, que la France a ratifiée en 2011 et qui impose la criminalisation de tous les types d'infractions à caractère sexuel perpétrés contre des enfants ?

M. Alain Christnacht. – Cette convention impose aux États signataires de prévoir dans leur droit les mesures permettant de considérer comme crimes ou délits les actes de nature sexuelle perpétrés contre des mineurs. La France a un dispositif qui correspond aux stipulations de cette convention.

Mme Laurence Rossignol. – Vous avez une approche très « psychiatisante » des pédocriminels, qui seraient atteints de troubles psychiatriques, et vous établissez une différence entre ces criminels en fonction de l'âge des victimes.

Je pense pour ma part que la prédation sexuelle sur des victimes, dont la vulnérabilité tient, en particulier, à leur incapacité à dire non, relève davantage d'un abus de pouvoir que de troubles psychiatriques. On entend toujours dire qu'il faut soigner les pédocriminels. Certes, on connaît tous des affaires terribles dans lesquelles les victimes étaient extrêmement jeunes, parfois des bébés, mais lorsqu'il s'agit d'adolescents, il me semble qu'il s'agit plus d'une absence de limites. C'est parce qu'il a le pouvoir qu'un pédocriminel a la possibilité de satisfaire ses désirs. Pour parler en termes psychiatriques, je parlerai plutôt de sociopathie, c'est-à-dire d'une incapacité à prendre en compte l'autre.

Dès lors qu'on psychiatrie la pédocriminalité, on en fait un dysfonctionnement individuel, au risque de passer à côté d'un dysfonctionnement du système, de tout le système de domination masculine.

M. Alain Christnacht. – Dire qu'il s'agit d'un trouble psychiatrique n'est pas exonérateur de responsabilité.

Par ailleurs, la plupart des auteurs considèrent que la pédophilie est assez différente – c'est important pour ce qui concerne les soins – selon qu'elle est exercée sur des enfants pré-pubères ou des adolescents de différents âges. L'intérêt sexuel pour des enfants pré-pubères est lié, pour la plupart des auteurs, à un trouble de la construction de la personnalité. Ce qui a rendu ces actes possibles et ce qui explique les réactions souvent très limitées des victimes, c'est bien le système de pouvoir et de domination masculine que vous évoquez. On note tout de même quelques cas d'abus sexuels commis par des femmes.

Mme Catherine Deroche, présidente. – C'est arrivé dans l'Église, mais également dans le sport. Ces cas sont moins fréquents, mais ne sont pas exceptionnels.

M. Alain Cordier, membre de la commission d'enquête indépendante sur les abus sexuels sur mineurs commis au sein de l'Église catholique. – Nous devons établir des faits. D'un point de vue méthodologique, nous allons étudier ce qui s'est fait dans d'autres pays, où des commissions comparables ont été mises en place.

Une commission ministérielle de lutte contre la maltraitance a été récemment mise en place. Je trouve que leur triptyque est intéressant : comprendre, réagir, prévenir. Notre premier devoir est de comprendre. À cet égard, je me réjouis du choix fait par Jean-Marc Sauvé de la pluridisciplinarité de cette commission, qui nous permettra de porter un regard à la fois médical, sociologique, philosophique ou théologique. On gagne beaucoup à la confrontation des points de vue.

Nous devons entendre les victimes et d'essayer de percevoir ce qui s'est passé depuis les années cinquante. La tâche est grande. Les victimes sont parfois décédées, malheureusement, mais elles ont des enfants.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous vous remercions. Cette commission suscite beaucoup d'espoirs, y compris au sein de l'Église dont il est heureux qu'elle se soit saisie de ce sujet. Nous suivrons votre travail, dont la pluridisciplinarité est un aspect majeur : pour pouvoir formuler des propositions, il faut étudier le sujet dans sa globalité.

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

Audition de l'association « La Parole libérée » : MM. François Devaux, président, et Alexandre Hezez, co-fondateur de l'association, et maître Nadia Debbache, avocate au barreau de Lyon

Mme Catherine Deroche, présidente. – Nous recevons M. François Devaux, président, et M. Alexandre Hezez, co-fondateur de l'association « La Parole libérée », accompagnés de maître Nadia Debbache, avocate au barreau de Lyon, qui pourra nous apporter un éclairage sur les questions juridiques.

Votre association a été créée par d'anciens membres du groupe des Scouts Saint-Luc de la paroisse Sainte-Foy-lès-Lyon, victimes des agissements du père Preynat dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Vous vous êtes battus pendant des années pour obtenir un procès qui s'est finalement tenu au début de cette année, et dont le jugement a été mis en délibéré, le prévenu le plus emblématique étant le cardinal Barbarin, archevêque de Lyon.

Notre but aujourd'hui est non pas de refaire le procès, encore moins de nous prononcer sur la culpabilité des uns et des autres, mais de recueillir vos témoignages. Comment un prédateur comme le père Preynat a-t-il pu agir pendant des années sans être dénoncé ? Quels mécanismes d'emprise empêchent les victimes de parler ? Quelle appréciation portez-vous sur la manière dont l'Église a géré cette affaire ? Comment avez-vous vécu la longue procédure judiciaire qui a conduit au procès que j'évoquais ?

Un film de François Ozon inspiré de votre expérience, intitulé *Grâce à Dieu*, va sortir prochainement. Vous pourrez peut-être nous en dire un mot.

Je vous propose de nous présenter votre association en une quinzaine de minutes. Je laisserai ensuite la parole à notre rapporteure et aux membres de la commission désireux de vous poser des questions.

M. François Devaux, président de l'association « La Parole libérée ». – Merci beaucoup de nous recevoir aujourd'hui.

Notre association a été créée le 17 décembre 2015, consécutivement à la procédure judiciaire ouverte à l'encontre de Bernard Preynat. Nous avons assez rapidement regroupé des victimes et pris la mesure du fléau. Nous avons constaté que le diocèse de Lyon avait été mis au courant à plusieurs reprises des déviations sexuelles de Bernard Preynat, qui dataient des années soixante. Avant le cardinal Barbarin, le cardinal Billé, le cardinal Balland, le cardinal Decourtray et le cardinal Renard avaient été mis au courant. C'est principalement cela qui a motivé la création de notre association. Nous n'avons pas besoin d'une association pour traduire en justice un prêtre pédophile, mais lorsque nous avons pris conscience qu'un prédateur avait été remis au contact d'enfants, nous nous sommes dit que nous avons un devoir citoyen.

Les objectifs de notre association étaient multiples : interroger sur la réalité d'un fléau et sur l'inconscience de notre société, essayer de changer l'image de la victime, infléchir la position du législateur sur la prescription, remettre en cause l'institution catholique, à la fois les fidèles et les évêques.

Nous avons acquis une certaine légitimité au fil du temps, auprès des médias et des victimes. On s'est rendu compte que la problématique ne se limitait pas au diocèse de Lyon et au cas Preynat, que les cas étaient nombreux en France. Nous avons essayé de guider les victimes et de les orienter vers des associations, comme « Stop aux violences sexuelles ». Nous n'avons pas la compétence pour accompagner les victimes, nous exerçons plutôt une activité de lobbying, notre but étant d'interpeller les consciences et les différentes institutions.

Si l'on a entendu parler à ce point pendant trois ans des affaires d'agression sexuelle, c'est parce qu'une parole qui se libère en entraîne une autre. De nouveaux cas ont été révélés, les victimes ont pu se regrouper et ester en justice ou créer des associations. Je pense que nous avons atteint une grande partie des objectifs que nous nous étions fixé lors de la création de l'association.

Mme Nadia Debbache, avocate au barreau de Lyon. – J'interviendrai pour ma part sur les deux procédures judiciaires en cours, l'une contre le prêtre Bernard Preynat, dont l'instruction est en train de se terminer, et l'autre contre le cardinal Barbarin.

Il faut savoir que si ce prêtre a toujours reconnu les faits révélés par les victimes, il a tenté d'échapper à sa responsabilité au motif qu'ils étaient prescrits. Les procédures qu'il a diligentées ont été ressenties de manière violente par les victimes. Même si ces démarches étaient légitimes juridiquement parlant, il a été difficile pour les victimes, au moment où leur parole se libérait, où elle était reconnue, de voir qu'elle était dans le même temps contestée en justice. Il leur a fallu batailler sur le plan juridique, jusqu'à la Cour de cassation.

Au départ, il y avait quatre victimes non prescrites. Au total, trente-six victimes ont déposé plainte, mais seules douze d'entre elles sont non prescrites aujourd'hui et se sont constituées parties civiles. En outre, une victime prescrite s'est elle aussi constituée partie civile.

Il y a ensuite la procédure relative à l'affaire dite « du cardinal Barbarin ». Pour notre part, ce n'est pas « que » son affaire. Dès le début de la procédure, nous avons mis en cause plusieurs personnes du diocèse de Lyon et des autorités du Vatican. Les victimes ont réclamé un réquisitoire supplétif afin que ce dossier soit joint à la procédure d'instruction. Le procureur et le juge d'instruction n'ont pas accepté cette demande, peut-être pour ne pas créer d'amalgame entre les deux situations et permettre une enquête rapide. Il est pourtant clair que les deux affaires sont connexes, les éléments de l'une permettant de comprendre l'autre.

Une enquête préliminaire a été ouverte, à l'issue de laquelle le procureur de la République a décidé de classer sans suite cette affaire, les faits étant prescrits, mais aussi parce qu'il estimait que les faits n'étaient pas constitués, que l'élément moral justifiant l'obligation de dénoncer les faits d'agression sexuelle n'était pas constitué et qu'il n'y avait pas péril imminent.

Nous n'avons pas fait de recours contre ce classement sans suite, car on s'imaginait bien que si le procureur de la République avait pris cette décision, qui était

certainement remontée au niveau du procureur général, la décision resterait la même. Nous avons demandé au procureur de la République que cette affaire parte à l'instruction afin que d'autres investigations puissent être effectuées, certaines personnes n'ayant pas été interrogées, mais il a refusé de nous suivre sur ce fondement. Nous avons finalement décidé d'utiliser une troisième voie, la citation directe par les victimes.

Nous avons au préalable lancé des consultations juridiques auprès d'universitaires, notamment du professeur Bonfils, sur la nature juridique de l'obligation de dénoncer les faits. Il nous paraissait aberrant, au regard des éléments de ce dossier si particulier, d'estimer, comme l'avait fait la Cour de cassation, que la non-dénonciation était une infraction instantanée et non pas continue. La loi du 3 août 2018 prévoit désormais qu'il s'agit d'une infraction continue.

Dans le cadre de cette procédure, nous avons cité à comparaître Luis Ladaria, secrétaire de la Congrégation pour la doctrine de la foi au moment des faits. C'est lui qui a signé le courrier adressé au cardinal Barbarin dans lequel il lui demandait de faire en sorte que le prêtre ne soit plus au contact d'enfants et d'éviter le scandale public. C'est lui qui a donné des instructions pour que cette affaire reste au sein de l'Église.

Mme Catherine Deroche, présidente. – De quand date ce courrier ?

Mme Nadia Debbache. – Il y a eu en fait deux courriers. De mémoire, ils sont datés du 26 janvier et du 3 février 2015.

Il nous a semblé vraiment important que les autorités de Rome aient à répondre devant la justice française d'une telle instruction. On ne peut pas interférer dans des affaires de cette nature sans avoir à rendre de comptes. Je dois dire qu'il a été extrêmement difficile de faire citer Luis Ladaria. Nous avons dû faire traduire les documents en deux langues et supporter les frais afférents. Au mois de septembre, les autorités de Rome nous ont opposé l'immunité diplomatique, ce qui n'a pas été beaucoup relevé, alors que c'est particulièrement choquant en pareil cas, et ce deux ou trois semaines après que le pape François, dans sa lettre du 20 août, a déclaré qu'il fallait réagir et ne pas accepter ce type de situation. C'est totalement incompréhensible pour nous, y compris au regard du droit international. Une réflexion doit être menée sur le fait qu'il soit possible pour une autorité spirituelle, en l'occurrence le Vatican, d'opposer une immunité s'agissant d'actes de pédophilie.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – En tant qu'association, qu'attendez-vous de la création des instances officielles mises en place par l'Église ?

M. Alexandre Hezez, co-fondateur de l'association « La Parole libérée ». – Il y a quelques mois, un débat s'est ouvert sur la nécessité pour les autorités publiques de mener une enquête sur les crimes sexuels, notamment dans l'Église. En réponse, la Conférence des évêques de France a mis en place une commission et affiché de fortes ambitions. Nous avons rencontré le président Sauvé au mois de décembre. La composition de cette commission vient de vous être annoncée. Elle est certes composée de gens de bonne volonté, tous des spécialistes, mais aucune victime ou association de victimes n'y est représentée.

S'il est trop tôt pour juger de l'ambition de cette commission, de nombreuses problématiques vont se poser. Nous ignorons ainsi de quels moyens elle disposera et quel sera son degré de liberté. Or, nous l'avons vu au sein de notre association, une telle commission a

besoin de moyens financiers importants parce qu'il faut à la fois mener des enquêtes et amener les victimes à témoigner.

D'autres questions vont se poser, notamment celle de l'accès aux archives. Après l'affaire Pican en 2001, de nombreuses archives ont été détruites dans les diocèses pour éviter que d'autres cas ne sortent.

En outre, cette démarche de transparence sera non contraignante pour les évêques, qui sont de toute manière maîtres en leur diocèse. En plus, de nombreux évêques encore en place sont responsables de l'omerta instaurée depuis de très nombreuses années. Le travail de mémoire sera donc délicat, ce qui risque d'entacher la crédibilité de la commission.

Cette commission devra être légitime aux yeux de la société et des victimes. Depuis près de quatre ans, nous avons recueilli des centaines de témoignages. Si trente-six victimes ont porté plainte, nous avons recensé quatre-vingts victimes directes du père Preynat. D'autres associations ont été créées depuis. Nous recevons encore un ou deux mails par jour de victimes. Une grande majorité des victimes étant sorties de l'Église et ayant perdu toute confiance dans cette institution, la commission aura du mal à recueillir des témoignages.

Par ailleurs, un travail statistique de grande ampleur est nécessaire pour effectuer une analyse et proposer des solutions aux victimes. Les chiffres qui seront produits, si tant est que la commission parvienne à recueillir des témoignages, devront être comparés à ceux d'autres institutions afin de mettre en œuvre une réponse à la fois éducative, préventive, mais aussi répressive. Or cette commission n'a pas la possibilité de faire tout cela.

À mon avis, le travail de cette commission se limitera à des discussions entre spécialistes, sur des sujets connus, alors que les problématiques ici sont davantage la prise de parole des victimes et l'action.

Mme Catherine Deroche, présidente. – L'avez-vous dit au président Sauvé ?

M. Alexandre Hezez. – Oui. Et la composition de la commission constitue déjà une réponse.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Mais vous serez auditionné par cette commission ?

M. François Devaux. – De toute évidence, mais c'est tout de même très surprenant qu'il n'y ait pas de victimes au sein de cette commission. Si nous en sommes là aujourd'hui, c'est grâce à qui ? Qui a permis de briser l'omerta et de faire évoluer la société et les différentes institutions ? Les victimes ont tout de même développé une certaine expertise, contre la volonté d'un certain nombre d'institutions.

Mme Laurence Rossignol. – Il existe une présomption de manque de sang-froid des victimes. C'est pourquoi on crée des commissions composées de gens ayant de la distance. C'est terrible. Pour ma part, je pense que, pour en être arrivés là où vous en êtes aujourd'hui, pour avoir donné autant de publicité aux faits que vous dénoncez, vous avez forcément pris de la distance.

M. François Devaux. – Oui, cette présomption existe. Il faut savoir que lorsque nous avons créé l'association, nous étions seuls contre tous, contre la communauté catholique, contre le législateur. Nous avons été fortement décrédibilisés. Il nous a fallu gagner notre

crédibilité et notre légitimité. Tout cela pour en arriver aujourd'hui à la création de cette commission, je pense, à la suite de notre action, d'où les victimes sont absentes !

M. Alexandre Hezez. – Les victimes qui ont siégé au sein des commissions vaticanes mises en place au départ, notamment par le pape, les ont pour la plupart quittées. C'est notamment le cas de Peter Sanders et de Marie Collins. Pourquoi ? Parce que ces commissions en restent à la théorie. Or les victimes ont besoin d'actions. Catherine Bonnet, qui est une professionnelle, a elle aussi démissionné.

M. François Devaux. – Les victimes empêchent ce genre de commission de tourner en rond.

M. Alexandre Hezez. – Et de pratiquer la langue de bois !

Mme Nadia Debbache. – Lorsque les victimes posent les bonnes questions, sur la responsabilité de l'évêque, sur l'imprescriptibilité dans le droit canon, disent que les faits doivent être automatiquement signalés, elles n'obtiennent pas de réaction.

Mme Jacqueline Eustache-Brinio. – Je suis ravie de vous rencontrer et je tiens à vous dire bravo d'avoir libéré la parole.

On connaît l'omerta de l'Église, mais on ne parle pas beaucoup de la place des fidèles dans toutes ces affaires dramatiques. Or les fidèles et les familles étaient au courant et n'ont pas plus dénoncé les faits que les hommes d'Église. Avez-vous abordé cette question avec des familles ou des associations de fidèles ? Avez-vous réfléchi à cette question ? Les fidèles sont des citoyens, ils ont une obligation vis-à-vis des victimes.

Mme Annick Billon. – Je vous remercie et je vous félicite également pour votre travail.

Ma question porte sur l'imprescriptibilité. Pensez-vous qu'il faudrait supprimer le délai de prescription pour les crimes commis sur des enfants ? Par ailleurs, pensez-vous que l'omerta soit généralisée et qu'elle règne dans tous les diocèses ?

M. François-Noël Buffet. – Pour ma part, je souhaite faire une observation. Je m'associe aux membres de la commission qui déplorent que les victimes ne soient pas représentées au sein de la commission Sauvé. Je ne comprends pas, en termes de fonctionnement, comment cette commission pourra travailler si elle n'a pas en son sein la totalité du prisme.

Cela étant dit, c'est devant la commission du Sénat qu'il faut dire les choses afin que nous puissions porter votre message. Notre commission est ouverte à l'ensemble de la protection de l'enfance, dans les milieux catholiques comme dans les autres.

Il est important que vous nous fassiez part des problèmes que vous avez rencontrés dans les procédures engagées, des actes de violence subis et des difficultés à les révéler afin de nourrir notre réflexion.

M. François Devaux. – Un point me semble capital : il faut avant toute chose faire un état des lieux de la situation. Or nous ne disposons aujourd'hui d'aucun état des lieux statistique global sur la situation multi-institutionnelle. Quand le Gouvernement décide de mettre en place des mesures de prévention routière, il fait au préalable une étude statistique.

Nous, nous tournons autour d'un sujet qu'on ne connaît pas et dont ignore l'évolution. On ne connaît pas les responsabilités institutionnelles. Et les responsabilités institutionnelles, je vous le dis très sereinement, ne sont pas du tout les mêmes dans l'Église que dans d'autres institutions. Il n'existe nulle part ailleurs que dans l'Église catholique un mécanisme de couverture des prédateurs sexuels à ce point développé, et ce de façon universelle.

M. Alexandre Hezez. – La question sur les fidèles contient une partie de la réponse. La plupart des fidèles sont fidèles à l'institution, ce qui pose question. Ils sont aussi des citoyens, mais d'abord des fidèles.

Quelques personnes ont été courageuses. Dans les années quatre-vingt, et plus tard dans les années quatre-vingt-dix, des personnes, à l'instar des parents de François Devaux, ont voulu alerter et dénoncer, mais ils ont subi de fortes pressions de la hiérarchie et de la communauté. On leur a reproché, comme dans la Bible, de créer le scandale, ce qui est répréhensible aux yeux de l'institution.

Il nous a fallu à nous de nombreuses années pour parler. Face à une situation d'omerta dans une institution, notamment de l'Église, on peut en effet se poser la question de l'imprescriptibilité. Le problème, c'est que dans une institution comme l'Église catholique, l'imprescriptibilité est une arme de silence. Elle laisse le temps d'exercer des pressions importantes. Si l'on y ajoute l'impact de certains concepts, comme la miséricorde et le pardon, qui empêchent la victime de réagir et d'agir une fois qu'elle a pardonné, il est extrêmement difficile de saisir la justice.

Il existe d'autres mécanismes d'emprise dans d'autres institutions, mais l'omerta et les pressions sont le fait de toutes les institutions, mais aussi des familles : on discute, on pardonne et on reste entre soi.

Les prêtres sont des prédateurs particuliers parce que l'Église, par certains sacrements, leur a donné une arme d'emprise spirituelle et psychologique importante. Notre association s'est battue contre le diocèse, car elle a jugé que sa responsabilité était très forte. En ne mettant pas en œuvre des sanctions et un suivi une fois les faits révélés, il a permis à des prédateurs d'agir pendant de nombreuses années sans être inquiétés, en exerçant une emprise sur des enfants et des fidèles vulnérables.

Mme Catherine Deroche. – Quel mécanisme conduit à la révélation des actes subis ?

M. François Devaux. – Chaque cas est différent. Les professionnels de la santé ont évolué très récemment sur cette question. Par exemple, moi, je me suis construit avec ça, cela fait partie de ma vie. D'autres se sont enfermés dans le silence et ont dû faire un long chemin avant de prendre conscience de la réalité de leur vécu et de faire leur *coming out* si je puis dire. Il y a des cas d'amnésies traumatiques. On voit à quel point les conséquences psychiques peuvent formater le cerveau.

Je pense que lorsqu'on libère la parole, et c'est là notre réussite, on entre dans un processus salvateur et on avance. Sortir du silence permet une reconstruction personnelle. On passe une première partie de sa vie – et c'est là où la question de la prescription est très intéressante – à essayer de la construire et à panser ses souffrances du mieux qu'on peut, puis une seconde partie, vers quarante ou cinquante ans, à s'accepter et à se préparer à quitter cette terre en harmonie avec ce qu'on est. C'est le chemin de tout le monde, qu'on soit laïc,

catholique ou athée. C'est le cheminement de la maturité en fait. Face à cela, les pressions ne tiennent pas, qu'elles soient familiales, culturelles ou spirituelles.

Vous êtes mieux placés que nous pour répondre à la question de l'imprescriptibilité. Vraisemblablement, elle pose un problème de constitutionnalité. Nous ne sommes pas compétents sur ce sujet. Cela étant dit, il me semble que c'est une question de bon sens. Le cadre législatif n'est-il pas fait dans l'intérêt des citoyens, et donc des enfants, qui représentent l'avenir de notre nation ? Les marques sont tellement indélébiles que l'imprescriptibilité semble une évidence absolue.

M. Alexandre Hezez. – Mon cas était prescrit, ma plainte aurait pu ne servir à rien, mais lors de l'enquête, on a trouvé des personnes qui n'étaient pas prescrites. On sait que les pédocriminels récidivent. Lorsque des victimes prescrites parlent, on en découvre d'autres qui ne le sont pas, ce qui permet de diligenter des enquêtes.

M. François Devaux. – L'intérêt pour la victime d'ester en justice est de faire reconnaître un préjudice, mais il ne s'arrête pas là. Les prédateurs réitèrent leurs actes. On dit que le cas Preynat est emblématique, mais il n'est pas si emblématique que cela en termes de nombre de victimes.

M. Bernard Bonne. – Merci pour votre action, qui a permis, malgré la prescription – la situation n'est pas satisfaisante sur ce point, c'est manifeste – de dénoncer ces pratiques. Notre mission d'information se doit de proposer des mesures de prévention. Vous avez incité d'autres victimes à parler et c'est tant mieux, car les prédateurs, on l'a compris en vous écoutant, sévissent parfois pendant plus de trente ans, et les effets de leurs actes sont dévastateurs, pour toujours... Vous avez évité d'autres victimes !

Je m'interroge sur le fonctionnement du milieu scout, et je m'étonne que durant toutes ces années, aucune dénonciation ne soit intervenue, de la part de ceux qui, adultes ou devenus adultes, connaissent certainement les agissements de l'agresseur dont vous parlez. Comment est-il possible que l'on n'ait pas réagi plus tôt ?

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Je salue moi aussi le rôle essentiel que vous avez joué. Plusieurs d'entre nous souhaitaient la formation d'une commission d'enquête exclusivement consacrée à l'Église, en raison des conditions spécifiques à cette institution. Cela n'a pas été possible, malheureusement.

Que pouvons-nous faire pour vous aider dans votre combat ? La commission Sauvé ne comprend pas de représentants des victimes : son président a dû réfléchir à la question, mais rien n'interdit à notre mission d'information de lui adresser un courrier à ce sujet. Au-delà de ce point, que pouvons-nous faire pour vous ?

Mme Françoise Laborde. – Il faut réfléchir à des mesures de prévention, de punition réelle, d'éviction. Nous avons entendu de nombreuses personnes, lu beaucoup de livres, notamment celui de Christine Pedotti, *Qu'avez-vous fait de Jésus ?*, qui décrit de façon saisissante la hiérarchie et la chape de plomb au sein de l'Église, cette famille particulière, dans laquelle intervient une dimension de spiritualité, mais aussi d'emprise, voire de dérive sectaire, sujet sur lequel le Sénat a beaucoup travaillé.

En va-t-il pareillement des autres religions ? Nous n'avons pas encore entendu leurs représentants. Ne doit-on pas s'interroger sur la sexualité peut-être immature (je ne parle

pas du célibat) des prêtres ? N'y a-t-il pas lieu de préconiser une formation durant leur cheminement pour devenir prêtre ? Aucune religion n'est au-dessus des lois de la République, tout fidèle est d'abord un citoyen de la République française. Je n'ai pas assisté à l'audition de M. Jean-Marc Sauvé, mais durant celle de M. Christnacht, j'ai été frappée par un discours très policé, très prudent. Il y a des victimes. Pour moi, la mission d'information doit être ferme : n'hésitions pas à taper du poing sur la table !

M^e Nadia Debbache. – Parmi les mesures concrètes que vous pourriez promouvoir, la première concerne le secret professionnel. Dans notre dossier, on nous a opposé le secret de la confession – mais aussi un secret professionnel qui incluait des confidences, des discussions entre victimes et responsables de l' glise. Il faut le dire sans ambiguïté : il n'y a pas d'option de conscience à appliquer dans ce type de situations. Lorsque l'on est informé de faits d'agression sur mineurs ou personnes vulnérables, il est obligatoire de les dénoncer à la justice. Dans trois procédures où des évêques ont été mis en cause, celles impliquant Mgr Pican et Mgr André Fort et notre affaire, les tribunaux ont dit en substance qu'il n'était pas possible d'opposer le secret professionnel. Il faut être parfaitement clair, afin qu'il n'y ait plus de discussion ni d'hésitation possibles.

Quant à la prévention, une formation des futurs prêtres sur la sexualité, la p docriminalit , les mesures à prendre, les mises en garde, elle me paraît indispensable. Une information nette et précise doit également être prévue sur les obligations liées à la justice de la République, sur le rapport entre droit canon et respect de la justice républicaine.

Notre association a travaillé pour proposer des réformes, car il est très difficile pour l' glise de prendre elle-même des mesures qui soient réellement efficaces. Dans notre dossier, nous avons pu pointer les dysfonctionnements, or aujourd'hui, il n'y a toujours pas de discussions sur les mesures à prendre au-delà de l'indemnisation des victimes. Par exemple, il convient, dès la révélation d'une affaire, de d payer celle-ci vers un tribunal compétent, spécialisé, et loin du diocèse. Enfin, la responsabilité morale des diocèses doit être reconnue, comme elle l'est dans d'autres pays, mais pas encore en France.

Alexandre Hezez. – Comment cela a-t-il pu se passer ? Le phénomène n'est pas spécifiquement français. Nous avons rencontré des associations représentant vingt nationalités différentes. On le constate : partout, c'est le même mécanisme d'omerta, de crainte, notamment la crainte d'être exclu de l'institution. Dans les petites villes, à la campagne, l'omerta est encore plus forte que dans les grandes villes. Les personnes ne peuvent pas parler, parce que la communauté, c'est leur vie : l' glise représente toute leur existence sociale.

Que faire ?  duquer les enfants et les adolescents, car il y a un problème évident de connaissance et d' ducation. Les programmes scolaires devraient inclure le sujet, non comme une matière en soi, à part, anxio-g ne, mais au sein des divers enseignements. Liberté du consentement, en philosophie ; droit de cuissage dans l'ancien temps, violences sexuelles comme arme de guerre, en histoire ; statistiques, en géographie, *etc.* Cela favoriserait une prise de conscience qui n'existe pas encore aujourd'hui. En sciences de la vie et de la Terre (SVT), on pourrait aussi étudier les mécanismes de sidération. Nous n'avons pas conscience de tout cela. L'aspect éducatif est fondamental.

M. François Devaux. – Pour aller plus loin, il existe un mécanisme culturel fort au sein de l' glise avec le v u d'obéissance, la culture du silence, la confession. Vous nous demandiez ce que vous pouviez faire pour nous aider, mais c'est la société qu'il faut aider.

La meilleure façon d'aider est de mieux savoir ce dont on parle. La première étape indispensable est donc statistique. Tant qu'on ne fera pas cet exercice statistique, on ne saura pas ce dont on parle.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je vous remercie pour votre témoignage très utile à nos travaux.

La réunion est close à 13 h 15.

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

Mardi 12 février 2019

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition des représentants de la Conférence des évêques de France :
Mgr Olivier Ribadeau Dumas, secrétaire général et porte-parole,
Mgr Luc Crépy, évêque du Puy-en-Velay, président de la Cellule permanente de lutte contre la pédophilie, et Mme Ségolaine Moog, déléguée pour la lutte contre la pédophilie (le compte rendu sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 18 heures.

Jeudi 14 février 2019

- Présidence de Mme Catherine Deroche, présidente -

La réunion est ouverte à 11 h 05.

Audition de représentants de la Fédération protestante de France :
M. François Clavairoly, président, et Mme Nadine Marchand, présidente de la commission « jeunesse », et secrétaire générale des Éclaireuses et Éclaireurs unionistes de France (le compte rendu sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 12 h 05.

MISSION D'INFORMATION PORTANT SUR LA GESTION DES RISQUES CLIMATIQUES ET L'ÉVOLUTION DE NOS RÉGIMES D'INDEMNISATION

Mercredi 6 février 2019

- Présidence de M. Michel Vaspart, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de M. Robert Vautard, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Laboratoire des sciences du climat et de l'environnement – Institut Pierre-Simon Laplace des sciences de l'environnement (LSCE-IPSL)

M. Michel Vaspart, président. – Mes chers collègues, nous débutons aujourd'hui nos auditions. Je vous rappelle que le Sénat a constitué une mission d'information sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation à l'initiative du groupe Socialiste et républicain. Notre collègue Nicole Bonnefoy en est la rapporteure.

L'objectif principal de cette mission d'information est d'identifier et d'analyser les difficultés liées à l'indemnisation des sinistres résultant des aléas naturels de forte intensité et de proposer des solutions pour y remédier. Nos réflexions intègrent également des mesures de nature préventive, dès lors qu'elles permettent de limiter les conséquences des aléas naturels et donc de maîtriser les besoins d'indemnisation.

Bien évidemment, le point de départ de notre réflexion est le risque de multiplication et d'intensification de ces aléas naturels de forte intensité, en raison du changement climatique.

Nous sommes donc heureux de recevoir un expert sur ce sujet en la personne de M. Robert Vautard, chercheur au Laboratoire des sciences du climat et de l'environnement (LSCE) et à l'Institut Pierre-Simon Laplace (IPSL), qui étudie ces phénomènes.

Je précise à cette occasion que nos travaux seront bien sûr coordonnés avec ceux de la délégation sénatoriale aux outre-mer qui mènent des investigations sur la même thématique dans nos territoires ultramarins.

Je cède toute de suite la parole à Nicole Bonnefoy, après quoi je propose que M. Vautard nous fasse un exposé liminaire d'une dizaine de minutes avant de passer aux questions de nos collègues.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Dans le cadre rappelé par mon collègue Michel Vaspart, nous avons effectivement choisi de commencer nos travaux par un état des lieux, portant tout d'abord sur les aléas à l'origine des sinistres à indemniser.

Comme vous le savez, nous avons plusieurs questions concernant ces aléas. Elles concernent à la fois la situation actuelle et l'avenir.

Par exemple, quelles évolutions historiques des risques naturels observe-t-on en termes de fréquence et d'intensité ? Dès lors que nos travaux sont centrés sur l'indemnisation des sinistrés, la quantification du risque est un élément important.

De même, dans quelle mesure ces évolutions sont-elles causées par ou corrélées au changement climatique, et quels sont alors les mécanismes scientifiques à l'œuvre ?

Enfin, quant à l'avenir, qu'est-il d'ores et déjà possible d'anticiper ?

Nous entendons parfois dire qu'au-delà d'une évolution quantitative, c'est la nature même des risques ou leur localisation qui pourraient changer. Pour avoir un éclairage scientifique sur ces questions, nous avons souhaité débiter nos auditions avec vous M. Vautard et nous vous remercions d'avoir accepté dans un délai si bref.

M. Robert Vautard, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Laboratoire des sciences du climat et de l'environnement – Institut Pierre-Simon Laplace. – Mesdames, Messieurs les Sénateurs, vous me voyez ravi d'être parmi vous pour parler de mon travail et du travail de la communauté scientifique qui m'entoure. Il est important de pouvoir communiquer les résultats de nos travaux ici au Sénat.

Je suis directeur de recherche au CNRS et au LSCE qui fait partie de l'Institut Pierre-Simon Laplace dont la vocation est d'étudier le climat. Je suis également coordinateur d'un des chapitres du sixième rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) qui sortira en 2021. Le chapitre que je coordonne a trait précisément à la quantification des aléas pour mieux prévenir les risques futurs liés au changement climatique. Je vais me limiter à mon domaine d'expertise qui est la nature physique du climat et du changement des aléas et non pas la façon de gérer les politiques climatiques.

Tout d'abord, les différents rapports du GIEC rappellent que les changements de long terme du climat, qu'ils soient sur plusieurs décennies ou plusieurs siècles, sont dus en premier lieu à des variations naturelles aléatoires ou sous l'influence du soleil et du volcanisme mais aussi aux variations liées à l'accroissement des gaz à effet de serre (GES) et, en général, aux effets de l'homme sur l'environnement.

La communauté scientifique estime que ces perturbations dues au développement de l'humanité ont contribué de façon significative au réchauffement climatique que l'on observe, aujourd'hui estimé à 1°C, plus ou moins 0,2°C, par rapport à l'ère préindustrielle à partir de la moitié du XX^{ème} siècle. Avant, il est difficile de déceler la trace de l'homme sur le climat. Aujourd'hui, cette empreinte est parfaitement claire. Il est impossible aujourd'hui de l'expliquer par les seuls mécanismes naturels et sans faire intervenir l'accroissement des GES. Sur ce point, tous les modèles aboutissent aux mêmes conclusions.

Depuis cette période, les observations liées au changement climatique et les résultats des simulations sont en parfaite adéquation. Accroissement des températures atmosphériques et océaniques, fonte des glaciers et de la banquise, augmentation graduelle du niveau des mers et réduction de la couverture nuageuse : tous ces phénomènes sont expliqués par ces changements du climat.

L'océan stocke au fil du temps plus de 90 % de l'excédent d'énergie résultant de l'augmentation de la concentration atmosphérique des GES. Si les océans répondent

clairement à cette perturbation de façon, comme en témoigne la montée régulière de leur niveau, la variation globale des températures est quant à elle plus irrégulière. On peut observer des fluctuations d'une année à l'autre voire d'une décennie à l'autre. C'est pourquoi il est difficile d'estimer le changement climatique si l'on regarde seulement quelques décennies.

Au rythme actuel de réchauffement climatique, l'écart de température atteindra 1,5°C avant le milieu du XXI^{ème} siècle et 2°C après le milieu du XXI^{ème} siècle si le réchauffement se poursuit à sa vitesse actuelle.

Ce réchauffement a des conséquences globales mais aussi régionales. On observe un réchauffement dans toutes les régions du monde, en Europe et en France tout particulièrement. Mais il est trois fois plus important dans les régions arctiques compte tenu des réponses des différents systèmes comme la banquise et les systèmes océaniques, et cela pose des problèmes importants pour la biodiversité.

Le réchauffement climatique induit donc des perturbations sur tous les continents mais je vais essayer de centrer mon exposé sur l'Europe et la France.

La question des risques liés au changement climatique ne doit pas être seulement appréhendée via les changements que connaît le climat. En effet, un risque résulte du croisement d'un aléa, d'une exposition et d'une vulnérabilité. Si une vague de chaleur touche une région inhabitée par exemple, elle occasionnera moins de risques que si elle touche une région habitée. On observe des tendances très claires pour certains types de phénomènes et d'autres moins claires, voire inexistantes, pour d'autres phénomènes.

Partout dans le monde, il y a une intensification de la fréquence, de l'intensité et de la durée des vagues de chaleur. Dans plusieurs régions du monde, et dans plusieurs régions françaises, on observe une augmentation de la fréquence et de l'intensité des précipitations extrêmes. On constate également une diminution des vagues de froid. Même s'il reste des événements de forte intensité, comme aux États-Unis récemment ou en Europe en 2012 par exemple, leur fréquence diminue tendanciellement.

On observe également dans l'Atlantique Nord une augmentation de l'intensité des ouragans. Cette augmentation est complexe à expliquer.

En dehors de ces phénomènes, il est souvent difficile d'observer une tendance très claire. Cela est dû non pas à l'absence de tendance mais à l'absence de données fiables et homogènes sur une durée suffisamment longue. Ce n'est pas parce que l'on n'observe pas de tendance qu'il n'y en a pas ! Parfois on ne peut simplement pas l'observer avec nos moyens actuels.

Pour le passé plus récent, durant les deux dernières décennies en Europe, on constate une répétition de grandes vagues de chaleur. D'abord en 2003, en 2006 et, depuis 2015, tous les étés connaissent une vague de chaleur qui peut se manifester au Nord de la France, par exemple en 2018, ou au Sud de la France comme en 2017 avec un pic début août qui a dépassé les 42°C à Nîmes. Ces phénomènes ne se manifestent pas toujours au même endroit mais apparaissent depuis 2015 en France tous les ans.

On note également un grand nombre de phénomènes de pluies extrêmes avec des catastrophes liées aux inondations qui en découlent. Il faut distinguer plusieurs catégories

parmi ces aléas. D'abord, des inondations pluviales résultant de fortes pluies au cours de quelques heures peuvent se manifester dans une ville où les surfaces ne permettent pas l'évacuation d'une quantité d'eau importante. Ensuite, les inondations liées à la crue d'une rivière compte tenu de pluies régulières sur plusieurs jours ou semaines – c'était le cas des inondations de la Seine en 2016. Enfin, les inondations côtières, d'un tout autre type, qui s'expliquent par des montées du niveau de la mer dues à une conjonction de tempêtes, de grandes marées et de vagues dans un contexte global d'augmentation moyenne du niveau des océans.

Les vagues de froid sont, elles, moins nombreuses mais restent encore présentes.

Sur ces tendances observées, on dit souvent que les coûts des catastrophes naturelles sont en augmentation. Cela est probablement vrai mais il faut faire très attention aux interprétations de ces données car le coût des catastrophes naturelles augmente aussi parce qu'il y a plus de biens assurés qu'auparavant... Les parts liées au changement climatique et aux assurances restent encore à déterminer.

Sur les sécheresses, il n'existe pas aujourd'hui de tendance marquée lorsqu'on regarde les observations de pluie ou d'humidité des sols. Ces sécheresses dans les observations sont peu remarquables mais Météo-France a construit un indice de sécheresse et de risque pour les feux qui montre que ces indices sont en évolution compte tenu des mouvements de température, qui augmentent mécaniquement les phénomènes d'évaporation.

Pour le moment, je parlais de l'observation des tendances. Maintenant, comment peut-on les expliquer et dans quelle mesure sont-elles liées au changement climatique ?

Pour évaluer les effets du changement climatique sur ces tendances, il faudrait idéalement disposer d'une planète avec la perturbation humaine et d'une autre planète sans perturbation humaine. Mais nous disposons de modèles qui, bien qu'ils soient imparfaits, donnent des informations intéressantes.

On sait aujourd'hui que la responsabilité humaine dans l'évolution des vagues de chaleur est très importante. Elle est démontrée : par exemple, la vague de chaleur de l'été 2017 a aujourd'hui une période de retour estimée à 10 ans. Sans l'action de l'homme sur le climat, cette période de retour aurait dû être dix fois plus élevée, c'est-à-dire être un événement extrêmement rare, de fréquence centennale. C'est donc un événement exceptionnel qui a occasionné sécheresse, pertes agricoles et autres dégâts. Mais aujourd'hui, il a une fréquence estimée à une fois tous les dix ans. Nous estimons aussi que dans un climat plus chaud de 2°C, ce type de vagues de chaleur deviendrait la norme puisqu'elle apparaîtrait un été sur deux. Ce qu'on a vu dès l'été 2018 dans le Nord de l'Europe avec un nombre record de journées au-delà de 30°C, notamment dans le Nord de la France.

Les pluies intenses (200 mm par jour ou plus) ont une augmentation d'intensité de 20 % depuis le milieu du dernier siècle. Cette augmentation d'intensité est liée au changement climatique. Une étude a montré que la probabilité des pluies printanières sur trois jours, comme celles qui ont provoqué la crue de la Seine en 2016, a augmenté avec le changement climatique d'un facteur 2. Tous les modèles le montrent.

Pour les vagues de froid, il n'y a pas encore d'étude précise même si on sait que dans le futur elles devraient diminuer.

Pour tous les autres phénomènes, il est très difficile de lier les évolutions observées au changement climatique. Le GIEC est extrêmement prudent sur cette question. Sur les cyclones et les ouragans des Caraïbes, on observe, certes, une augmentation du nombre d'ouragans les plus intenses mais il est impossible de lier cette évolution au changement climatique de façon claire.

Si l'on doit se projeter dans l'avenir, le futur ressemble beaucoup aux connaissances actuelles. Les pluies extrêmes et les vagues de chaleur seront en augmentation dans beaucoup de régions du monde, en France en particulier. C'est une évolution pour laquelle il y a très peu d'incertitude si ce n'est sur l'amplitude et le décalage de fréquence. Pour les sécheresses, il est probable que les sécheresses agricoles seront en augmentation du simple fait du changement de température. Avec des températures plus élevées, une évaporation plus importante et sans pluie supplémentaire, les sécheresses augmenteront. Pour les vagues de chaleur, une forte augmentation dans toutes leurs dimensions est à prévoir pour le siècle qui vient. Une diminution de la fréquence des vagues de froid est à attendre mais leur intensité pourrait rester importante.

Pour les orages et les épisodes de grêles, il est très difficile de répondre à cette question car la science n'est pas assez mûre pour donner des réponses précises sur l'évolution à attendre.

Pour les incendies, les indices de risques de feux météorologiques donnent des évolutions vers des risques plus forts mais nous savons que ces risques dépendent aussi de la prévention et du comportement humain, donc cela ne signifie pas nécessairement que les feux augmenteront. D'ailleurs, ils n'ont pas connu d'augmentation notable dans le passé récent.

Pour les ouragans, le dernier rapport du GIEC dit que l'intensité des ouragans et des cyclones devrait augmenter : il faut s'attendre à des phénomènes plus violents encore. Par ailleurs, avec l'élévation du niveau des mers, des problèmes d'inondations côtières sont à attendre quelle que soit l'évolution de l'intensité des cyclones.

Enfin, la question des actions à mener contre ces phénomènes ne relève pas de mon domaine d'études. Il me semble toutefois que pour se prémunir des risques à venir, on ne peut se satisfaire des observations passées uniquement. Pour calculer les périodes de retour de crue, les observations du passé sont déjà dépassées. Il est par conséquent important de prendre en compte les observations passées mais également les modélisations qui sont faites de tous les phénomènes dont nous avons parlé pour établir des plans pour l'avenir.

Les pluies extrêmes et les vagues de chaleur ne nous lâcheront pas. Il faudra s'en prémunir. Se prémunir non pas d'un été 2003 mais d'un été encore plus chaud. Il faut que ces plans prennent en compte des phénomènes qui n'ont pas encore été rencontrés.

Il faut développer une meilleure communication entre les acteurs de la société civile, les industriels et les chercheurs. La science du climat est complexe. Les incertitudes sont importantes et il est souvent difficile d'interpréter des données qui seraient livrées sans interprétation et décodage par les spécialistes.

Il est important également de développer la formation des jeunes sur la question du changement climatique, particulièrement *via* les manuels scolaires. Or aujourd'hui, nous chercheurs, avons l'impression que ces questions ne sont pas correctement prises en compte dans ces documents.

M. Michel Vaspart, président. – Merci. Dans le cadre de la France et de l'Europe, vous avez dit que les vagues de froid sont moins nombreuses. L'actualité nous montre qu'une vague de froid intense sévit aux États-Unis, probablement comme jamais il n'y en eut. Est-ce que ce cas particulier est, selon vos analyses, dû au changement climatique ?

M. Robert Vautard. – Il est difficile de donner des résultats scientifiques aussi rapidement. Néanmoins, nous essayons de faire des attributions en temps réel des phénomènes extrêmes. Pour cette vague de froid américaine actuelle, la communauté scientifique est encore divisée sur l'influence du changement climatique. Deux questions se posent. D'une part, est-ce que cette vague de froid témoigne d'une absence d'évolution du nombre de ces phénomènes dans le temps ? D'autre part, cette vague de froid est-elle liée au changement climatique lui-même ? À la première, l'évolution des vagues de froid sur grande durée connaît une diminution et ce n'est pas un événement précis qui modifiera cette tendance. La question que la communauté scientifique se pose aujourd'hui est de savoir si le changement climatique ne fait pas augmenter l'intensité et la fréquence des vagues de froid par différents mécanismes, notamment le réchauffement plus important de l'Arctique qui crée des anticyclones apportant des vagues de froid plus intenses sur les latitudes tempérées. C'est encore une hypothèse non démontrée aujourd'hui.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Merci pour votre exposé qui nous accable en montrant l'impact de l'homme sur le changement climatique et ses conséquences. Cette mission d'information est là pour mettre en lumière les problématiques liées à l'indemnisation et à la réparation du préjudice que l'homme a subi. Et c'est intéressant car c'est l'homme lui-même qui a provoqué la catastrophe ! Il faut indemniser, bien sûr, mais il faut aussi prévenir et que l'homme change de comportement. Le monde scientifique tire la sonnette d'alarme depuis trente ans et, comme vous le disiez dans votre conclusion, on voit que les jeunes ne sont pas suffisamment formés ou sensibilisés à ces questions. Cela montre l'importance de cette mission d'information qui pourra tirer un signal d'alarme supplémentaire sur ces questions. Notre mission ne changera pas la tendance mais pourra contribuer à faire passer le message et c'est une nécessité.

Mme Nelly Tocqueville. – Vous avez présenté trois types d'inondations. Avez-vous pu évaluer l'impact de ces crues futures en matière d'aménagement du territoire ? Parmi les espaces les plus durement touchés, il s'agit de zones construites qui seraient aujourd'hui pour la plupart interdites de construction.

M. Guillaume Gontard. – Depuis un ou deux ans, nous avons concrètement vu que le lac d'Annecy s'est vidé tout comme d'autres lacs à côté. Des glaciers disparaissent. Un autre indicateur le prouve : on produit moins d'électricité d'origine renouvelable en 2017 malgré les augmentations en énergie solaire car la production hydroélectrique a baissé en raison du manque d'eau. Concernant cette évolution des ressources en eau, avez-vous des estimations ?

M. Marc Daunis. – On n'a pas de « planète témoin » comme vous le rappelez. Dès lors, y a-t-il des éléments de modélisation qui sont mis en commun, au-delà des travaux du GIEC, entre les différents organismes mondiaux de recherche ? Travaillez-vous sur des modèles qui évoluent avec la lutte contre le changement climatique ? Et y intégrez-vous les actions correctives que l'homme tente de mettre en place pour lutter contre le changement climatique ?

Pensez-vous que nous sommes face à des changements climatiques qui sont d'une telle ampleur que des actions locales n'ont aucun effet ? La question centrale sera-t-elle davantage d'indemniser et de prendre en compte les risques ou pensez-vous qu'il y a des micro-secteurs géographiques où, en fonction des risques, il peut y avoir une intervention humaine qui amène des résultats concrets ?

Mme Evelyne Perrot. – Ma question rejoint celle de Nelly Tocqueville. Vos travaux sont-ils communiqués au niveau des directions départementales des territoires (DDT) pour l'aménagement dans les communes ? Les diamètres des canalisations d'eau fluviale sont-ils adaptés en conséquence de ce qui va arriver ?

Mme Victoire Jasmin. – J'aimerais savoir si les données que vous avez sont utilisées par les dirigeants au niveau national et international. Pour avoir travaillé au sein de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur le sujet, nous avons vu les limites des assurances face à l'impact croissant des catastrophes naturelles. Les données servent-elles aussi à assurer une meilleure adaptation des politiques d'aménagement du territoire, notamment sur son volet financier ? Êtes-vous sollicités pour la formation des enseignants et est-ce que les rectorats et le Ministère de l'éducation nationale intègrent vos préconisations ?

M. Michel Magras. – Mon métier était d'enseigner les sciences et vie de la Terre. Je me réjouis aujourd'hui que toutes les études convergent pour reconnaître la part de responsabilité humaine tout en retenant que nous ne sommes pas les seuls responsables puisque le changement de climat a toujours existé. Mais je ne suis pas pessimiste. La prise de conscience est réelle et c'est déjà une opportunité pour nous obliger à changer de politiques afin qu'elles soient plus respectueuses des ressources et de l'environnement. Je ne peux pas dire que cela va inverser la tendance mais cela peut en tout cas ralentir le phénomène.

J'attire votre attention sur la place des outre-mer au regard des phénomènes que vous avez décrits, surtout celui de la montée des eaux. Les territoires ultramarins, dont la Polynésie française et ses 118 îles dont certaines sont très basses, nécessitent une mobilisation car certains de ces territoires vont disparaître. C'est une problématique pour nous élus de collectivités insulaires : seuls, on ne pourra pas inverser la tendance. Notre rôle est d'anticiper. Et c'est le sens de la démarche de la délégation sénatoriale aux outre-mer qui analyse les données et fait des préconisations pour voir comment les politiques doivent s'adapter. Il ne faut donc pas les oublier dans le rapport de notre mission d'information, comme cela a été malheureusement le cas dans un récent rapport sur l'exposition au cancer au niveau national. Cela fait 3,5 millions d'oubliés.

M. Daniel Gremillet. – Quand on reprend l'histoire, il semblerait que la calotte glaciaire a déjà évolué, ce qui a eu des impacts climatiques importants. A-t-on une idée comparative entre ce qu'il s'est passé lors de ces périodes et ce qui est en train de se passer aujourd'hui ?

M. Robert Vautard. – Dans le passé, on a eu des climats plus chauds d'environ 5°C par rapport à aujourd'hui à cause de la modification de l'orbite terrestre. Il y a 120 000 ans, le Groenland avait presque complètement fondu, ce qui a occasionné un niveau des mers d'environ 7 mètres plus élevé qu'aujourd'hui. Les conséquences étaient bien entendues très importantes. Toutefois, même si un climat plus chaud a déjà eu lieu, la rapidité avec laquelle le climat évolue aujourd'hui est sans précédent. Pour rencontrer une teneur en GES identique à celle d'aujourd'hui, il faut remonter à plusieurs millions d'années. Et 5°C en

100 ans, c'est extrêmement rapide pour le climat et l'évolution des espèces. L'enjeu n'est pas tellement dans l'amplitude mais bien dans la rapidité des changements observés et attendus.

En outre, lorsque l'on parle de la pollution atmosphérique par les particules, on peut se dire qu'on aura un jour des voitures et des véhicules propres qui n'en émettront plus et à ce moment-là, en quelques semaines, il n'y aura plus de pollution à particules. Or l'arrêt de l'émission des GES ne fait pas revenir les températures à leur niveau initial. Cela les stabilisera au mieux pendant des siècles ou des millénaires. Il y a donc une forme d'irréversibilité dans le phénomène. Nous aurons à nous adapter quoiqu'il arrive au changement climatique et il faut essayer d'en limiter l'amplitude.

Cela m'amène aux actions locales par rapport à ce phénomène qui nous dépasse. Comment agit-on ? On peut agir par des soins palliatifs ou par un traitement de fond. L'adaptation c'est le traitement palliatif. Réduire les GES, c'est un traitement de fond. La seule façon d'y arriver est d'engager l'ensemble de la société, ce que rappelle le dernier rapport du GIEC. Bien sûr, une action personnelle ou locale n'a que peu de poids dans cet ensemble mais si tout le monde dit cela, on n'y arrivera pas.

En revanche, l'adaptation, par exemple en construisant des infrastructures permettant d'améliorer la résilience à ces phénomènes, est locale et peut se faire à l'échelle d'une ville par exemple. J'entendais récemment un maire d'une commune du Sud-Est rappeler que les inondations de sa commune s'expliquaient par le changement climatique mais aussi par les aménagements réalisés en amont. La problématique ne doit donc pas être uniquement traitée au niveau d'une commune mais bien à l'échelle d'un bassin. Les secteurs d'activité peuvent également se doter de plans d'actions tout comme les États.

Les régions méditerranéennes sont en première ligne des problèmes de ressources en eau tant pour l'agriculture que pour l'énergie. Plus largement, les régions du Sud de la France seront exposées à davantage d'aléas que le Nord de la France, tout comme les régions de montagne, pour d'autres raisons. On estime par exemple qu'avec un climat plus chaud de 2°C, la durée de l'enneigement sera réduite d'un mois, avec les implications touristiques et économiques que l'on peut imaginer. Des maires dans les Cévennes m'ont informé qu'ils tentaient de transformer leurs stations pour réduire leur dépendance au ski.

Dans nos modèles, nous travaillons sur des scénarios avec ou sans prise en compte des politiques climatiques. C'est pourquoi le scénario le plus ambitieux en termes d'actions menées, notamment en matière de géo-ingénierie par exemple en retirant directement du CO₂ de l'atmosphère, nous conduit à un climat d'environ 1,5°C plus chaud qu'aujourd'hui.

Enfin, la communication est insuffisante. Nous sommes une centaine de climatologues en France aujourd'hui et n'avons pas les moyens de mieux faire circuler nos résultats.

M. Michel Vaspert, président. – Merci très sincèrement pour cette audition et pour vos réponses claires et complètes à nos questions.

Audition de de MM. Bertrand Labilloy, directeur général des réassurances et des fonds publics, et Thierry Cohignac, directeur du département études techniques et réassurances publiques, de la Caisse centrale de réassurance (CCR)

M. Michel Vaspart, président. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos auditions. Pour rappel, le régime d’indemnisation des catastrophes naturelles, dit régime « CatNat », est placé au centre des travaux de notre mission. En effet, depuis plusieurs années, des sinistrés signalent des problèmes de prévisibilité et de transparence dans la mise en œuvre de ce dispositif d’indemnisation, qui les placent souvent dans des situations matérielles particulièrement difficiles.

Nous sommes donc particulièrement heureux de recevoir les représentants de la Caisse centrale de réassurance (CCR), qui joue un rôle central dans la mise en œuvre du régime CatNat, à savoir M. Bertrand Labilloy, directeur général, et M. Antoine Quantin, directeur des réassurances et des fonds publics.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Dans le cadre rappelé par notre président, nous avons choisi de commencer nos travaux par un état des lieux qui porte à la fois sur les risques eux-mêmes et sur les outils d’indemnisation dont notre pays dispose aujourd’hui. Nous avons donc plusieurs questions concernant le régime des catastrophes naturelles et la Caisse centrale de réassurance.

Tout d’abord, pourriez-vous nous rappeler comment fonctionne le dispositif CatNat ? Quel est le bilan chiffré de son utilisation ?

Puisque notre mission est centrée sur les victimes, nous entendons souvent des reproches quant à l’appréciation de l’état de catastrophe naturelle et aux délais d’indemnisation. Que pouvez-vous nous dire sur ces sujets ?

Ensuite, s’agissant des acteurs qui mettent en œuvre le dispositif CatNat, quel est le rôle de la CCR ?

Enfin, il est particulièrement intéressant pour une mission parlementaire de vous entendre sur les pistes d’améliorations possibles pour mieux faire face aux risques et aux besoins d’indemnisation.

M. Bertrand Labilloy, directeur général de la Caisse centrale de réassurance (CRR). – Concernant le fonctionnement du régime d’indemnisation des catastrophes naturelles, je vais être très rapide. Les informations précises sont largement disponibles et nous vous les fournirons par écrit suite à cette audition.

Le régime d’indemnisation des catastrophes naturelles provient d’un partenariat public-privé, établi en 1982, qui a pris appui sur l’assurance des dommages aux biens – immobiliers, professionnels, industriels – et aux véhicules. Toutes ces assurances avaient un fort taux de pénétration en métropole, à la différence des DOM. En s’appuyant sur ce fort taux de pénétration, le législateur a ajouté une extension de garantie obligatoire pour les dommages causés par les catastrophes naturelles. Il a eu raison de s’appuyer sur l’industrie de l’assurance pour la gestion des sinistres, car il s’agit d’un véritable métier que d’évaluer un sinistre et de l’indemniser.

En cas de catastrophe naturelle, les coûts cumulés peuvent être extrêmement importants. La réassurance permet de garantir la solvabilité du marché de l'assurance et donc l'indemnisation complète et rapide des assurés.

L'exposition et la vulnérabilité ne sont pas les mêmes pour tous. Elles varient selon le lieu du domicile. Si vous habitez à Montmartre, vous n'avez pas intérêt à vous assurer contre les catastrophes naturelles. Si vous habitez une maison en Martinique, en revanche, le coût d'une assurance serait prohibitif.

Avec ce partenariat public-privé, nous sommes partis des contrats d'assurance dommages aux biens dont la tarification était établie en fonction de la sinistralité hors risques naturels et nous avons assorti l'extension de garantie d'un taux de surprime unique de 12 %. En France, tous les citoyens et toutes les entreprises peuvent ainsi assurer leurs biens contre les risques naturels.

Dans notre pays, plus de 98 % des ménages sont couverts contre les effets des catastrophes naturelles. En cas de sinistre, ils sont donc indemnisés, ce qui contribue à la résilience des territoires. Ainsi, Lourdes a été ravagée par la crue du Gave de Pau en 2013 : 100 millions d'euros de dégâts pour les habitants et 150 millions d'euros pour les hôteliers et les restaurateurs, pour une ville qui vit essentiellement du tourisme et des pèlerinages. En moins de six mois, la vie économique a repris. Cette assurance offre donc une garantie très forte. En outre, le système permet une péréquation entre les territoires exposés et ceux qui le sont moins.

En Italie, moins de 5 % des ménages sont couverts par une assurance ; ce taux varie pour les PME, et les grandes entreprises en ont toutes.

En Allemagne, moins de 30 % des ménages sont couverts contre le risque d'inondation, ce qui pose un véritable problème eu égard au changement climatique en cours. Des événements récents ont d'ailleurs coûté cher aux sinistrés et aux pouvoirs publics ; en raison d'une crue en Allemagne de l'Est, l'État a dû déboursier huit milliards d'euros.

Le régime français protège les finances publiques. S'il y a bien eu des catastrophes de très grande ampleur en France ultramarine ou continentale, non seulement elles n'ont rien coûté aux pouvoirs publics français, mais en outre la Caisse centrale de réassurance paie un tribut annuel à l'État en rémunération des garanties dont elle bénéficie, s'acquitte de l'impôt sur les sociétés pour ses bénéfices – les primes que nous percevons sont placées sur le marché et génèrent des produits financiers – et verse des dividendes à son actionnaire, l'État. C'est donc un système très intéressant pour l'État.

Lorsque surviendra la crue centennale de la Seine, l'État devra exercer sa garantie au bénéfice de la CCR mais, dans une telle situation, avec ou sans système, il interviendrait de toute façon. Une crue centennale de la Seine représente entre 1 à 1,5 point de PIB, entre 20 et 30 milliards d'euros ; il est impossible que l'État n'intervienne pas et laisse les citoyens se débrouiller.

Ce dispositif fonctionne donc bien, il permet aux assurés de s'assurer contre les tempêtes, les inondations ou autres à un tarif raisonnable, vingt ou vingt-cinq euros, éventuellement trente euros pour un logement de grande valeur.

Il y a sans doute, dans la pratique, des frustrations liées aux délais d'indemnisation. Pourtant, le délai d'examen des dossiers est en moyenne de douze jours, c'est très efficace. Le délai de vingt-neuf jours entre l'avis de catastrophe naturelle de la commission interministérielle et sa publication au *Journal officiel* est en revanche un peu long. C'est la somme de ces deux délais qui est importante.

Les assureurs indemnisent rapidement, il n'y a pas de difficulté à cet égard – je me permets de le dire, la CCR étant indépendante. Quand il y a des difficultés sur les délais d'indemnisation, cela concerne rarement les avances de frais et les indemnisations préalables ; simplement, il faut que les travaux soient achevés et facturés pour être remboursés ; on ne rembourse pas sur une estimation du coût des travaux. Aussi, il peut effectivement y avoir, au cas par cas, des difficultés tenant à l'engorgement des artisans faisant les travaux de réparation. Cela a été le cas à Saint-Martin et, dans une moindre mesure, à Saint-Barthélemy, mais la situation insulaire de ces territoires a renforcé les difficultés.

Une deuxième difficulté fréquente concerne les franchises. Il y a des franchises individuelles d'un montant assez faible, mais qui peuvent être modulées par un coefficient multiplicateur si l'on est dans un territoire plusieurs fois sinistré et qu'il n'y a pas eu de mesure préventive d'une fois sur l'autre. Cela dit, cette clause est très rarement appliquée.

M. Antoine Quantin, directeur des réassurances et des fonds publics. – Environ 3 ou 4 % des communes font l'objet d'une modulation chaque année.

M. Bertrand Labilloy. – La franchise de certains artisans est exprimée en pourcentage du montant des sinistres – 10 % de mémoire –, et ce pourcentage peut parfois dépasser le plafond de solvabilité d'un petit commerçant ou d'un petit artisan.

La CCR considère que le système de franchise pourrait être amélioré ; il faudrait qu'elle soit exprimée en pourcentage du sinistre pour tout le monde, y compris pour les particuliers, car un montant absolu ne représente pas la même charge selon le niveau de vie et la qualité du bien immobilier. Par ailleurs, il faudrait plafonner la franchise pour les commerçants et artisans.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – La distinction entre les territoires bénéficiant de la reconnaissance de catastrophe naturelle et les autres peut susciter des questions. Nombreux sont les sinistrés qui ne comprennent pas pourquoi telle commune se voit octroyer ce statut, et telle autre non. Faites-vous partie de la commission interministérielle qui contribue à la reconnaissance ou non de l'état de catastrophe naturelle ?

Ma seconde question porte sur le ressenti des sinistrés ; le régime couvre 98 % des ménages français, ce qui présente un intérêt par rapport à d'autres pays. Néanmoins, ce régime souffre d'une perception négative, notamment en raison des délais importants d'indemnisation. Le dispositif doit être plus rapide, plus généreux, plus incitatif. Je pense en particulier à la franchise trop élevée pour les professionnels, fixée à 10 % des dommages matériels, avec un minimum de 1 140 euros pour les petites entreprises.

Par ailleurs, il pourrait être envisagé de généraliser la prise en charge par les assureurs des frais de relogement des sinistrés contraints de quitter leur logement.

M. Bertrand Labilloy. – La CCR participe à cette commission interministérielle, mais en tant que secrétaire ; nous n'avons pas voix au chapitre. Cela dit, nous avons un point de vue d'expert sur les critères de reconnaissance de catastrophe naturelle.

Conformément à la loi, sont couverts par le régime d'indemnisation « les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel ». Cela couvre donc l'aléa ; les tempêtes en métropole, par exemple, ne sont pas couvertes, car c'est un risque assurable, tout le monde étant uniformément exposé à ce risque ; il n'y a pas d'anti-sélection, d'exclusion du marché de l'assurance, contrairement aux sécheresses, aux mouvements de terrain, aux cyclones ou aux inondations, dont le risque est localisé.

Je confirme donc que les frais de relogement, qui ne sont pas des dommages matériels directs, ne sont pas couverts ; toutefois, ils peuvent l'être par l'assureur.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure. – Cela pourrait être généralisé.

M. Bertrand Labilloy. – C'est un autre sujet, sur lequel je reviendrai dans un instant.

Par conséquent, ce n'est pas parce que la rivière située en bas de chez soi déborde que l'on est indemnisé. Si elle déborde régulièrement entre septembre et janvier, cela correspond au cours normal des choses. En gros, le critère généralement retenu est une occurrence plus rare qu'une fois par décennie.

Il est difficile, dans un contexte de changement climatique, de réglementer des pratiques d'urbanisme pas toujours maîtrisées. Lorsque des habitations ou des locaux professionnels sont régulièrement touchés par des aléas naturels, ils peuvent ne pas systématiquement bénéficier du régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, car ces aléas ne sont pas des catastrophes naturelles.

On observe également un décalage fréquent entre le traitement médiatique d'un événement et sa réalité scientifique... En janvier 2016, la crue de la Seine atteignait la ceinture du zouave du pont de l'Alma : la catastrophe du siècle selon les médias ! En réalité, ce phénomène se produit une fois tous les dix ans... Il faut réapprendre à vivre avec les aléas naturels.

Cela nous renvoie au régime de prévention, l'un des points forts du régime d'indemnisation. Par une prévention appropriée, nous devons nous protéger de ces événements d'ampleur moyenne.

Pour les frais de relogement, sont couverts au titre du régime d'indemnisation les dommages couverts par le contrat de base – par exemple, si les frais de relogement sont prévus en cas d'incendie. Mais rien n'empêche l'assureur, pour cette garantie, de se réassurer auprès du marché privé. Le CCR n'a aucun monopole sur les catastrophes naturelles, nous sommes en parfaite concurrence avec les réassureurs du marché privé. Nous bénéficions de la garantie de l'État, ce qui nous permet d'offrir des garanties illimitées, ce que ne font généralement pas nos concurrents privés. Nous détenons ainsi 90 % du marché, et pouvons réaliser à ce titre des péréquations entre les territoires exposés et ceux moins exposés.

Faut-il rendre obligatoires, pour tous les contrats d'assurance, les frais de relogement, même s'ils sont dus à des aléas non naturels ? La prime Cat-Nat représente 12 %

de la prime totale. Il faudrait aligner les garanties du contrat de base et celles de l'extension Cat-Nat, sinon vous introduisez une charge pour le régime – donc pour le CCR et pour l'État, – à laquelle ne correspond aucune prime. Vous créez alors un mécanisme de subvention. Tous les assureurs du marché et l'État souhaitent-ils cette obligation d'extension des frais de relogement pour tous les contrats et tous les dommages ?

M. Marc Daunis. – Mes convictions philosophiques m'interdisent de voir un lien de cause à effet entre un délai d'indemnisation de moins de six mois et la ville de Lourdes... Je suis enchanté de ce faible délai, mais certains habitants de la région de Biot, à proximité de la technopole de Sophia Antipolis, n'ont toujours pas été indemnisés pour un sinistre datant du 3 octobre 2015 ! Disposez-vous de statistiques sur le montant moyen d'indemnisation par région et par type de sinistres, pour voir leur évolution ?

Le changement climatique rend la notion d'événement anormal ou exceptionnel très délicate. Dans certains secteurs, les crues dites décennales seront plus fréquentes...

Près de 3 à 4 % des communes sont concernées par le dépassement de la franchise et sont majorées. Elles sont si peu nombreuses, vous n'allez pas les abandonner ? Ce serait une source d'incompréhension supplémentaire et de traitement différencié.

Enfin, est-il souhaitable d'avoir une garantie de base catastrophes naturelles dans un contrat unique plus clair et plus protecteur ?

Mme Nelly Tocqueville. – La sinistralité Cat-Nat devrait au moins doubler d'ici à 2050, et s'accompagnera d'une augmentation des cotisations aux assurances. Cela sera très compliqué pour les particuliers et les collectivités territoriales. Pourriez-vous nous indiquer comment évolueront ces cotisations ?

Certains territoires près d'un cours d'eau, construits, seraient désormais déclarés inconstructibles, mais les propriétaires sont de bonne foi : soit ils ont obtenu l'autorisation de construire à l'époque, soit ils ont acheté un bien déjà construit. On ne peut pas les rendre responsables du phénomène ! Vous devriez nuancer votre approche.

Mme Victoire Jasmin. – Compte tenu de la fréquence et de l'intensité des différents aléas, ce système ne doit-il pas être révisé ? Par ailleurs, tenez-vous compte de l'évolution des plans locaux d'urbanisme ?

Mme Muriel Jourda. – Sénatrice de l'Aude, j'ai été choquée par les inondations dans mon département les 15 et 16 octobre derniers, qui ont fait onze morts, dont six dans ma commune de Trèbes. Dès le 17 octobre était signé un arrêté de catastrophe naturelle pour 126 communes ; dix jours après, un autre visait 78 communes. Au total, 204 communes du département sont concernées. Les pluies diluviennes ont parfois rayé de la carte des moitiés de village, et de nombreuses infrastructures comme des stations d'épuration, des piscines, des immeubles d'habitations... Notre système assurantiel et d'indemnisation doit être revu : il y a un problème sur les franchises et pour le relogement. La communauté de communes de Carcassonne a avancé les fonds pour reloger les sinistrés le plus rapidement possible.

Le degré de vétusté dans les contrats assurantiels est extrêmement pénalisant. Les particuliers les moins nantis socialement économisent en premier sur l'assurance, notamment de leur véhicule, seul moyen de locomotion en territoire rural pour aller travailler ou conduire

les enfants à l'école. Ils sont souvent assurés au tiers, et perdent alors totalement leur véhicule en cas d'inondation.

Certes, on ne peut pas tout. Les villages ont un patrimoine magnifique, mais sont situés près de cours d'eau. Nous n'étions pas particulièrement touchés par ces épisodes cévenols, mais en quelques heures, la ville a été coupée du monde pendant trois à quatre jours... Les services de l'État ont été réactifs, mais alors que le Président de la République, sur place, affirmait devant les collectivités territoriales qu'il n'y aurait plus de franchise, le directeur national des assurances nous a rétorqué, la semaine suivante, que ce n'était pas possible...

Les collectivités territoriales, avec l'aide des préfets, peuvent monter des dossiers pour les infrastructures, mais l'accumulation des différents fonds est difficilement lisible... Le directeur national des assurances nous a affirmé que la grille d'indemnisations était en train d'être revue.

Contrairement aux départements d'outre-mer, où les phénomènes climatiques font partie des risques à prévenir, nous nous sommes retrouvés complètement démunis par cet événement. C'est pourquoi il faudrait revoir l'indemnisation des situations exceptionnelles.

Par ailleurs, il s'agit d'un département agricole. Si les agriculteurs, vigneron et cultivateurs de céréales ont subi un sinistre sur le plan privé et si, pour leurs exportations agricoles, c'est le dispositif des calamités agricoles qui a été activé, leur outil de travail a été détruit et ils se trouvent dans la détresse.

Mme Françoise Cartron. – Je souhaite mieux comprendre les notions d'aléa climatique et de catastrophe naturelle.

Le département de la Gironde, dont je suis l'élue, est touché par le recul du trait de côte, phénomène qui se transforme en catastrophe. Un aléa climatique, tel qu'une tempête, peut aggraver ce phénomène, qui se développe dans la durée. Nous sommes alors face à une espèce de vide : qui peut indemniser les personnes qui perdent leurs habitations, alors que celles-ci sont amenées à disparaître ? S'agit-il d'une catastrophe, d'une catastrophe naturelle, d'un aléa ?

Se pose aussi la question de la prévention. Outre ceux qui se trouvent aujourd'hui immédiatement en danger, que fait-on des habitations qui, selon les prévisions, seront touchées dans quelques années ? Il y a là un angle mort.

Mme Maryse Carrère. – Lourdes a connu des crues en 2013, après celles d'octobre 2012. Si les assurances ont réagi très vite, c'est parce que les enjeux économiques étaient très importants. En d'autres termes, nous ne sommes pas tous égaux face aux assurances.

A-t-on une idée des surcoûts des primes d'assurance à la suite d'un tel événement ?

Par ailleurs, si, à Lourdes, les assurances ont été très rapides, il a fallu que les assurés acceptent d'énormes concessions en termes de travaux et financent les protections qui leur ont été imposées pour pallier d'éventuelles futures crues. Dans ces conditions, les grosses entreprises ont résisté, mais pas les plus petites.

M. Michel Vaspert, président. – Je partage l’avis de Marc Daunis sur les délais d’indemnisation. Les remontées de terrain attestent de difficultés.

M. Bertrand Labilloy. – Il est vrai que la prise en charge du coût des travaux de protection pour ne plus subir de dommages équivalents à l’avenir constitue un angle mort du système actuel, qui date de 1982 et sur lequel il serait judicieux de se pencher à l’occasion de la réforme du régime. C’est toutefois ce qui permet de diminuer les coûts pour les catastrophes naturelles.

Sur l’augmentation des tarifs post-événement, le dispositif est de nature assurantielle – il ne s’agit pas d’un dispositif public avec un impôt *per capita*. Il est assez naturel que les différents intervenants de la chaîne d’indemnisation réévaluent en permanence le risque et adaptent la tarification en conséquence. Cela permet d’adresser aux assurés un signal en retour pour qu’ils comprennent qu’ils se trouvent dans une situation d’exposition ou de vulnérabilité supérieure ou croissante. Il faut toutefois en relativiser l’ampleur, car ce régime d’indemnisation permet une très forte péréquation par rapport à ce qui devrait être payé en théorie sur la seule base du risque. Pour un particulier, le montant de l’assurance habitation s’élève à vingt euros par personne et par an : une hausse de 10 % se traduira par deux euros de plus.

Le recul du trait de côte est-il une catastrophe naturelle ou pas ? Beaucoup se penchent sur cette question. D’ailleurs, plusieurs inspections générales ont créé une mission sur ce sujet. Au sens strictement assurantiel du terme, si une tempête emporte votre maison, cela se discute. En revanche, si la tempête fait avancer le trait de côte de cinq mètres, on reste dans un phénomène progressif, donc prévisible, donc non pris en charge.

Les dommages agricoles ne sont pas inclus dans le champ du régime d’indemnisation des catastrophes naturelles. Il existe un fonds calamité agricole, ainsi que des assurances contre les pertes de récolte. Or le taux de pénétration de l’assurance agricole est très faible, ce qui pose problème. Les différents intervenants sur ce marché n’ont pas réussi à trouver la bonne formule pour augmenter ce taux de pénétration.

Si, pour les dommages aux biens des particuliers et des professionnels, le défaut de couverture est très faible, en tout cas en métropole, c’est parce que tout le monde est assuré, y compris ceux qui sont très faiblement exposés et qui contribuent pour les autres. Or le monde agricole n’a pas réussi à mettre en place un système analogue pour les pertes agricoles. Nous travaillons avec le ministère de l’agriculture pour apporter tous les éléments d’éclairage statistiques, actuariels et assurantiels pour aider à mettre en place une solution.

En matière d’aménagement du territoire, il y a le fameux fonds Barnier, dont une partie sert à des acquisitions amiables ou même à indemniser à la suite d’expropriations. Ce n’est pas négligeable. Est-ce pour autant suffisant dans le cadre de l’évolution de la situation de tel ou tel territoire ?

J’en viens à l’augmentation des cotisations pour les particuliers et les collectivités à l’horizon 2050. Nous avons publié une étude montrant que le coût des catastrophes naturelles à cet horizon devrait doubler, voire davantage. Pour l’essentiel, l’augmentation n’est pas liée à l’augmentation de la fréquence et de l’intensité des éléments naturels : c’est tout simplement parce que nous sommes de plus en plus riches et possédons des biens mobiliers de plus en plus chers. Cela ne nécessite pas un changement du taux de surprime.

En revanche, il est tout de même prévu une augmentation de l'ordre de 30 à 50 % de l'intensité et de la fréquence des éléments naturels et de la concentration des personnes et des activités économiques dans les zones exposées. C'est pourquoi, à l'horizon 2050, il faudrait passer d'un taux de surprime de 12 à 18 %, sauf à développer les mesures de prévention nécessaires pour réduire la vulnérabilité des personnes et des entreprises.

Le problème de la sous-assurance ne concerne pas que les particuliers. La collectivité locale de Saint-Martin a eu la mauvaise idée de céder aux sirènes d'un assureur qui proposait un tarif particulièrement intéressant, mais avec une faible limite de garantie. À la suite du cyclone Irma, le montant du sinistre s'est élevé à 50 millions d'euros, alors que le contrat prévoyait une limite de garantie de 15 millions d'euros.

Les particuliers ne sont donc pas les seuls à être concernés par le risque de sous-assurance. Pour que le régime fonctionne bien, il faut que tout le monde s'assure, les ménages comme les entreprises. Si on ne s'assure pas, on ne peut pas prétendre à une indemnisation ; c'est une lapalissade ! Cela n'empêche pas toutefois de réfléchir à un dispositif spécifique pour les véhicules qui sont assurés au tiers.

Dans notre évaluation du risque, nous prenons en compte les efforts faits en matière d'urbanisme. Plus largement, nous tenons compte des ouvrages de protection contre les événements naturels. Nous avons développé un modèle numérique du territoire pour simuler les effets des aléas climatiques. Nous avons ainsi pu mesurer l'efficacité des barrages écrêteurs de crue en amont sur la Seine. Certains projets sont dans les cartons, il serait bon de les accélérer.

La pérennité du régime face aux changements climatiques ? En général, à l'exception des territoires tellement impactés que la seule solution est une expropriation, l'intensification du risque se traduit par un ajustement de la prime en conséquence ou par des mesures de prévention suffisantes pour limiter la sinistralité.

À titre personnel, je dirais que le système de modulation des franchises n'est pas absolument déterminant et que l'on peut vivre sans...

Vous avez aussi évoqué la frustration de certains sinistrés quant aux délais d'indemnisation. Les délais moyens sont satisfaisants. Mais l'écart-type peut parfois être élevé. Il n'est pas satisfaisant, en effet, qu'une personne qui a subi un dommage en octobre 2015 n'ait toujours pas été indemnisée. Certaines situations sont kafkaïennes. À Saint-Martin, par exemple, on a parfois du mal à savoir qui est en cause et à trouver la solution au problème. Cependant, il ne faut pas juger un régime qui bénéficie à des millions de citoyens, couvre des milliards de dommages par an, à l'aune de quelques situations individuelles. Il existe toutefois des failles dans le régime d'indemnisation : c'est le cas, par exemple, pour les gens qui, à la suite d'un événement naturel, ne peuvent plus habiter leur domicile, car il menace de s'effondrer. Or ils ne sont pas indemnisés et l'assurance ne joue pas parce que leur bien n'a pas été directement touché et qu'il n'y a pas de dégâts. Donc même si le système fonctionne bien dans l'ensemble, certains cas méritent une attention particulière.

M. Michel Vaspert, président. – Et sur la vétusté ?

M. Antoine Quantin. – C'est une question qui dépasse le régime Cat-Nat. En effet, il ne peut pas y avoir d'enrichissement sans cause. Si l'on indemnisait sans tenir compte

de la vétusté, les gens ne seraient plus incités à entretenir leur bien. On peut faire de la pédagogie, proposer la garantie remboursement à neuf, mais il paraît difficile de supprimer la référence à la vétusté.

M. Michel Vaspart, président. – Merci pour ces réponses.

La réunion est close à 16 h 5.

Mercredi 13 février 2019

- Présidence de M. Michel Vaspart, président -

La réunion est ouverte à 15 heures.

Audition de M. Stéphane Pénét, directeur des assurances de dommages et de responsabilité de la Fédération française de l'assurance (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

Audition de M. Jean Merlet-Bonnan, avocat associé du cabinet Exème Action l'assurance (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 16 heures 55.

**MISSION D'INFORMATION SUR LES ENJEUX DE LA FILIÈRE
SIDÉRURGIQUE DANS LA FRANCE DU XXIÈME SIÈCLE :
OPPORTUNITÉ DE CROISSANCE ET DE DÉVELOPPEMENT**

Jeudi 14 février 2019

- Présidence de M. Franck Menonville, président -

La réunion est ouverte à 14 heures

**Audition conjointe de M. Julien Tognola, chef du service de l'industrie et de
M. Claude Marchand, chef du bureau des matériaux, à la Direction générale
des entreprises (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 14 h 55

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 11 FEVRIER ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mercredi 20 février 2019

à 9 heures

Salle n° 263

- Examen du rapport de Mme Dominique Estrosi Sassone et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 229 (2018-2019) de M. Bruno Gilles visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux.

- Examen du rapport de M. Daniel Gremillet et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 169 (2018-2019), adoptée par l'Assemblée nationale, pour la protection des activités agricoles et des cultures marines en zone littorale.

Délai limite pour le dépôt des amendements sur ces propositions de loi auprès du secrétariat (Ameli commissions) : Lundi 18 février 2019, à 12 heures

Commission des affaires étrangères

Mercredi 20 février 2019

à 9 h 45

Salle René Monory

Captation vidéo

- Audition de M. Emmanuel Chiva, directeur de l'Agence de l'innovation de défense au ministère des armées.

à 17 h 30

Salle Médicis

- Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées, suite à l'intervention des forces armées françaises au Tchad.

Commission des affaires sociales

Mercredi 20 février 2019

à 9 h 30

Salle Médicis

- Audition de M. Jean-Marc Aubert, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, sur la réforme du financement du système de santé (captation vidéo).

- Examen des éventuels amendements sur le texte de la commission n° 307 (2018-2019) sur la proposition de loi n° 167 (2018-2019), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à renforcer la prise en charge des cancers pédiatriques par la recherche, le soutien aux aidants familiaux, la formation des professionnels et le droit à l'oubli. (Mme Jocelyne Guidez, rapporteure).

- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 20 février 2019

à 9 heures

Salle n° 245

à 9 heures :

- Audition de M. Maurice Gourdault-Montagne, secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, sur l'audiovisuel extérieur.

à 10 h 30 :

- Examen du rapport de M. Antoine Karam et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 486 (2017-2018), adoptée par l'Assemblée nationale, en faveur de l'engagement associatif.

Délai limite pour le dépôt des amendements en commission : Vendredi 15 février 2019 à 12 heures

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 20 février 2019

à 9 h 30

Salle n° 67

- Examen des amendements de séance sur le texte n° 309 (2018-2019), adopté par la commission, sur la proposition de loi n° 234 (2018-2019) de M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues, visant à faciliter le désenclavement des territoires (M. Jean-Pierre Corbisez, rapporteur).

- Examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 249 (2018-2019) de Mme Éliane Assassi et plusieurs de ses collègues, relative à la nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes et à l'affectation des dividendes à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (M. Guillaume Gontard, rapporteur).

Le délai limite pour le dépôt des amendements est fixé au 18 février 2019 à 12 heures

Commission des finances

Mercredi 20 février 2019

à 9 h 15

Salle n° 131

à 9 h 15 :

- Contrôle budgétaire – Communication de MM. Nuihau Laurey et Georges Patient, rapporteurs spéciaux, sur le service militaire adapté.
- Contrôle budgétaire – Communication de M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial, sur le recouvrement des amendes pénales.

à 10 h 30 :

- Audition de M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes, Mmes Amélie Verdier, directrice du budget, et Mathilde Lignot-Leloup, directrice de la sécurité sociale, et MM. Anthony Requin, directeur général de l'Agence France Trésor, et Luca Ascoli, chef du bureau D1 de la direction « Statistiques des finances publiques » d'Eurostat, 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 dette des entités publiques (ouverte à la presse – captation vidéo).

Jeudi 21 février 2019

à 10 h 30

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, sur les résultats de l'exercice 2018.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mercredi 20 février 2019

à 8 h 15

Salle n° 216

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Examen des amendements sur le texte n° 311 (2018-2019) de la commission sur la proposition de loi n° 183 (2018-2019), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux (Rapporteur : M. André Reichardt).- Examen du rapport de Mme Marie-Pierre de la Gontrie et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 261 (2018-2019) visant à lutter contre toutes les violences éducatives ordinaires, présentée par Mme Laurence Rossignol et plusieurs de ses collègues. |
|---|

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 18 février 2019 à 12 heures

- Examen du rapport de Mme Jacqueline Eustache-Brinio et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 259 (2018-2019) visant à interdire l'usage des lanceurs de balles de défense dans le cadre du maintien de l'ordre et à engager une réflexion sur les stratégies de désescalade et les alternatives pacifiques possibles à l'emploi de la force publique dans ce cadre, présentée par Mme Éliane Assassi et plusieurs de ses collègues.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 18 février 2019 à 12 heures

à 15 h 30

Salle n° 216

- Suite éventuelle de l'ordre du jour du matin.

- Examen du rapport pour avis de Mme Françoise Gatel sur le projet de loi n° 157 (2018-2019) d'orientation des mobilités.

Jeudi 21 février 2019

à 10 h 30

Salle Médicis

Ouverte au public, à la presse et à l'ensemble des sénateurs – Captation vidéo

Texte examiné conformément à la procédure de législation en commission (article 47 ter à 47 quinquies du Règlement)

- Examen du rapport de M. Loïc Hervé et du texte proposé par la commission, dans le cadre de la procédure de législation en commission, sur la proposition de loi n° 91 (2018-2019) relative au renforcement de la sécurité des sapeurs-pompiers, présentée par M. Patrick Kanner et plusieurs de ses collègues.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 18 février 2019 à 12 heures

à 12 heures

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, de M. François Pillet, candidat proposé par le Président du Sénat pour siéger au Conseil constitutionnel (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

- Vote et dépouillement du scrutin sur la proposition de nomination par le Président du Sénat de M. François Pillet aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel.

à 14 h 15

Salle Médicis

- Audition, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, de M. Jacques Mézard, candidat proposé par le Président de la République pour siéger au Conseil constitutionnel (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).
- Vote et dépouillement simultané au sein des commissions des lois des deux assemblées du scrutin sur la proposition de nomination par le Président de la République de M. Jacques Mézard aux fonctions de membre du Conseil constitutionnel.

Commission des affaires européennes

Mercredi 20 février 2019

à 15 h 30

Salle n° 131

Captation vidéo

- Audition de Mme Nathalie Loiseau, ministre chargée des affaires européennes, sur le suivi des résolutions européennes du Sénat.

Judi 21 février 2019

à 8 h 30

Salle A120

- Retrait des contenus terroristes en ligne : communication de MM. André Reichardt et Jacques Bigot.
- Déplacement en Turquie du 25 au 28 novembre 2018 : rapport d'information de MM. Jean Bizet, Jean-Yves Leconte et André Reichardt.
- Projet de loi d'orientation des mobilités : rapport d'information et observations de M. Benoît Huré.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises

Mercredi 20 février 2019

à 14 h 30

Salle n° 6241 – Assemblée nationale

- Nomination du Bureau.
- Nomination des rapporteurs.
- Examen des dispositions

Mission commune d'information sur les politiques publiques de prévention, de détection, d'organisation des signalements et de répression des infractions sexuelles susceptibles d'être commises par des personnes en contact avec des mineurs dans le cadre de l'exercice de leur métier ou de leurs fonctions

Mardi 19 février 2019

à 13 h 45

Salle René Monory

Ouvertes à la presse – Captation vidéo

- Audition de représentants du Ministère des sports.

à 18 heures

Salle René Monory

Ouvertes à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Sébastien Brochot, président de l'association Une Vie, en charge du programme international de prévention des violences sexuelles sur les enfants « PedoHelp ».

Mercredi 20 février 2019

à 16 h 30

Salle René Monory

Ouvertes à la presse – Captation vidéo

à 16 h 30 :

- Audition de M. Jean-Sébastien Barrault, président, et Mme Ingrid Mareschal, déléguée générale de la fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV).

à 17 h 30 :

- Audition de représentants de la direction de l'administration pénitentiaire du Ministère de la justice.

Mission d'information sur les enjeux de la filière sidérurgique dans la France du XXIème siècle : opportunité de croissance et de développement

Mardi 19 février 2019

à 17 h 45

Salle n° 213

- Audition de M. Marcel Genet, Président-Directeur général de Laplace Conseil.

Mission d'information portant sur la gestion des risques climatiques et l'évolution de nos régimes d'indemnisation

Mercredi 20 février 2019

à 16 h 30

Salle n° 67

Ouvertes à la presse

à 16 h 30 :

- Audition de Mme Odile Mérel, administrateur et membre du bureau, et M. Christian Sanchidrian, délégué général, de l'Union nationale de lutte contre les inondations (UNALCI-France Inondations).

à 17 h 30 :

- Audition de MM. Patrick Josse, directeur de la climatologie et des services climatiques, et Sylvain Mondon, responsable du département des missions institutionnelles, et Mme Alima Marie-Malikité, directrice de la communication, de Météo-France.

à 18 h 30 :

- Audition de Mme Laure Tourjansky, cheffe du service des risques naturels et hydrauliques de la direction générale de la prévention des risques du ministère de la transition écologique et solidaire.